

Pekka Nykänen

Vero-oikeuden professori, Tampereen yliopisto

AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN TORJUNTAA
KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ JA SEN KANSALLISEN
KEHITTÄMISEN REUNAEHDOT



Edilex-sarja 2024/7

Vertaisarvioitu artikkeli
Julkaistu 10.12.2024



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

SISÄLLYS

1	JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETELU.....	2
2	AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITTEESTÄ.....	3
2.1	AGGRESSIIVINEN VEROSUUNNITTELU EI OLE LEGAALITERMI.....	3
2.2	AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITE LAIN ESITÖISSÄ	4
2.3	AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITE OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ.....	5
2.4	AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITE OIKEUSKIRJALLISUUDESSA JA KOMISSIION AINEISTOISSA.....	5
2.5	PÄÄTELMIÄ AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITTEESTÄ.....	7
3	NYKYINEN AGGRESSIIVISTA VEROSUUNNITTELUA TORJUVA SÄÄNTELY	7
3.1	YLEISET JA ERITYISET VERON KIERTÄMISTÄ ESTÄVÄT SÄÄNNÖKSET	7
3.2	AINEELLISET VERON KIERTÄMISTÄ JA AGGRESSIIVISTA VEROSUUNNITTELUA ESTÄVÄT SÄÄNNÖKSET	8
3.2.1	<i>Taustanäkökohtia</i>	8
3.2.2	<i>Nimenomaiset aggressiivista verosuunnittelua torjuvat aineelliset säännökset</i>	9
3.2.3	<i>Muu aggressiivista verosuunnittelua torjuva aineellinen sääntely.....</i>	10
3.3	VEROTUSTIETOJEN VAIHTOA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET	12
3.4	MUUT VERORAPORTOINTIA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET	14
4	AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN TORJUNTA JA VEROLAIN SÄÄNNÖSTEN TULKINTA.....	15
4.1	SÄÄNTELYN TAVOITTEEN MERKITYS VEROLAIN TULKINNASSA	15
4.2	AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN TORJUNTA JA PERUSVAPAUKSIEN RAJOITUKSET	16
5	ERÄITÄ TUOVEROSÄÄNTELYN AGGRESSIIVISELLE VEROSUUNNITTELULLE HERKKIÄ KOHTIA	18
5.1	LÄHTÖKOHTIA	18
5.2	ERILLISYHTIÖPERIAATE – KORON JA OSINGON VEROKOHTELU	18
5.3	SIJOITUSRAHASTOJEN JA NIIDEN OSUUDENOMISTAJIEN VEROKOHTELU.....	20
5.4	MAASTAMUUTTOTILANTEIDEN VEROKOHTELU	20
5.5	YRITYSJÄRJESTELYIHIN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ.....	21
6	KANSALLISEN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISEN REUNA-EHDOT JA HYVÄN VEROJÄRJESTELMÄN OMINAISUUDET	22
6.1	LÄHTÖKOHTIA	22
6.2	YKSINKERTAINEN JA SELKEÄ VEROJÄRJESTELMÄ.....	23
6.3	OIKEUSVARMUUS JA ENNAKOITAVUUS.....	24
6.4	SÄÄNTELYN AJANTASAISUUDESTA HUOLEHTIMINEN	25

6.5	KANSALLISEN SÄÄNTELYN TOIMIVUUS RAJAT YLITTÄVISSÄ TILANTEISSA JA SÄÄNTELYN SUHDE EU-OIKEUTEEN.....	25
6.6	SÄÄNTELYN OSUMATARKKUUS JA VAIKUTTAVUUS	26
6.7	AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN TORJUNNAN HYÖTYJEN JA KUSTANNUSTEN KRIITTINEN ARVIOINTI	27
7	KOKOAVIA PÄÄTELMÄÄ	28
7.1	AGGRESSIIVINEN VEROSUUNNITTELU JA VERO-OIKEUDELLINEN TUTKIMUS.....	28
7.2	AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN TORJUNTA: KATSE KANSALLISIIN TOIMIIN..	28

1 JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU

Aggressiivinen verosuunnittelu on varsin epämääräinen käsite, jolla kuvataan erityisesti veropoliittisessa keskustelussa, mutta myös tieteellisessä tutkimuksessa, tavanomaisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen välimaastoon sijoittuvaa toimintaa. Aggressiivinen verosuunnittelu on omiaan rapauttamaan veropohjaa, minkä vuoksi tällaisen toiminnan torjuntaa on pidetty tärkeänä¹. Viimeisen kymmenen vuoden aikana aggressiivisen verosuunnittelun torjunta on ollut perusteena monille OECD:n ja EU:n veropohjaa suojaaville hankkeille, joiden pohjalta Suomessakin on otettu käyttöön uusia sääntelyinstrumentteja. Kansainvälisessä vero-oikeudessa on nähtävissä painopisteen muutos, jossa rajat ylittävien liiketoimien verotuksellisten esteiden poistamisen lisäksi tavoitteena on aggressiivisen verosuunnittelun estäminen².

Aiemmassa tutkimuksessa ei ole kattavasti selvitetty sitä, millaisia keinoja Suomen nykyisessä lainsäädännössä on käytössä aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa eikä sitä, miten ja millaisella kansallisella sääntelyllä aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa voisi kehittää verojärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen. Tarkastelu rajataan muutamien poikkeuksin tuloverotusta koskevaan sääntelyyn ja siihen liittyvään tietojen vaihtoon. Tässä tutkimuksessa³ tarkastellaan näitä teemoja vastaamalla viiteen tutkimuskysymykseen.

Ensimmäiseksi vastataan kysymykseen siitä, mitä aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä ei ole mahdollista määritellä yksiselitteisesti, mutta käsitteen hahmottaminen toimii samalla artikkelin aiheen rajaajana. Toiseksi artikkelissa tarkastellaan, miten ja millaisella tuloverotusta koskevalla sääntelyllä Suomessa nykyisin torjutaan aggressiivista verosuunnittelua. Kolmanneksi tutkitaan, millaisia mahdollisia erityispiirteitä aggressiivista verosuunnittelua torjuvan sääntelyn tulkintaan liittyy. Neljänneksi nostetaan esiin esimerkkejä Suomen tuloverolainsäädännön aggressiiviselle verosuunnittelulle herkistä kohdista, joihin liittyviä ongelmia voisi rajoittaa tai poistaa kansallisilla lainsäädäntötoimilla. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan esitetä yksityiskohtaisia tiettyjen säännösten kehittämistä koskevia de lege ferenda-kannanottoja. Sen sijaan artikkelissa vastataan viidenneksi kysymykseen: millaisia reunaehtoja aggressiivista verosuunnittelua torjuvan sääntelyn kehittämisessä tulisi ottaa huomioon.

Kolmeen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan lainopin keinoin, vaikka aggressiivinen verosuunnittelu ei olekaan verolainsäädännön tuntema käsite. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen määrittely tai ainakin hahmottaminen tehdään eri oikeuslähteiden avulla, joten tässä mielessä kysymys on lainopillista.

¹ Ks. esim. komission suositus, annettu 6.12.2012, aggressiivisesta verosuunnittelusta (2012/772/EU), johdannon k. 3.

² *Veikkola, Elisa*: Monenvälisen yleissopimuksen Principal Purpose Test, Tutkimus verosopimusten väärinkäytön vastaisesta säännöstä erityisesti Suomen verosopimusten kannalta, Tampereen yliopiston väitöskirjat 535, 2022, s. 129.

³ Artikkelit on kirjoitettu Verohallinnon rahoittamassa ja Tampereen yliopiston toteuttamassa tutkimushankkeessa Aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen paremmalla verolainsäädännöllä: parhaat kansainväliset käytännöt ja niiden soveltuminen Suomen verolainsäädäntöön.

Neljänteen ja viidenteen tutkimuskysymykseen vastataan artikkelin lainopillisen osan pohjalta oikeuspoliittisen tutkimuksen keinoin, jossa on de lege ferenda -tutkimuksen piirteitä⁴.

2 AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITTEESTÄ

2.1 AGGRESSIIVINEN VEROSUUNNITTELU EI OLE LEGAALITERMI

Aggressiivinen verosuunnittelu on viimeisen parin vuosikymmenen aikana⁵ verokeskusteluun tullut termi, jonka merkityssisältö on täsmentymätön⁶ ja ainakin osittain riippuvainen asiayhteydestä ja käyttäjästä⁷. Kysymys on ennen kaikkea veropoliittisesta käsitteestä, jolla on haluttu nostaa keskusteluun verovelvollisten sinällään oikeudellisesti hyväksyttäviä verosuunnittelutoimia, jotka eivät ole verolainsäädännön tarkoituksen tai tavoitteen mukaisia tai niitä ei pidetä muuten hyväksyttävinä. Samalla aggressiivisen verosuunnittelun torjumisesta on tullut veron kiertämisen estämisen ohella perustelu monille sääntelyhankkeille. Esimerkiksi OECD:n BEPS-hanke⁸ ja sen pohjalta annetut direktiivit⁹ sekä eräät kansalliset sääntelyratkaisut¹⁰ perustuvat ainakin osittain tavoitteeseen torjua aggressiivista verosuunnittelua.

Verosuunnittelun tai aggressiivinen verosuunnittelun käsitteitä ei käytetä eikä niitä ole määritelty unionin oikeudessa, verosopimuksissa eikä Suomen kansallisessa verolainsäädännössä, joten ne eivät ole oikeudellisia

⁴ Oikeuspoliittisella tutkimuksella tarkoitetaan tässä artikkelissa Ervastin määritelmän mukaisesti tutkimusta, jolla pyritään tai voidaan vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun tai käytäntöihin. Ks. *Ervasti, Kaijus*: Oikeussosiologinen ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä, *Oikeustiede – Jurisprudentia* 2011:XLIV, s. 86. De lege ferenda -tutkimus voidaan nähdä yhtenä oikeuspoliittisen tutkimuksen alalajina, jonka kohteena on tuleva laki. Tutkimuksen, kuten tämän tutkimuksen, tavoitteena voi olla sen jäsentäminen, mitkä ovat tietyn ongelman sääntelyssä relevantit tavoitteet ja reunaehdot sekä näiden taustalla olevat arvot ja päämäärät. Ks. *Markus, Jaakko*: De lege ferenda -tutkimus prosessi- ja insolvenssioikeudessa. *Lakimies* 6/2023, s. 914. De lege ferenda -tutkimuksen kentässä tämä tutkimus voidaan paikantaa Leskisen esittämässä jaottelussa taustansa vuoksi lainopilliseksi ja samalla myös oikeuspoliittiseksi. Ks. *Leskinen, Minni*: De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä, *Lakimies* 7–8 /2022, s. 1166–1167.

⁵ Kaunisto on todennut, että aggressiivinen verosuunnittelu on terminä tullut esiin oikeuskirjallisuudessa jo 1980-luvulla. Ks. *Kaunisto, Siru*: Veron kiertämisen tunnistaminen, Oikeuden väärinkäytön kielto VML 28 §:n tulkinnaissa, *Acta Wasaensia* 488, Vaasan yliopisto, 2022, s. 31–32. Knuutinen on puolestaan määrittänyt käsitteen synnyn 2000-luvun alkuun. Ks. *Knuutinen, Reijo*: Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat, *Alma Talent*, 2020, s. 38.

⁶ Ks. *Dourado, Ana Paula*: Aggressive Tax Planning in EU Law and in the Light of BEPS: The EC Recommendation on Aggressive Tax Planning and BEPS Actions 2 and 6. *Intertax* 1/2015, s. 43 ja *HJI Panayi, Christiana*: Is Aggressive Tax Planning Socially Irresponsible?, *Intertax* 10/2015, s. 553 ja 555.

⁷ Ks. *Knuutinen* 2020, s. 38. Kirjallisuudessa on puhuttu myös pitkälle menevästä verosuunnittelusta, jolla tarkoitetaan suunnilleen samaa kuin aggressiivisella verosuunnittelulla. Ks. *Viherkenttä, Timo*: Mitä sijoittajat odottavat verovastuullisuudelta? *Verotus* 3/2023, s. 280 ja 288. Järvenoja on puolestaan esittänyt, että aggressiivisen verosuunnittelun sijasta tulisi puhua haitallisesta verosuunnittelusta, mikä kuvaisi tämän tyyppisen verosuunnittelun eettisesti moitittavaa luonnetta. Ks. *Järvenoja, Markku*: Yritysjärjestelyjen verotus, *Kauppakamari*, 2022, s. 159.

⁸ Ks. esim. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, *Mandatory Disclosure Rules ACTION 12: 2015 Final Report*, s. 13–14.

⁹ Ks. esim. neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, 12.7.2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (jäljempänä veron kiertämistä estävä direktiivi), johdannon k. 3.

¹⁰ Ks. esim. HE 150/2018, s. 5, 29, 41 ja 55 ja HE 68/2019, s. 4. Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa aggressiivisen verosuunnittelun torjunta oli merkittävässä roolissa. Ks. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, s. 22–25, 64, 73 ja 192. Sen sijaan Petteri Orpon hallituksen ohjelmasta ei löydy lainkaan sanaa aggressiivinen verosuunnittelu. Ks. *Vahva ja välittävä Suomi*, Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.

termejä¹¹. Eräänlaisena poikkeuksena on virka-apudirektiivin¹² (DAC6-direktiivin¹³) liitteen IV mukainen tunnusmerkistö, jonka avulla määritellään se, onko kysymyksessä direktiivin 8 ab artiklan mukainen raportoitava rajat ylittävä järjestely. Tällaisten järjestelyjen raportoinnin tavoitteena on saattaa erilaiset aggressiiviset verosuunnittelurakenteet EU:n jäsenvaltioiden veroviranomaisten tietoon. Tunnusmerkistö kuvaa direktiivin johdannon mukaan sellaisia liiketoimien ominaispiirteitä ja osatekijöitä, jotka viittaavat vahvasti verojen kiertämiseen tai väärinkäyttöön. Tunnusmerkistö ei kuitenkaan kuvaa suoraan sitä, mitä pidetään direktiiviä sovellettaessa aggressiivisena verosuunnitteluna, koska tätä käsitettä ei ole haluttu määritellä ilmiön jatkuvan muutoksen vuoksi.¹⁴ Siten tunnusmerkistö kattaa muitakin verovelvollisten toimia, kuin pelkästään aggressiivisen verosuunnittelun. Erityisesti direktiivin liitteen kohtien B ja C mukaiset tunnusmerkit ovat varsin kuvaavia järjestelyille, joilla pyritään tyypillisesti välttämään veroja erityisesti kansainvälisissä tilanteissa. Näitä ovat muun muassa tappiollisen yhtiön ostaminen ja sen tappioiden keinotekoinen hyödyntäminen, tulojen tulotyyppin muuntaminen toiseksi verorasituksen pienentämiseksi, konsernin tulojen siirtäminen lainkäyttöalueille, joissa tuloa ei veroteta tai verotus on kevyttä sekä samojen poistojen hyödyntäminen ja kaksinkertaisen verotuksen huojennuksen hakeminen useammalla lainkäyttöalueella.

2.2 AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITE LAIN ESITÖISSÄ

Tyypillisesti aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä ei ole määritelty kotimaisessa lainvalmisteluaineistossa¹⁵, vaikka aggressiiviseen verosuunnitteluun on viitattu viime vuosina useissa hallituksen esityksissä¹⁶. Poikkeuksena on kaivosmineraaliverolain (3.3.2023/314) hallituksen esitys, jossa todetaan, että aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan verotuksen optimointia sellaisella tavalla, joka ei enää olisi lain tarkoituksen ja tavoitteen mukaista¹⁷. Määritelmä on varsin avoin, mutta se kytkee aggressiivisen verosuunnittelun lain tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta vieraisiin päämääriin. Tässä mielessä aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyy samankaltaisia piirteitä kuin veron kiertämiseen.

Välitöntä verotusta koskevissa direktiiveissä tai niiden tausta-aineistoissa ei määritellä sitä, mitä aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan. Monien aggressiivista verosuunnittelua torjuvien direktiivien keskeisenä julkilausuttuna tavoitteena on jäsenvaltioiden veropohjan vahvistaminen, minkä vuoksi niillä torjutaan myös veron kiertämistä ja veropetoksia¹⁸. Tämä on omiaan hämärtämään aggressiivisen verosuunnittelun, veron kiertämisen ja veropetosten käsitteiden merkityssisältöä erityisesti unionin oikeudessa.¹⁹

¹¹ Samoin *Mosquera Valderrama, Irma – Mazz, Abby – Schoueri, Luís Eduadro – Quiñones, Nathalia – West, Craig, Pistone, Pasquale – Zimmer, Frederik*. Tools Used by Countries to Counteract Aggressive Tax Planning in Lighth of Transparency, Intertax 2/2018, s. 143.

¹² Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15.2.2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta (jäljempänä virka-apudirektiivi).

¹³ Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25.5.2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

¹⁴ Ks. DAC6-direktiivin johdannon k. 9.

¹⁵ Korkomenojen vähennysoikeuden rajoituksia koskevan sääntelyn muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä kuvataan tavanomaista laajemmin OECD:n aineistojen pohjalta rahoitusalaan liittyviä aggressiivisen verosuunnittelun riskejä. Ks. HE 150/2018, s. 53–56. Ks. myös kyseistä lakiehdotusta koskeva VaVM 21/2018, jossa käsitellään vieraan pääoman käyttöön liittyvää aggressiivista verosuunnittelua. Uutta Suomen ja Ranskan välistä verosopimusta koskevassa hallituksen esityksessä kuvataan puolestaan lyhyesti sitä, miten portfolio-osinkojen verotusoikeuden antamista vain verovelvollisen asuinvaltiolle on hyödynnetty. Ks. HE 14/2024, s. 6.

¹⁶ Ks. esim. HE 99/2023, s. 5 ja 9, HE 281/2022, s. 22, HE 225/2022, s. 7, HE 204/2022, s. 3 ja 14, HE 188/2021, s. 3. Näissä hallituksen esityksissä on ollut lähes poikkeuksetta kysymys direktiivien implementoinnista kansalliseen verojärjestelmään. Todennäköisesti ensimmäinen viittaus aggressiivisen verosuunnittelun käsitteeseen on tehty kuitenkin Verohallinnosta annetun lain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 148/2007, s. 14).

¹⁷ Ks. HE 281/2022, s. 22.

¹⁸ Ks. esim. veron kiertämistä estävän direktiivin johdannon k. 3 ja virka-apudirektiivin johdannon k. 1–3.

¹⁹ Komission aggressiivista verosuunnittelua koskevassa suosituksessa aggressiivinen verosuunnittelu määriteltiin aikanaan varsin väljästi ja sen torjumiseksi jäsenvaltioille suositeltiin yleisen väärinkäytösten vastaisen säännön sisällyttämistä lainsäädäntöön. Ks. komissio 2012, suosituksen k. 4. Kyseinen sääntö olisi ollut soveltamisalaltaan ennemminkin veron kiertämistä kuin nimenomaisesti aggressiivista verosuunnittelua torjuva säännös.

2.3 AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITE OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

Korkeimman hallinto-oikeuden tai hallinto-oikeuksien julkaistussa oikeuskäytännössä ei ole viitattu aggressiiviseen verosuunnitteluun²⁰, mikä on ymmärrettävää, koska kysymys ei ole oikeudellisesta termistä, jota olisi tarvetta tulkita. Sama koskee keskusverolautakunnan ratkaisukäytäntöä. Myöskään unionin tuomioistuimen antamissa tuomioissa ei ole kuvattu sitä, mitä aggressiivinen verosuunnittelu on, vaikka aggressiivinen verosuunnittelu on noussutkin esiin muutamissa tapauksissa, joissa on käsitelty aggressiivista verosuunnittelua torjuvaa jäsenvaltioiden kansallista verolainsäädäntöä. Näiden tuomioiden merkitystä lain tulkin kannalta käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.

2.4 AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITE OIKEUSKIRJALLISUUDESSA JA KOMISSION AINEISTOISSA

Aggressiiviselle verosuunnittelulle ei ole annettu oikeuskirjallisuudessa käsitteen monimuotoisuuden vuoksi yksiselitteistä määritelmää. Kirjallisuudessa on tyypillisesti kuvattu aggressiivista verosuunnittelua ja sen piirteitä yleisen verokeskustelun, virallisaineistojen tai yritysten yhteiskuntavastuun kautta²¹.

Aluksi on syytä tarkastella, miten *verosuunnittelu* on määritelty oikeuskirjallisuudessa. Verosuunnitteluna on pidetty liiketoimintaan ja muuhun taloudelliseen toimintaan liittyvää päätöksentekoa, jossa otetaan huomioon toimeen liittyvien muiden taloudellisten ja oikeudellisten reunaehtojen lisäksi veroseuraamukset. Kysymys on toimintaan liittyvien veroriskien ennakoinnista ja hallinnasta. Tällainen toiminta on luonnollinen osa kaikkien yritysten ja luonnollisten henkilöiden taloudellista päätöksentekoa. Verosuunnitteluun liittyy myös eri toimintavaihtoehtojen veroseuraamusten vertailu. Kirjallisuudessa ja myös oikeuskäytännössä on hyväksytty se lähtökohta, että verovelvollisella on oikeus valita erilaisista toimintavaihtoehdoista verotuksellisesti edullisin menettely. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että verosuunnittelulla pyrittäisiin ainakaan tyypillisesti minimoimaan maksettavien verojen määrää.²²

Aggressiivisen verosuunnittelun tarkoituksena on erityisesti verorasituksen pienentäminen, eli kysymys on veron minimointiin²³ tähtäävästä toiminnasta. Euroopan unionin komissio on todennut, että aggressiivisessa verosuunnittelussa hyödynnetään verojärjestelmän muutoseikkoja ja heikkouksia sekä erityisesti eri valtioiden kansallisten verosäännösten²⁴ ja verosopimusten yhteensovituksen puutteesta johtuvia epä johdonmukaisuuksia²⁵ ja sääntelyn niin sanottuja porsaanreikiä²⁶. Tällainen toiminta on lain tarkoituksen ja hengen vastaista²⁷.

Osa verosääntelyn aggressiivisen verosuunnittelun kannalta heikoista kohdista on syntynyt valtioiden tietoisien toiminnan tuloksena, mutta osa aggressiivisen verosuunnittelun mahdollistamista rakenteista on muodostunut huomaamatta, kun kansallista ja kansainvälistä verojärjestelmää on muokattu. Ensin mainitussa on tyypillisesti kysymys verokilpailun tuloksena syntyneistä sääntelymalleista, joilla valtiot pyrkivät houkuttelemaan yrityksiä ja myös luonnollisia henkilöitä sekä näiden sijoituksia tarjoamalla erilaisia veroetuja²⁸.

²⁰ Ks. kuitenkin KHO 2021:123, jonka perusteluissa on lainaus valtiovarainvaliokunnan mietinnöstä (VaVM 21/2018), jossa mainitaan käsite aggressiivinen verosuunnittelu.

²¹ Ks. esim. *Dourado* 2015, s. 43–50, *Mosquera Valderrama* ym. 2017, s. 143–145, *Knuutinen* 2020, s. 38–41, *Kaunisto* 2022, s. 24–42 ja *Räbinä, Timo*: Verotusmenettely ja muutoksenhaku, Alma Talent 2022, s. 388.

²² Ks. esim. *Tikka, Kari S.*: Veron minimoinnista, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 165, 1972, s. 28–33, *Wikström, Kauko – Ossa, Jaakko – Urpilainen, Matti*: Vero-oikeuden yleiset opit, Kauppakamari, 2015, s. 89–92 ja *Kaunisto* 2022, s. 24–26. Oikeuskäytännöstä ks. KHO 2014:66 ja KHO 2018:40. Ratkaisussa KHO 2014:66 verovelvollisen valinnanvapauden rajoista, eli käytännössä sallitun verosuunnittelun ja veron kiertämisen välisestä rajasta, on todettu, että verotuksessa on pyrittävä arvioimaan tehtyjä toimenpiteitä niiden tosiasiallisen taloudellisen luonteen mukaan.

²³ Veron minimoinnin käsitteestä ks. *Tikka* 1972, s. 26 ja *Räbinä* 2022, s. 378–388.

²⁴ Kysymys voi olla myös direktiiviin perustuvien kansallisten säännösten hyväksikäytöstä tai EU:n perusvapauksien hyödyntämisestä.

²⁵ Ks. komissio 2012, johdannon k. 2.

²⁶ Termiä porsaanreikä (loophole) on käytetty mm. DAC6-direktiivin johdannon kohdissa 2 ja 8.

²⁷ Ks. Euroopan parlamentti 2019, k. 27.

²⁸ Tämä voi johtaa siihen, että toisen valtion verosääntely voi näyttäytyä aggressiivisen verosuunnittelun mahdollistavana sääntelynä ja toisen valtion kannalta kysymys on verokannustimesta, jolla halutaan houkutella

Veropohjan rapautumiseen eivät vaikuta siten pelkästään verovelvollisten aggressiiviset toimet veron välttämiseksi, vaan myös valtioiden verokilpailun nimissä tekemät aukot veropohjaan²⁹. Nämä aukot puolestaan voivat avata mahdollisuuksia aggressiiviselle verosuunnittelulle.

Oikeuskirjallisuudessa aggressiivinen verosuunnittelu on kytketty tyypillisesti monikansallisten konsernien eri maissa olevien tytäryhtiöiden ja kiinteiden toimipaikkojen sekä konsernin sisäisten transaktioiden hyväksikäyttöön³⁰. Sama koskee veropoliittista keskustelua. Yritysten lisäksi myös luonnolliset henkilöt voivat harjoittaa aggressiivisena pidettävää verosuunnittelua. Kansainvälisissä tilanteissa erityisesti varakkailla yksityishenkilöillä voi olla mahdollisuus siirtää tulojaan tai varojaan verotuksellisesti edullisille lainkäyttöalueille muun muassa hyödyntämällä verovetoisia yritysrakenteita, joihin liittyy usein holdingyhtiötä³¹. Aggressiivisella verosuunnittelulla voidaan viitata kansainvälisten tilanteiden lisäksi kansallisesti toimivien yritysten ja luonnollisten henkilöiden toimintaan³². Kansallisissa tilanteissa aggressiivinen verosuunnittelu voi tarkoittaa verolain aukkojen, puutteiden ja epä johdonmukaisuuksien hyödyntämistä nojautumalla lain sanamuotoon³³. Aggressiivinen verosuunnittelu voi kohdistua tuloverotuksen lisäksi mihin tahansa muuhunkin veromuotoon³⁴.

Erityisesti kansainvälisissä tilanteissa aggressiivisella verosuunnittelulla voidaan tavoitella muun muassa aiheettomia kaksinkertaisia vähennyksiä (double dip) tai tulon verottamatta jäämistä niin lähdevaltiossa kuin asuinvaltiossa (double non taxation)³⁵. Aggressiivinen verosuunnittelu voi kohdistua muun muassa rahoitusjärjestelyihin, aineettomiin oikeuksiin, siirtohinnoitteluun, tappioiden hyödyntämiseen, yritysjärjestelyihin, hybridirakenteisiin ja verotuksellisen asuinvaltion valintaan. Aggressiivisen verosuunnittelun, kuten muunkin verosuunnittelun, kohteet ja toteutustavat muuttuvat lainsäädännön ja oikeuskäytännön kehityksen mukana³⁶. Tämänkin vuoksi aggressiivista verosuunnittelua on vaikea määrittää yksiselitteisesti.

Aggressiivinen verosuunnittelu on vero-oikeudellisesti hyväksyttävää toimintaa (verosuunnittelua), jota ei kuitenkaan pidetä subjektiivisista lähtökohdista arvioituna moraalisesti hyväksyttävänä³⁷. *Knuutinen* on katsonut, että verosuunnittelun luonnetta voidaan arvioida yritysvastuun kannalta. Vastuullisesti toimiva yritys ei harjoita verosuunnittelua, jota voitaisiin pitää luonteeltaan aggressiivisena, eikä kannata tällaiseen toimintaan mahdollisesti liittyvää mainehaittaa.³⁸ Se, missä normaali verosuunnittelu muuttuu luonteeltaan aggressiiviseksi, on veteen piirretty viiva ja tuon viivan paikka vaihtelee piirtäjänsä mukaan³⁹. Rajanveto on viimekädessä arvostuksenvarainen.

investointeja tai henkilöitä kyseiseen valtioon. Verokilpailusta ja aggressiivisesta verosuunnittelusta ks. *Pinatavinga, Paola*: Tax Competition and Tax Coordination in Aggressive Tax Planning: A False Dichotomy, *World Tax Journal* 4/2017.

²⁹ Saman suuntaisesti *Pinatavinga* 2017, s. 479–480.

³⁰ Ks. esim. *Knuutinen* 2020, s. 38.

³¹ Euroopan parlamentti on pitänyt valitettavana, että jotkin EU:n jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön verotusjärjestelmiä houkutellessaan varakkaita yksityishenkilöitä, jotka eivät luo todellista taloudellista toimintaa. Ks. Euroopan parlamentti 2019, k. 175–176.

³² Saman suuntaisesti *Knuutinen, Reijo*: Mitä on ns. aggressiivinen verosuunnittelu, *Verotus* 1/2015, s. 9, *Kaunisto* 2022, s. 42 ja *Räbinä* 2022, s. 388. Ks. myös C-623/22, Belgian Association of Tax Lawyers, tuomion k. 30.

³³ Ks. *Räbinä* 2022, s. 388.

³⁴ Ks. Commission staff working document 21.6.2017, SWD(2017) 236 final, impact assessment, accompanying the document Proposal for a council directive amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation in relation to reportable cross-border arrangements, luku 7.2.1.1. Tähän on viitattu myös tuomiossa C-623/22, Belgian Association of Tax Lawyers, k. 31.

³⁵ Ks. Komissio 2012, johdannon k. 2. Komission suosituksessa korostuvat nimenomaan tilanteet, joissa tulo jää kokonaan verottamatta (johdannon k. 6).

³⁶ Ks. *Kaunisto* 2022, s. 40 ja *Järvenoja* 2022, s. 159. Ks. myös DAC6-direktiivin johdannon k. 9, jossa on todettu, että aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyt ovat vuosien aikana muuttuneet yhä monimutkaisemmiksi ja ne muuttuvat ja mukautuvat edelleen veroviranomaisten vastatoimien seurauksena.

³⁷ Aggressiivista verosuunnittelua on pidetty toisinaan myös veron kiertämisen synonyymina. Ks. *Knuutinen* 2020, s. 38. Näin määriteltynä termi menettäisi itsenäisen merkityksensä. Ks. myös *Kaunisto* 2022, s. 38, joka on suhtautunut torjuvasti aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen käsitteiden rinnastamiseen.

³⁸ Ks. *Knuutinen* 2020, s. 396–397. Sijoittajan kannalta asiaa on käsitelty *Viherkenttä* 2023, s. 287–289.

³⁹ Samansuuntaisesti *Knuutinen, Reijo*: Corporate Social Responsibility, Taxation and Aggressive Tax Planning, *Nordic Tax Journal* 1/2014, s. 60.

2.5 PÄÄTELMIÄ AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN KÄSITTEESTÄ

Tässä artikkelissa aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan toimia, joilla pyritään hyödyntämään kansallisen verojärjestelmän sisäisiä heikkouksia, kansallisen sääntelyn ja verosopimusten sekä eri valtioiden kansallisten verojärjestelmien eroja verorasituksen minimoinnissa, erityisesti tilanteissa, joissa lainsäätäjät ei ole tarkoituksellisesti jättänyt verovelvolliselle mahdollisuutta verotuksensa optimointiin. Kysymys on siten lainsäätäjän tarkoituksen kannalta vieraasta verojärjestelmän rakenteiden hyväksikäytöstä verotuksen minimoinnissa.

Esimerkiksi verotuksen poistojen vuotuinen optimointi tai konserniavustuksen hyväksikäyttö konsernin sisäiseen tuloksen tasaamiseen ei ole aggressiivista verosuunnittelua, vaan tavanomaista yritysten lainsäätäjän verosuunnittelulle asettamissa rajoissa harjoittamaa toimintaa. Verokannustimia ja verohuojennuksia voidaan kuitenkin käyttää hyväksi sääntelyn tarkoituksen kannalta vierailta tavoilla tai tällaiset veroedut pyritään saavuttamaan tavanomaisesta poikkeavilla järjestelyillä, jolloin on mahdollista puhua aggressiivisesta verosuunnittelusta.

Aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyy usein piirteenä se, että haluttu verotuksellinen lopputulos saadaan aikaan käyttämällä hyväksi samanaikaisesti useita eri säännöksiä ja monimutkaisia rakenteita, joiden verotuksesta riippumattomat syyt ovat tyypillisesti vähäisiä tai toissijaisia suhteessa saavutettuun veroetuun. Aggressiiviseen verosuunnitteluun voidaan siten liittää veroriskien hallinnan sijasta erityisesti pyrkimys verohyötyjen saamiseen, eli verovelvollinen toteuttaa taloudelliset ratkaisunsa verovetoisesti ja verojen määrää minimoiden. Jos oikeuskäytännössä on jouduttu tiettyssä tilanteessa vetämään rajaa veron kiertämisen ja verosuunnittelun välille, on perusteltua sanoa, että tilanteessa on kysymys aggressiivisesta verosuunnittelusta, vaikka toimintaa ei olisi pidetty veron kiertämisenä.

3 NYKYINEN AGGRESSIIVISTA VEROSUUNNITTELUA TORJUVA SÄÄNTELY

3.1 YLEISET JA ERITYISET VERON KIERTÄMISTÄ ESTÄVÄT SÄÄNNÖKSET

Verosuunnittelun ja siten myös aggressiivisen verosuunnittelun äärirajat piirtyvät yleisten ja erityisten veron kiertämistä koskevien säännösten soveltamisalan rajojen kautta⁴⁰. Hyväksyttävän verosuunnittelun ja veron kiertämisen välimaastoon sijoittuvaan aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyy riski siitä, että verovelvollisen toimia pidettäisiin veron kiertämisenä. Veron kiertämistä koskevien yleissäännösten (GAAR, general anti-avoidance rule)⁴¹ sanamuodot ovat väljiä ja ne jättävät aina jossain määrin tulkinnanvaraa erityisesti uuden tyyppisissä aggressiivisen verosuunnittelun muodoissa sille, että verovelvollisen toimintaa voitaisiin pitää veron kiertämisenä⁴². Yleisten veron kiertämistä koskevien säännösten yleisluontoisuus toimii pelotteena, jolla voidaan hillitä verovelvollisten pyrkimyksiä testata sitä, missä veron kiertämisen ja verosuunnittelun raja kulkee. Se, onko verovelvollisen toiminnassa kysymys verosuunnittelusta tai veron kiertämisestä, on viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön varassa⁴³.

⁴⁰ Erialaista veron kiertämistä estävistä säännöksistä ks. *Kaunisto* 2022, s. 115–184. Ks. myös *Räbinä* 2022, s. 398–426, *Knuutinen, Reija*: Veron kiertäminen yrityksen tuloverotusta koskevissa direktiiveissä, *Verotus* 1/2021, s. 67–68 ja *Knuutinen, Reija*: Veron kiertämistä koskevien yleislausekkeiden historiallinen kehitys, *Lakimies* 1/2020, s. 48–49.

⁴¹ Yleiset veron kiertämistä estävät säännökset kattavat Suomessa lähes kaikki veromuodot. Poikkeuksena on konserni- ja vähimmäisveroa koskeva sääntely, johon ei sisälly yleistä veron kiertämistä estävää säännöstä. Ks. VaVM 13/2023, s. 10. Tuloverotusta koskeva yleinen veron kiertämistä koskeva säännös on VML 28 §:ssä. Perintö- ja lahjaverotusta koskee perintö- ja lahjaveroain (12.7.1940/378, PerVL) 33 a §, varainsiirtoverotusta varainsiirtoverolain (29.11.1996/931, VSVL) 37 § ja useita oma-aloitteisia veroja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (9.9.2016/768) 10 §.

⁴² Ks. *Kaunisto* 2022, s. 36. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että väärinkäytösten torjunnassa on väistämätöntä turvautua abstrakteihin käsitteisiin, joiden piiriin kuuluu mahdollisimman suuri määrä veronkiertoa ja veropetoksia varten luotuja tilanteita. Ks. C-585/22, X BV, tuomion k. 91.

⁴³ Ks. esim. VML 28 §:n soveltamisalaa koskevasta oikeuskäytännöstä KHO 2018:40, KHO 2017:20, KHO 2016:72, KHO 2016:71 ja KHO 2014:66.

Tuloverolainsäädännössä on lisäksi muutamia tiettyjä tilanteita koskevia erityisiä veron kiertämistä estäviä säännöksiä (TAAR, targeted anti-avoidance rule), jotka perustuvat direktiiveihin⁴⁴. Verosopimusten väärinkäytösten vastainen määräys (PPT, principal purpose test) on puolestaan verosopimusten tulkintaa koskeva yleinen veron kiertämistä estävä sääntö⁴⁵. Erityiset veron kiertämistä koskevat säännökset hillitsevät soveltamisaloillaan aggressiivista verosuunnittelua samalla tavalla kuin yleiset veron kiertämistä koskevat säännökset.

3.2 AINEELLISET VERON KIERTÄMISTÄ JA AGGRESSIIVISTA VEROSUUNNITTELUA ESTÄVÄT SÄÄNNÖKSET

3.2.1 Taustanäkökohtia

Veron kiertämiseen on pyritty puuttumaan yleisten ja erityisten veron kiertämistä estävien säännösten lisäksi aineellisella verolainsäädännöllä. Nämä säännökset eivät edellytä varsinaisten veron kiertämistä estävien säännösten tapaan verovelvollisen tekemien toimien oikeudellisen muodon ja taloudellisen sisällön ristiriitaa, toimen liiketaloudellisten ja muiden verotuksesta riippumattomien syiden punnintaa tai verovelvollisen tarkoituksen arviointia⁴⁶. Tämä voi yksinkertaistaa säännösten tulkintaa verrattuna yleisiin ja erityisiin veron kiertämistä estäviin säännöksiin⁴⁷. Aineelliset veron kiertämistä estävät säännökset (SAAR, special anti-avoidance rule) tulevat sovellettaviksi, jos esimerkiksi tietyn tuloerän veronalaisuudelle tai menon vähennyskelvottomuudelle laissa asetetut objektiiviset edellytykset täyttyvät. Näillä säännöksillä poiketaan verolainsäädännön pääsäännöistä tai rajataan tietyissä tilanteissa veroetuja tarjoavien erityissäännösten soveltaminen, jotta verovelvollinen ei voisi hyödyntää niitä keinotekoisilla järjestelyillä.

Aineellisia veron kiertämistä estäviä säännöksiä on kohdistettu muun muassa tilanteisiin, joihin liittyy selkeitä tavoitteita välttää veroa, mutta yleisten veron kiertämistä koskevien säännösten soveltuminen ei ole varmaa tai oikeuskäytännössä on katsottu, että nämä tilanteet eivät kuulu yleisten veron kiertämistä estävien säännösten soveltamisalaan⁴⁸. Aineellisilla säännöksillä voidaan myös torjua aggressiivista verosuunnittelua ja tarvittaessa muutakin verosuunnittelua. Tällöin kysymys siitä, torjutaanko tietyllä yksittäisellä säännöksellä nimenomaan veron kiertämistä, aggressiivista verosuunnittelua tai muuta verosuunnittelua, on merkityksellinen.

Aineellisten säännösten soveltamisala on tyypillisesti yksiselitteisempi kuin varsinaisten veron kiertämistä estävien säännösten, koska aineellisten säännösten soveltaminen ei perustu veron kiertämisen tunnistamiseen, vaan tiettyjen laissa säädettyjen objektiivisten edellytysten täyttymiseen. Tämän vuoksi aineelliset säännökset ovat ainakin pääsääntöisesti oikeusvarmuuden ja verotuksen ennustettavuuden kannalta parempia keinoja torjua veropohjaa rapauttavia ilmiöitä kuin yleiset ja erityiset veron kiertämistä estävät säännökset.

⁴⁴ Ks. osinkoverotusta koskeva elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (24.6.1968/360, EVL, elinkeinoverolaki) 6 a.10 § ja yritysjärjestelyä koskeva EVL 52 h § sekä näitä koskevat hallituksen esitykset HE 59/2015, s. 2 ja HE 177/1995, s. 10 ja 15. Viimeksi mainitun säännöksen soveltamiskynnys on korkea, joten sen käytännön merkitys on jäänyt vähäiseksi. Ks. tark. *Järvenoja* 2022, s. 170–173. Esimerkiksi osakevaihdon saavutettua osinkoverotuksen keventymistä pidettiin ratkaisussa KHO 2017:78 osakevaihdon seuraavina tavanomaisina seuraamuksina. Näin kysymys ei ollut EVL 52 h §:ssä tarkoitettua veron kiertämisestä. Tätä yritysjärjestelydirektiiviin perustuvaa säännöstä voidaan soveltaa oikeuskäytännön perusteella vain silloin, kun kysymys on oikeuden väärinkäytöstä. Ks. erit. C-126/10, Foggia.

⁴⁵ PPT-testiä on käsitelty yksityiskohtaisesti *Veikkola* 2022.

⁴⁶ Verovelvollisen tarkoituksen arvioiminen voi olla käytännössä vaikeaa tai mahdotonta, mikä voi johtaa siihen, että tällaiselle arvioinnille ei anneta laintulkinnassa tosiasiallisesti painoa. Ks. *Piantavigna, Paolo*: The Role of the Subjective Element in Tax Abuse and Aggressive Tax Planning, *World Tax Journal* 2/2018, s. 218.

⁴⁷ Tosin osa aineellisista veron kiertämistä estävistä säännöksistä on rakenteeltaan monimutkaisia ja sisällöltään hyvinkin tulkinnallisia. Tällöin tulkinnallisuus ei liity sen arvioimiseen, milloin kysymys on veron kiertämisestä, vaan tavanomaiseen aineellisten säännösten tulkinnallisuuteen.

⁴⁸ Esimerkiksi TVL 33 b.3 §:n mukaisen työpanososinkoa koskevan sääntelyn taustalla on ratkaisu KHO 2008:6, jossa katsottiin, että lääkäriyhtiön osakkeenomistajina suoraan tai holdingyhtiön kautta olleille lääkäreille heidän työpanoksensa perusteella maksettuihin osinkoihin sovellettiin osinkoa koskevia säännöksiä. Lainsäätäjät puuttui nopeasti asiaan, ja työpanososinkoa koskevaa sääntelyä on sovellettu vuonna 2010 ja sen jälkeen nostettuun osinkoon. Työpanososinkoa koskevasta sääntelystä ks. HE 47/2009, s. 1–2.

Lisäksi aineellisten säännösten soveltamisala voidaan ulottaa veron kiertämisen ohella myös (aggressiivisena) verosuunnitteluna pidettäviin tilanteisiin.

3.2.2 Nimenomaiset aggressiivista verosuunnittelua torjuvat aineelliset säännökset

Aggressiivinen verosuunnittelu on käsitteenä varsin uusi, ja toistaiseksi vain suhteellisen harvojen säännösten nimenomaisesti todettuna tarkoituksena on aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen. Näille säännöksille on tunnusomaista, että ne on annettu viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana, ne perustuvat OECD:n ja EU:n hankkeisiin ja ne on implementoitu kansalliseen verolainsäädäntöön direktiivien perusteella. Näistä keskeisimpiä ovat veron kiertämistä estävään direktiiviin perustuvat säännökset, joiden tarkoituksena on veropohjan turvaamisen lisäksi aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen⁴⁹.

Veron kiertämistä estävän direktiivin perustella Suomen tuloverojärjestelmään on otettu laki eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotuksesta (30.12.2019/1567)⁵⁰. Kyseisellä lailla pyritään estämään hybridijärjestelyjen johdosta rajat ylittävässä tilanteessa verokohtelun eroavuudesta syntyviä kaksinkertaisia vähennyksiä ja tilanteita, joissa tuloa jää verottamatta. Lisäksi direktiivin implementoinnilla on muutettu ja täydennetty aiemminkin voimassa olleita koron vähennysoikeuden rajoituksia koskevia säännöksiä⁵¹, maastapoistumisveroa koskevia säännöksiä⁵² ja ulkomaisten välyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annettua lakia (16.12.1994/1217).⁵³ Vahvimmin aggressiivisen verosuunnittelun torjunta tuodaan esiin koron vähennysoikeutta rajoittavien säännösten implementointiin liittyvissä esitöissä. Sääntelyä koskevassa valtiovainvaliokunnan mietinnössä korostetaan sääntelyn perimmäistä tarkoitusta estää aggressiivista verosuunnittelua⁵⁴.

Yhteisön saamien osinkotulojen verovapautta rajoittavien EVL 6 a §:n 9 ja 10 momenttien taustalla on emoytärtyhtiödirektiivin muutos, jonka tavoitteena on muun muassa direktiivin väärinkäytön estäminen. Kyseiset säännökset ovat luonteeltaan kohdennettuja veron kiertämistä estäviä säännöksiä. Lain esitöiden ja direktiivin tavoitteiden perusteella tavoitteena on laajemminkin verovapautteen liittyvien väärinkäytösten ja myös aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen.⁵⁵ Säännöksen sanamuodon perusteella sen soveltamisala rajoittuisi kuitenkin lähinnä tilanteisiin, joissa on kysymys veron kiertämisestä. Kysymys on direktiiviin perustuvista säännöksistä, joiden tulkinta on viimekädessä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön varassa. Säännöksiä sovellettaneen käytännössä hyvin harvoin ja niiden tulkinnasta ei ole kotimaista julkaistua oikeuskäytäntöä eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.⁵⁶

Laki suurten konsernien vähimmäisverosta (28.12.2023/1308) liittyy muun ohessa aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan, vaikka tätä seikkaa ei tuoda suoraan lain esitöissä esiin. Esitöissä ei viitata suoraan myöskään verosuunnitteluun tai veron kiertämiseen. Sen sijaan esitöissä todetaan, että sääntelyllä pyritään ratkaisemaan tuloveropohjan rapautumiseen ja voitonsiirtoon liittyviä ongelmia. Tavoitteina on ensisijaisesti maiden välisen haitallisen verokilpailun ja voitonsiirron vähentäminen.⁵⁷ Aggressiivinen verosuunnittelu ohitetaan vain maininnalla lain taustalla olevan direktiivin johdannossa. Johdannossa tuodaan kuitenkin esiin sääntelyn taustalla olevat monikansallisten yritysten verotuskäytännöt, joiden avulla ne voivat siirtää voittoja matalan

⁴⁹ Ks. direktiivin johdannon kohta 3 ja HE 150/2018 s. 1, 10 ja 29, HE 218/2018, s. 3, HE 68/2019, s. 1, HE 201/2021, s. 4, HE 204/2021, s. 3 ja HE 202/2022, s. 3 ja 14.

⁵⁰ Hybriditilanteita koskevia säännöksiä on myös tuloverolaissa, elinkeinoverolaissa, maatilatalouden tuloverolaissa (15.12.1967/543, MVL) ja kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta annetussa laissa (18.12.1995/1552).

⁵¹ EVL 18 a ja 18 b §, TVL 58.9 § ja MVL 3.4 §.

⁵² EVL 51 e, EVL 51 f §, EVL 52.2 e §, EVL 52 g §:n 3 ja 5 mom., EVL 52 i §, MVL 3.5 §, TVL 30 b § ja VML 50 a §.

⁵³ Direktiiviin sisältyy myös yleinen veronkierron vastainen sääntö (6 art.), jota ei kuitenkaan Suomessa ole erikseen implementoitu kansalliseen verolainsäädäntöön, vaan VML 28 §:n on katsottu kattavan direktiivin 6 artiklan mukaisen sääntelyn. Ks. *Kaunisto 2022*, s. 165–166.

⁵⁴ Ks. VaVM 21/2018, s. 7.

⁵⁵ Ks. HE 59/2015, s. 2 ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/121, annettu 27.1.2015, eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä annetun direktiivin 2011/96/EU muuttamisesta, johdannon kohdat 1–9.

⁵⁶ Sääntelystä tarkemmin ks. *Tavares, Romero J. S. – Bogenschneider, Bert N.: The New De Minimis Anti-Abuse Rule in the Parent-Subsidiary Directive: Validating EU Tax Competition and Corporate Tax Avoidance?*, Intertax 8–9/2015, s. 484–494.

⁵⁷ HE 77/2023, s. 28.

verorasituksen lainkäyttöalueille, sekä tarve suojata valtioiden veropohjaa tältä ilmiöltä. Direktiivin johdannossa sääntely liitetään verosuunnittelun sijasta veron kiertämisen torjuntaan.⁵⁸

Suomessa on voimassa muutamia puhtaasti kansallisia säännöksiä, joiden taustalla on muun muassa aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen. Ulkomaiset yhteisöt säädettiin vuoden 2021 alusta Suomessa yleisesti verovelvollisiksi tilanteissa, joissa niillä on Suomessa tosiasiallinen johtopaikka. Muutos voi eräissä tilanteissa lisätä Suomeen kertyviä verotuloja⁵⁹. Ulkomaisen yhteisön yleistä verovelvollisuutta koskevat säännökset liittyvät Marinin hallitusohjelman kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaisiin toimiin⁶⁰.

Sääntelyn luonteen vuoksi on selvää, että myös siirtohinnoittelua koskeva sääntely rajaa mahdollisuuksia konsernin sisäisten suoritteiden hinnoittelulla tapahtuvaan aggressiiviseen verosuunnitteluun, vaikka tätä ei olekaan tuotu esiin ennen 2020-lukua lain esitöissä⁶¹. Sen sijaan VML 31 §:n siirtohinnoittelusäännöksen muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 188/2021) mukaan lainsäädäntömuutoksen taustalla oli Marinin hallituksen hallitusohjelman kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaisia toimia koskeva listaus⁶². Muutoksella laajennettiin VML 31 §:n soveltamisala koskemaan liiketoiminnan uudelleen luonnehdintaa ja sivuuttamista.⁶³

Vaikka kaivosmineraalivero ei olekaan tulovero, on kaivosmineraaliverolaki syytä nostaa tässä yhteydessä esiin. Lain sääntelyratkaisujen taustalla on aggressiivisen verosuunnittelun rajoittaminen. Hallituksen esityksessä on katsottu, että nettotulon veromallien ei välttämättä voida katsoa parhaalla mahdollisella tavalla vastaavan tavoitteeseen kerätä kohtuullinen korvaus uusiutumattomista luonnonvaroista. Nettotulon verotukseen perustuvien kaivosveromallien haasteeksi on lisäksi arvioitu erityisesti niiden monimutkaisuus ja hallinnollinen raskaus rojaltpohjaisiin veroihin verrattuna. Lisäksi ne ovat alttiimpia verotuottojen vuotamiseen aggressiivisen verosuunnittelun seurauksena.⁶⁴ Sääntelyyn on siten vaikuttanut myös tarve estää ennakolta vaihtoehtoisin sääntelyratkaisuihin liittyvää aggressiivista verosuunnittelua. Kaivosmineraaliverolaki ei ole edellisestä huolimatta luonteeltaan aggressiivista verosuunnittelua estävä säädös. Laki on kuitenkin hyvä esimerkki siitä, miten verosuunnittelumahdollisuuksien rajoittaminen on vaikuttanut sääntelyratkaisuihin.

3.2.3 Muu aggressiivista verosuunnittelua torjuva aineellinen sääntely

Verosuunnitteluun on puututtu lainsäädännöllä jo pitkään – terminologia sääntelyn tavoitteiden kuvaamisessa on ollut aiemmin erilainen, vaikka sääntelyn tavoitteet ovat olleet nykyterminologialla aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa. Lisäksi monien jo pitkään voimassa olleiden ja viimeaikaisistenkin säännösten

⁵⁸ Ks. neuvoston direktiivi (EU) 2022/2523, annettu 14.12.2022, monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisien konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa, johdannon kohdat 1–7.

⁵⁹ Ks. tark. *Nykänen – Nieminen*: Tuloverolain kommentaari, jatkuvatyöntekijänteen teos, Alma Talent Päivittyvät hakuteokset, luku II OSA Verovelvolliset > 1 luku Verovelvollisuuden alueellinen ulottuvuus > TVL 9 § Yleinen ja rajoitettu verovelvollisuus > 8 momentti.

⁶⁰ Ks. Marinin hallituksen ohjelma, s. 192 ja HE 136/2020 s. 5. Hallitusohjelmaan sisältyi useita aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan liittyviä hankkeita, jotka jäivät toteutumatta, vaikka niistä olivat olemassa jo hallituksen esitysten luonnokset. Näitä olivat luonnollisten henkilöiden arvonnousuvero eli maastapoistumisverotus ja taloudellisen työnantajan käsitteen sisällyttäminen tuloverolainsäädäntöön sekä kiinteistösijoitusrahastojen verotuksen uudistaminen. Esitysluonnoksissa niiden kytkentä aggressiiviseen verosuunnitteluun jäi kuitenkin hyvin ohueksi.

⁶¹ Kuten Knuutinen toteaa, siirtohinnoittelua ei tule yleisesti rinnastaa aggressiiviseen verosuunnitteluun, mutta konsernin sisäistä siirtohinnoittelua voidaan käyttää ja on käytettykin aggressiivisen verosuunnittelun välineenä. Ks. *Knuutinen* 2015, s. 13.

⁶² Ks. HE 188/2021, s. 3 ja Marinin hallituksen ohjelma, s. 192.

⁶³ Neuvosto on antanut 12.9.2023 ehdotuksen siirtohinnoittelua koskevaksi direktiiviksi (COM(2023) 529 final). Direktiiviehdotusta perusteellaan jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavilla siirtohinnoittelua koskevilla säännöksillä, joiden katsottiin mahdollistavan siirtohintojen manipuloinnin voittojen siirtämiseksi ja hyödyntävän aggressiivista verosuunnittelua. Ks. direktiiviehdotuksen Perustelut, 1 Ehdotuksen tausta, Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet. Direktiiviehdotuksesta tarkemmin ks. *Helminen, Marjaana*: Siirtohinnoitteludirektiiviesitys – mikä muuttuu vai muuttuuko mikään? Verotus 1/2024, s. 4–15.

⁶⁴ HE 281/2022, s. 22 ja Arvio kaivosveron toteuttamisesta, Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:44, s. 48–49.

tarkoituksena on ollut erilaisten verosuunnittelumahdollisuuksien rajoittaminen, vaikka säännösten esitöissä tätä ei tuoda esiin.

Lainsäätäjät ovat pyrkineet estämään verolainsäädännön heikkouksien hyväksikäyttöä joko uusien sääntelyratkaisujen käyttöönoton yhteydessä tai kun voimassa olevia säännöksiä on muutettu niissä olevien verosuunnittelulle tai veron kiertämiselle altistavien piirteiden poistamiseksi. Kysymys on sääntelyn tarkoituksen vastaisten verosuunnittelumahdollisuuksien rajoittamisesta tai estämisestä. Klassisena esimerkkinä voidaan mainita tappioiden vähennysoikeutta yhtiön omistajanvaihdostilanteissa rajaava TVL 122 §, jonka taustalla on ollut tarve estää tappiollisten yhtiöiden käyttäminen verosuunnittelun välineenä⁶⁵. Tappioiden hyödyntämiseen liittyy myös TVL 16.1 §, jonka mukaan elinkeinoyhtymän tulo verotetaan yhtiömiehen tulona mutta tappio vähennetään yhtymän tulosta laskettaessa. Tulon ja tappion erilaisen verokohtelun taustalla on se, että tappioiden jakamisen yhtiömiehille katsottiin antavan yhtiöosuuden luovutustilanteissa tappiollisen yhtymän osuuden ostajalle mahdollisuuden veron kiertämiseen.⁶⁶

Elinkeinoverolain 6 b §:n käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verovapautta rajoittavia moninaisia sulkusäännöksiä on perusteltu tyypillisimpien verosuunnittelumahdollisuuksien torjunnalla. Toisaalta kyseisellä sääntelyllä on tarjottu yrityksille verosuunnittelumahdollisuuksia. Hallituksen esityksen mukaan muutoksen verotuloja alentavat vaikutukset liittyivät lähinnä pienempien kansallisesti toimivien yritysten kasvaviin verosuunnittelumahdollisuuksiin. Tätä pidettiin verovelvollisten välisen neutraliteetin kannalta oikeudenmukaisena, jotta myös pelkästään Suomessa toimivat yritykset voivat hyötyä luovutusvoittojen verovapaudesta.⁶⁷ Lainsäätäjän nimenomaisesti tarjoamien verosuunnittelumahdollisuuksien hyväksikäyttö ei ole aggressiivista verosuunnittelua, jos kyseisiä etuja ei pyritä saamaan keinotekoisten järjestelyjen avulla.

Optioedun rajaamista TVL 77.2 §:n säännöksillä ulkomaan työskentelystä saatua palkkatuloa koskevan niin sanotun kuuden kuukauden säännön soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltu tarpeella rajata verosuunnittelua⁶⁸. Työpanosinkoa koskevaa TVL 33 b.2 §:ää on perusteltu puolestaan sillä, että ratkaisu KHO 2008:6 oli omiaan lisäämään verosuunnittelutoimia lievän osinkoverotuksen hyödyntämiseksi⁶⁹. Kyseinen lakimuutos on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa oikeuskäytännössä tehty verosuunnittelun mahdollistava tulkinta on johtanut hyvin nopeaan lainsäädännön muutokseen.⁷⁰ Verovuodesta 2020 alkaen sovelletun TVL 35 b §:n mukaisen eräiden vakuutusten erityisen verotusmenettelyn, jolla sijoitusvakuutukset voidaan säännöksen edellytysten täytyessä sivuuttaa verotuksessa, tarkoituksena on estää sääntelyn tarkoituksen vastaisten veroetujen saaminen. Hallituksen esityksen mukaan TVL 35 b § on luonteeltaan aineellinen, vaikka sillä on eräitä veron kiertämistä koskevan säännöksen piirteitä⁷¹.

Suomesta saadun tulon käsitettä on laajennettu 1.3.2023 alkaen sovelletulla TVL 10 §:n 10 kohdalla, jolla Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta välillisesti saadut luovutusvoitot säädettiin Suomesta saaduksi tuloksi. Samassa yhteydessä Suomi poisti monenvälisen yleissopimuksen⁷² omaisuuden luovutuksesta saatujen voittojen verotusta koskevaan 9 artiklaan aiemmin tekemänsä varauman. Varauman poiston seurauksena

⁶⁵ Ks. HE 173/1967, s. 2. Sama koskee TVL 123.2 §:n säännöksiä, joilla rajoitetaan vastaanottavan yhtiön oikeutta vähentää sille siirtyviä sulautuvan tai jakautuvan yhtiön tappioita. Lain esitöissä (HE 84/1982, s. 2 ja HE 200/1992, s. 48) ei ole kuitenkaan mitään viitteitä siitä, että vähennysoikeuden rajoitusten tarkoituksena olisi veropohjan suojaaminen. Säännösten tarkoitus on tästä huolimatta ilmeinen, ja ratkaisussa KHO 2019:51 on todettu, että niillä estetään se, että vastaanottava yhtiö voisi käyttää hyväkseen sellaisen sulautuvan yhteisön tappion, joka on syntynyt aikana, jolloin sulautunut yhteisö ei ole kuulunut vastaanottavan yhteisön intressipiiriin. Ks. tark. *Nuotio, Vesa-Pekka*: Tappion sulautumisessa siirtymisen edellytykset ja välillinen omistus, Verotus 3/2024, s. 268.

⁶⁶ Ks. HE 40/1974, s. 5.

⁶⁷ Ks. HE 92/2004, s. 31.

⁶⁸ Ks. HE 102/2000, s. 3.

⁶⁹ Ks. HE 47/2009, s. 2 ja 4.

⁷⁰ Ks. tark. *Räbinä 2022*, s. 388.

⁷¹ Ks. HE 275/2018, s. 51. Säännöksestä ja sen soveltamisesta tarkemmin ks. *Itälä, Hannu*: Eräiden sijoitussidonnaisten vakuutustuotteiden sivuuttamista koskeva TVL 35 b § verosuunnittelumahdollisuuksia rajoittavana erityisenä veronkiertosäännöksenä, Verotus 1/2020, s. 75–86, *Myllymäki, Janne*: Sijoitusvakuutuksen sivuuttaminen verotuksessa, Defensor Legis 2/2021, s. 411–434 ja *Myllymäki, Janne*: Sijoitusvakuutuksen sivuuttaminen – oikeustila päätöksen KHO 2022:41 jälkeen, Verotus 4/2022, s. 455–460.

⁷² Veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi verosopimukseen toteuttavista toimenpiteistä tehty monenvälinen yleissopimus (SopS 22/2019).

useiden Suomen solmimien verosopimusten luovutusvoittoa koskevat määräykset muuttuivat siten, että Suomi voi verottaa myös Suomessa sijaitsevista kiinteistöistä välillisesti saatavat luovutusvoitot. Lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä ei viitata aggressiiviseen verosuunnitteluun eikä ylipäättään verosuunnitteluun. Sen sijaan esityksen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan veropohjan tiivistäminen mahdollistamalla uusimmissa verosopimuksissa Suomelle allokoitun verotusoikeuden käyttäminen kiinteistöjen välillisissä luovutuksissa⁷³. On kuitenkin selvää, että sääntelyllä pyritään rajamaan välillisiin kiinteistöomistuksiin rajat ylittävissä tilanteissa liittyviä verosuunnittelumahdollisuuksia. Monet verosopimukset kuitenkin rajaavat edelleen Suomen mahdollisuuksia verottaa täällä sijaitsevista kiinteistöistä esimerkiksi rahastojen kautta saatuja välillisiä luovutusvoittoja⁷⁴.

3.3 VEROTUSTIETOJEN VAIHTOA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

Verotustietojen vaihto mahdollistaa muun muassa ulkomailta saatujen tulojen tehokkaan verovalvonnan verovelvollisen asuinvaltiossa ja kasvattaa kiinnijäämisen riskiä erityisesti veropetostilanteissa. Verotustietojen vaihtoa koskeva sääntely on laajentunut viimeisen parin vuosikymmenen aikana nopeasti. Perinteisten kahdenvälisen verotustietojen vaihtoa koskevien sopimusten ja tuloverotusta koskevien sopimusten tietojen vaihtoa koskevien määräysten rinnalle ovat tulleet uudet sääntelyinstrumentit, kuten monenkeskiset virka-apusopimukset sekä virka-apudirektiivin soveltamisalaa laajentaneet muutosdirektiivit (DAC2–DAC8) ja niiden perusteella annetut kansalliset säännökset⁷⁵.

Verotustietojen vaihtoa koskevien sopimusmääräysten merkitystä aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa voidaan pitää osin samankaltaisena kuin yleisten veron kiertämistä koskevien säännösten. Ne eivät osu aggressiivisen verosuunnittelun torjunnan ytimeen, koska verosuunnitteluun ei kuulu saatujen tulojen ilmoittamatta jättäminen tai aiheettomien vähennysten vaatiminen. Verotustietojen vaihdolla turvataan veropohjaa erityisesti ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntitapauksissa.

Verotustietojen vaihto ei ole kuitenkaan merkityksetöntä veron kiertämisen estämisessä tai aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa. Tietyissä tapauksissa tietojen vaihdolla voidaan saada kuvaa siitä, millaisilla järjestelyillä verovelvolliset voivat pyrkiä välttämään verojen maksua.

Virka-apudirektiivissä on määräyksiä eräiden verotustietojen vaihdosta, joilla pyritään torjumaan veron kiertämisen ohella myös aggressiivista verosuunnittelua. Näitä ovat erityisesti rajat ylittäviä tilanteita varten annettavia ennakkopäätöksiä ja ennakkohinnoittelusopimuksia koskevaa pakollista automaattista tietojenvaihtoa (DAC3), siirtohinnoitteluun liittyvää maakohtaista raportointia (DAC4) ja raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä (DAC6) koskevat määräykset. Nämä määräykset on implementoitu Suomessa hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annetulla lailla (15.3.2013/185) sekä verotusmenettelyistä annetulla lailla ja raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetulla lailla (30.12.2019/1559).

Merkittävimpanä nimenomaan aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvänä verotustietojen vaihtoa koskevana sääntelynä voidaan pitää DAC6-direktiivin mukaisia raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä⁷⁶. Sääntelyn avulla EU:n jäsenvaltioiden veroviranomaiset saavat tietoja järjestelyistä, joilla mahdollisesti pyritään kiertämään tai välttämään veroja. Lain esitöissä ja direktiivin johdannossa korostetaan DAC6-direktiivin yhteyttä aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan. Direktiivin avulla saatavat tiedot mahdollistavat jäsenvaltioita tukemaan sääntelyn porsaanreikiä uudella lainsäädännöllä ja kohdistamaan riskiarvioiteja ja verotarkastuksia.

⁷³ HE 279/2022, s. 13.

⁷⁴ Ks. *Nykänen, Pekka – Urpilainen, Matti*: Metsärahostot ja niiden ulkomaiset osuudenomistajat – muuttunut vero-kohtelu sekä nykyisen sääntelyn kehittämisehdotuksia, Verotus 4/2023, s. 410.

⁷⁵ Yleisesitys aiheesta ks. *Äimä, Kristiina*: Verotustiedot, Alma Talent, 2017, s. 350 ss. Äimän tutkimuksen jälkeen verotustietojen vaihtoa koskeva sääntely on lisääntynyt nopeasti.

⁷⁶ Direktiivi perustuu raporttiin BEPS-hankkeen toimenpiteeseen 12. Ks. DAC6-direktiivin johdannon k. 4. Direktiivin mukaisen raportoinnin periaatteista ks. *Desmyttere, Felix – Vanneste, Lars*: Compatibility of the DAC6 Obligation to Report Cross-Border Arrangements with Fundamental Rights: A Green Light from the Advocate General?, *European Taxation* s. 298–300.

Tämän on tuotu esiin myös direktiiviä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä⁷⁷. Raportointivelvollisuudella voi olla hallituksen esityksen mukaan myös veron kiertämistä ja aggressiivista verosuunnittelua ennaltaehkäisevä vaikutus.⁷⁸ Verosuunnittelun ja veron kiertämisen raja ei ole selkeä, ja varsinkin uudentyyppisiin verovetoisiin rakenteisiin liittyy yrityksen kannalta riski veron kiertämistä koskevien säännösten soveltamisesta. Direktiivi on implementoitu Suomessa siten, että raportointivelvollisuus koskee vain rajat ylittäviä tilanteita. Kotimaisia tilanteita raportointivelvollisuus ei koske⁷⁹.

Rajat ylittäviä tilanteita varten annettavia ennakkopäätöksiä ja ennakkohinnoittelusopimuksia koskevaa pakollista automaattista tietojen vaihtoa koskevan DAC3-direktiivin⁸⁰ tavoitteena on verojärjestelmien läpinäkyvyyden parantaminen kehittämällä verotuksen ennakkopäätöksiä ja ennakkohinnoittelusopimuksia koskevien tietojen avoimuutta sekä jäsenvaltioiden hallinnollista yhteistyötä. Avoimuutta on haluttu parantaa, koska ennakkopäätösten avulla on luotu verotusta varten rakenteita, jotka ovat johtaneet keinotekoisen korkean tulon alhaiseen verottamiseen ennakkopäätöksen antaneessa valtiossa ja jättäneet muiden valtioiden verotettaviksi vain keinotekoisia vähäisiä tulomääriä. Direktiivin tavoitteet on kytketty veron kiertämisen, aggressiivisen verosuunnittelun ja vahingollisen verokilpailun hillitsemiseen.⁸¹ Direktiiviin perustuva sääntely voi antaa mahdollisuudet arvioida sitä, liittyykö toisissa EU:n jäsenvaltioissa annettuja ennakkopäätöksiä ja ennakkohinnoittelusopimuksia koskeviin tilanteisiin veron kiertämiseen viittaavia piirteitä. Nimenomaisesti aggressiivisen verosuunnittelun torjumisen kannalta DAC3-direktiivin mukaisella tietojen vaihdolla ei kuitenkaan ole välitöntä merkitystä. Saadut tiedot voivat kuitenkin johtaa yrityksen kannalta siihen, että Verohallinto voisi pitää yrityksen toimia veron kiertämisenä, joten tietojen vaihto voi hillitä yritysten halua toteuttaa poikkeuksellisia verovetoisia järjestelyjä. Siten DAC3-direktiivin mukainen tietojen vaihto voi toimia samalla tavoin aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa kuin DAC6-direktiivin mukainen tietojen vaihto.

Neuvosto on antanut muun muassa luonnollisten henkilöiden saamien ennakkopäätösten automaattista tietojen vaihtoa koskevan virka-apudirektiivin muutosdirektiivin (DAC8)⁸², jonka mukaiset säännökset tulee sisällyttää jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön viimeistään 31.12.2025⁸³. Muutosdirektiivin mukainen tietojen vaihto voi olla merkityksellinen aggressiivisen verosuunnittelun kannalta vastaavalla tavalla kuin DAC3-direktiivin mukainen tietojen vaihto, vaikka DAC8-direktiivin tavoitteet onkin liitetty direktiivin johdannossa vain veropetosten, verovilpin ja veronkierron torjuntaan⁸⁴.

Vaikka asia ei lain esitöistä suoraan ilmene⁸⁵, voidaan virka-apudirektiivin siirtohinnoitteludokumentointia ja maakohtaista raportointia koskevalla määräyksillä katsoa olevan liittymiä aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan (DAC4). Maakohtaisella raportoinnilla pyritään lisäämään monikansallisten yritysten verotusta koskevan informaation läpinäkyvyyttä ja tämän informaation avulla verohallinnot voivat muun muassa arvioida siirtohinnoittelun riskejä⁸⁶. Maakohtainen raportointi voi auttaa Verohallintoa tunnistamaan tilanteita, joissa siirtohinnoittelua käytetään hyväksi verojen minimoinnissa ja siten puuttumaan VML 31 §:n soveltamisalalla toimiin, jotka on mahdollista luokitella aggressiiviseksi verosuunnitteluksi. Saadut tiedot voivat nostaa myös esiin hyväksyttävän verosuunnittelun ja veron kiertämisen rajapintaan sijoittautuvia tapauksia, joihin Verohallinto saattaa soveltaa VML 28 §:ää.

⁷⁷ Ks. C-694/20, Orde van Vlaamse Balie, tuomion k. 43 ja C-623/22, Belgian Association of Tax Lawyers, tuomion k. 28 ja 98.

⁷⁸ Ks. DAC6-direktiivin johdannon kohdat 1–13 ja HE 69/2019, s. 3, 7 ja 12.

⁷⁹ Direktiivin mukainen raportointi velvollisuus on ulotettu koskemaan kotimaisia tilanteita vain muutamassa valtiossa. Ks. *Casi-Eberhard, Elisa – Chen, Xiao – Orlic, Mark D. – Spengel, Christoph*. One Directive, Several Transpositions: A Cross-Country Evaluation of the National Implementation of DAC6, *World Tax Journal* 1/2021, s. 69.

⁸⁰ Neuvoston direktiivi (EU) 2015/2376, annettu 8.12.2015, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

⁸¹ Ks. DAC3-direktiivin johdannon k. 1.

⁸² Neuvoston direktiivi (EU) 2023/2226, annettu 17.10.2023, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta.

⁸³ DAC8-direktiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan tietojen vaihdon piiriin kuuluvat verovelvollisen verotuksellista kotipaikkaa koskevat ennakkopäätökset ja rajatylittäviä tilanteita varten annetut ennakkopäätöksen, joiden kohteena olevien liiketoimen tai liiketoimien sarjan määrä ylittää 1 500 000 euroa.

⁸⁴ Ks. DAC8-direktiivin johdannon k. 1–2.

⁸⁵ Aggressiivinen verosuunnittelu on kuitenkin mainittu hieman ohimennen esitöissä. Ks. HE 142/2016, s. 4.

⁸⁶ Ks. HE 142/2016, s. 19 ja HE 69/2019, s. 4.

3.4 MUUT VERORAPORTOINTIA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

Kirjanpitolain (30.12.1997/1336) 7 b lukuun on otettu maakohtaista tuloveroraportointia koskevat säännökset, joita sovelletaan 22.5.2024 ja sen jälkeen alkaviin tilikausiin. Sääntely perustuu tilinpäätösdirektiivin⁸⁷ muuttamisesta 24.11.2021 annettuun direktiiviin⁸⁸. Sääntelyn perusteella konsernin perimmäisen emoyhtiön tulee laatia, julkaista ja asettaa saataville maakohtainen tuloveroraportti, jos konsernin liikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa. Sama koskee itsenäistä yhtiötä. Raportointivelvollisuus ei koske pankkialaa, jota koskevat kuitenkin pitkälti samanlaiset velvollisuudet luottolaitostoiminnasta annetun lain (8.8.2014/610) 10:12:n säännösten mukaisesti⁸⁹.

Maakohtaisella tuloveroraportilla pyritään lisäämään yritysten avoimuutta ja parantamaan julkista valvontaa. Nämä tavoitteet liittyvät kirjanpitolain muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan vahvasti aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan ja sen on katsottu vahvistavan yritysten yhteiskuntavastuuta, koska raportointi tuo esiin, miten yritykset tukevat veronmaksulla eri valtioissa hyvinvointia. Lisäksi maakohtaisen tuloveroraportoinnin katsottiin antavan mahdollisuuden tietopohjaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun aggressiivisen verosuunnittelun syistä ja seurauksista, mikä voisi ehkäistä sääntelyn eroavaisuuksia, porsaanreikiä ja haitallisia verotoimenpiteitä.⁹⁰

Tuloveroraportti ei tuo Verohallinnolle uusia työkaluja veron välttämiseen tähtäävien järjestelyjen torjumisessa, koska Verohallinto on jo aiemmin saanut vastaavat tiedot DAC4-direktiivin mukaisen sääntelyn perusteella. Julkisen veroraportoinnin tavoitteena on sen sijaan nostaa julkisuuteen suurten yritysten suhtautuminen veroihin ja veronmaksamiseen. Näin yritysten aggressiiviset verosuunnittelurakenteet voivat tulla yleisön tietoisuuteen, mikä voi hillitä yritysten halua välttää verojen maksua pitkälle menevällä verosuunnittelulla.

Monet yritykset ovat jo ennen pakollisen julkisen maakohtaisen veroraportoinnin voimaantuloa laatineet julkisia raportteja maksamistaan veroista. Näiden raporttien sisällöt ovat olleet toisistaan poikkeavia. Suomessa valtio on edellyttänyt jo pitkään yrityksiltä, joissa se on enemmistöomistajana, maakohtaista verojen raportointia. Valtioneuvoston kanslia on antanut raportoinnista viimeisimmän ohjeistuksen vuonna 2022. Ohjeistuksessa on otettu huomioon tilinpäätösdirektiivin mukaiset julkiset raportointivelvoitteet ja GRI-standardin mukaiset tiedot. Ohjeistuksessa kannustetaan myös valtion vähemmistöomisteisia yhtiöitä sekä kaikkia listattuja yhtiöitä vastaavaan raportointiin.⁹¹

Tilinpäätösdirektiivin mukainen pakollinen ja julkinen veroraportointi parantaneen yritysten veronmaksua koskevien raporttien vertailukelpoisuutta. Yhtenäinen raportointi ei mahdollista myöskään raportoitavien tietojen valikointia yrityksen kannalta edullisella tavalla.

⁸⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/34/EU, annettu 26.6.2013, tiettytyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY kumoamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.

⁸⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/2101, annettu 24.11.2021, direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta.

⁸⁹ Kyseiset luottolaitostoiminnasta annetun lain säännökset perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU, annettu 26.6.2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 89 artiklaan.

⁹⁰ Ks. HE 99/2023, s. 5, 7 ja 9. Muutosdirektiivin johdannossa ei sen sijaan tuoda selkeästi esiin yhteyttä aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan, vaikka rivienvälistä tämä tavoite on luettavissa.

⁹¹ Ks. Valtioneuvoston kanslia, 7.6.2022, ohjeistus valtion enemmistöomisteisille yhtiöille maakohtaisten verojen raportointiin tilikaudesta 2022 alkaen. Valtion omistamien yhtiöiden veroraportoinnista ks. *Heikkilä, Katariina – Hyvönen, Timo – Nykänen, Pekka*. Valtionyhtiöiden verojalanjälki, Sidosryhmä- ja legitimaatioteoriaan perustuva tutkimus kuuden suomalaisen valtio-omistaisen yhtiön maakohtaisesta veroraportoinnista, Oikeus 2/2021, s. 132–158.

4 AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN TORJUNTA JA VEROLAIN SÄÄNNÖSTEN TULKINTA

4.1 SÄÄNTELYN TAVOITTEEN MERKITYS VEROLAIN TULKINNASSA

Lain tulkinnan kannalta mielenkiintoista on se, voiko verolain säännöksen taustalla oleva tavoite torjua aggressiivista verosuunnittelua vaikuttaa jotenkin tällaisen säännöksen tulkintaan ja millaisia erityispiirteitä tällaisen sääntelyn tulkintaan mahdollisesti liittyy. Kysymys kytkeytyy erityisesti aggressiivista verosuunnittelua torjuvaan aineelliseen sääntelyyn, koska tietojen vaihtoa koskeva sääntely on tyypillisesti siinä määrin teknistä, ettei sen tulkinnassa sääntelyn tavoitteilla ole yleensä erityistä merkitystä. Raportoitavat tiedot tulee antaa riippumatta siitä, onko yksittäisessä raportoinnin kohteena olevassa tilanteessa kysymys esimerkiksi veron kiertämisestä tai aggressiivisena verosuunnitteluna pidettävästä toiminnasta.

Lainsäätäjän tarkoitus ohjaa laintulkintaa lain sanamuodon asettamissa rajoissa, joten lakia tulkitsevan viranomaisen, tuomarin tai tutkijan tulisi lähtökohtaisesti ottaa tulkinnassa huomioon se, että lain tarkoituksena on aggressiivisen verosuunnittelun torjunta. Ongelmana on kuitenkin se, että aggressiivinen verosuunnittelu ei ole oikeudellinen termi eikä sitä ole yleensä määritelty lain esitöissä. Käsitteenä aggressiivinen verosuunnittelu on muutenkin epämääräinen ja käsitteen sisällön määrittäminen on ainakin osittain subjektiivista.

Aggressiivista verosuunnittelua estävät aineelliset säännökset ovat tyypillisesti teknisluonteisia ja soveltamisalaltaan varsin tarkkarajaisia. Tällaisten säännösten sanamuotoon perustuvan soveltamisalan voidaan lähtökohtaisesti katsoa määrittävän tilanteet, jotka ovat lainsäätäjän tarkoittamaa aggressiivista verosuunnittelua. Siten säännöksen tarkoituksella torjua aggressiivista verosuunnittelua ei ainakaan lähtökohtaisesti voida argumentoida säännöksen tietynlaisesta tulkinnasta. Kysymys on normaalista aineellisen sääntelyn tulkintatilanteesta, jossa sääntelyn tavoite torjua aggressiivista verosuunnittelua ei ainakaan merkittävästi voi ohjata tulkintaa.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa tarkempaan tarkasteluun koron vähennysoikeutta koskevan EVL 18 a ja 18 b §:n esityöt ja erityisesti valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 21/2018, jossa on tavanomaista tarkemmin käsitelty sääntelyn taustalla olevaa aggressiivista verosuunnittelua. Valiokunnan mietinnöstä⁹² ja hallituksen esityksestä⁹³ kuten myös sääntelyn taustalla olevan direktiivin johdannosta⁹⁴ ja OECD:n BEPS-hankkeen aineistosta⁹⁵ ilmenee selkeästi se, että sääntelyn tarkoituksena on aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen. Esitöissä ei kuitenkaan määritellä sitä, mitä aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan. Sen sijaan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä tuodaan esiin muutamia mielenkiintoisia seikkoja aggressiivisesta verosuunnittelusta. Mietinnössä todetaan, että koron vähennysoikeuden rajoitus on laajavaikutteinen ja se kattaa myös tilanteet, joissa ei ole kysymys aggressiivisesta verosuunnittelusta. Sääntely kohdistuu siten myös aloille ja toimijoihin, joiden korkojen vähennysoikeutta ei lähtökohtaisesti ole tarvetta rajoittaa. Lisäksi mietinnössä todetaan, että sääntelyyn sisältyvä niin sanottu tasevapautus perustuu ajatukseen, ettei kysymys ole aggressiivisesta verosuunnittelusta, jos tarkasteltavan erillisyyhtiön oman pääoman suhde taseen loppusummaan on vähintään samalla tasolla kuin konsernitaseessa.⁹⁶

Säännösten tulkinnan kannalta mielenkiintoisin kannanotto mietinnössä on seuraava:

Valiokunta pitää sinänsä selvänä, että sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yksitulkintaista ja ennakoitavaa. Kun kohteena on aggressiivinen verosuunnittelu, kaikkia ilmiöitä ei kuitenkaan voida ottaa ennalta huomioon. Siksi sääntelyn on järkevämpää olla yleistasoista, ja — niin kuin nyt — objektiivisiin, yhtäläisesti havaittaviin seikkoihin perustuvaa.⁹⁷

⁹² Ks. VaVM 21/2018, s. 4, 7 ja 11.

⁹³ Ks. HE 150/2018, s. 29.

⁹⁴ Ks. Veron kiertämistä estävän direktiivin johdannon kohta 3.

⁹⁵ Ks. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting, Project Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments, Action 4 2015 Final Report, s. 15–16. Yleisempänä lain tulkintaa koskevana seikkana on hyvä huomata, että kansallisen sääntelyn pohjautuminen OECD:n hankkeisiin on tuonut lakien tulkinta-aineistoon aiempaa enemmän OECD:n antamaa aineistoa. Ks. *Urpilainen, Matti*: Kansainvälinen vero-oikeus murroksessa: sääntelyalan modernisoitumisen askelmerkkejä, Lakimies 7–8/2021, s. 1323–1328.

⁹⁶ Ks. VaVM 21/2018, s. 7.

⁹⁷ VaVM 21/2018, s. 11.

Edellisen perusteella on selvää, että sääntelyn tarkoituksena ei ole kohdistua tarkkarajaisesti vain aggressiiviseen verosuunnitteluun, vaan kaikkiin niihin tilanteisiin, jotka täyttävät säännöksen mukaiset objektiiviset ja havaittavissa olevat piirteet. Tämä puoltaa sitä, ettei säännöksen tulkinnassa tule antaa painoa sille, pitääkö tulkitsija jotain tilannetta aggressiivisena verosuunnitteluna vai ei. Muunlainen tulkinta tekisi koron vähennysoikeuden rajoituksista ainakin osittain veron kiertämistä estävien yleissäännösten kaltaisen verovelvollisen motiiveihin perustuvan sääntelyn, mikä ei ole aineellisten säännösten tarkoituksena. Myöskään EVL 18 a ja 18 b §:ää koskevasta laajasta oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä viitteitä siitä, että verovelvollisen motiiveilla tai tämän harjoittaman verosuunnittelun aggressiivisuuden tasolla voisi olla merkitystä näiden säännösten tulkinnassa.

Aggressiivista verosuunnittelua torjuvat aineelliset säännökset ovat luonteeltaan erityissäännöksiä, joilla rajataan esimerkiksi menon vähennyskelpoisuutta koskevien yleissäännösten soveltamisalaa tai rajoitetaan erilaisten veroetujen kuten verovapauksien hyödyntämistä. Erityissäännösten tulkinnan lähtökohtana on se, että niitä tulkitaan sanamuotonsa mukaisesti suppeasti⁹⁸. Tämäkin rajoittaa lainsäädännössä määrittelemättömän aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen merkitystä lain tulkintaa ohjaavana seikkana. Siten aggressiivista verosuunnittelua torjuvan sääntelyn tulkinnan eräänlaisena erityispiirteenä voidaan pitää sitä, ettei sääntelyn tavoite ainakaan yleensä ohjaa tulkintaa.

4.2 AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN TORJUNTA JA PERUSVAPAUKSIEN RAJOITUKSET

Unionin oikeuden kannalta mielenkiintoista on se, voiko sääntelyn tavoitteena oleva aggressiivisen verosuunnittelun torjunta olla hyväksyttävä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) mukaisten perusvapauksien rajoitusten oikeuttamisperuste (yleistä etua koskeva pakottava syy).

Unionin tuomioistuin katsoi asiassa C-623/22, Belgian Association of Tax Lawyers⁹⁹, että DAC6-direktiivin tavoitteena oleva aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen ja veronkierron ja veropetosten ehkäiseminen oli EU:n perusoikeuskirjan¹⁰⁰ 52 artiklan 1 kappaleen mukainen oikeutettu peruste rajoittaa direktiivin mukaisella rajatylittävien järjestelyiden raportointivelvollisuudella perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaista yksityiselämän suojaa koskevaa oikeutta. Aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen ja veronkierron ja veropetosten estäminen olivat tuomioistuimen DAC6-direktiivin johdantoon tekemän viittauksen perusteella tärkeitä tavoitteita, joiden toteutuminen riippuu veropohjan ja jäsenvaltioiden verotulojen suojaamisesta ja oikeudenmukaisen verotusympäristön luomisesta sisämarkkinoilla. Lisäksi tuomioistuin liitti aggressiivisen verosuunnittelun torjumisen verotusvallan tasapainoiseen jakautumiseen ja tarpeeseen turvata veronkannon tehokkuus, jotka on aiemmassa oikeuskäytännössä hyväksytty perusvapauksien rajoitusten oikeuttamisperusteina¹⁰¹. Tuomioistuin katsoi, että raportointivelvollisuus on yksityiselämän suojan rajoitus, mutta rajoitus ei ollut suhteeton raportoinnin kohteena olevaa järjestelyä hyödyntävään verovelvolliseen tai sen suunnitelleeseen välittäjään nähden¹⁰².

Unionin tuomioistuimessa on ollut lisäksi ratkaistavana tapaus C-484/19, Lexel, jossa kansallisen sääntelyn tavoitteena oli aggressiivisen verosuunnittelun estäminen¹⁰³. Tuomiossa ei nimenomaisesti tarkasteltu sitä, mikä merkitys sääntelyn tavoitteella oli esimerkiksi sijoittautumisvapauden rajoituksen oikeuttamis-

⁹⁸ Sama koskee muutakin veropohjaa suojaavaa aineellista sääntelyä. Esimerkiksi eräiden vakuutusten erityistä verotusmenettelyä koskevaa TVL 35 b §:ää tulkittiin ratkaisussa KHO 2022:41 suppeasti. Ks. *Myllymäki* 2022, s. 460.

⁹⁹ Tuomiosta ks. myös *Urpilainen, Matti*: Ajankohtaista EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä – nostaja eri verolajeista ja verotusta koskevien direktiivien tulkinnasta, Teoksessa *Vero-opintopäivät 2024*, s. 56–60.

¹⁰⁰ Euroopan unionin perusoikeuskirja, 2012/C 326/02. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kappaleen mukaan peruskirjassa tunnustettuja oikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

¹⁰¹ Ks. tuomion k. 148, jossa viitataan pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan tuomion C-575/17, *Solfina*, kohtiin 56 ja 57.

¹⁰² Ks. tuomion k. 138–150, joista erityisesti k. 148. Ks. myös C-694/20, *Orde van Vlaamse Balies*, tuomion k. 44.

¹⁰³ Ks. tuomion k. 27 ja 52. Ks. myös C-585/22, *X BV*, tuomion k. 82, jossa viitataan *Lexel*-tuomioon.

perusteena. Sen sijaan tuomiossa katsottiin, ettei kansallinen sääntely ollut perusteltavissa tavoitteella torjua veropetoksia ja veronkiertämistä.¹⁰⁴

Erityisesti tuomio C-623/22, Belgian Association of Tax Lawyers, herättää kysymyksen siitä, voisiko aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen olla hyväksyttävä oikeuttamisperuste perusvapauksia rajoittavalle kansalliselle sääntelylle, kun aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen ja veronkierron ja veropetosten ehkäiseminen hyväksyttiin perusoikeuksien rajoitusperusteeksi. On olemassa vahvoja viitteitä siitä, että direktiiviperusteisen aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskevan sääntelyn määrän kasvu ja OECD:n toimet heijastuvat myös unionin tuomioistuimen perusvapauksia koskeviin tulkintoihin¹⁰⁵.

Nykyisen oikeuskäytännön valossa ei ole täysin poissuljettua, että aggressiivinen verosuunnittelu voisi toimia perusvapauksien rajoitusten oikeuttamisperusteena. Tätä voidaan perustella sillä, että aggressiivisen verosuunnittelun torjunta on kytketty muun muassa direktiivien perusteluissa verotukseen liittyvien väärinkäytösten torjuntaan pitkälti samalla tavoin kuin veropetosten ja veron kiertämisen estäminen. Muutenkaan aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen käsitteiden ero ei ole unionin oikeuden kannalta kovinkaan selkeä¹⁰⁶. Siten on mahdollista, että perusvapauksien rajoituksia on mahdollista perustella aggressiivisen verosuunnittelun torjumisella samaan tapaan kuin veropetosten ja veron kiertämisen estämisellä.

Vaikka aggressiivista verosuunnittelua pidettäisiin sinällään perusvapauksien rajoitusperusteena, tulee ottaa huomioon, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä veropetosten ja veron kiertämisen estäminen edellyttää oikeuttamisperusteena sitä, että toimilla puututaan ainakin unionin alueella vain täysin keinotekoisin järjestelyihin. Tällaisia ovat toimet, jotka on toteutettu ilman taloudellista tai liiketaloudellista syytä ja joiden tarkoitus on kiertää jäsenvaltiossa normaalisti maksettavia veroja¹⁰⁷.

Aggressiivinen verosuunnittelu ei ole veron kiertämistä eikä siitä johtuvia järjestelyjä voitane ainakaan yleensä pitää täysin keinotekoisina ja vain verotuksellista syistä tehtyinä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä verovelvollisen on katsottu voivan hyödyntää omalta kannaltaan edullisimpia verosäännöksiä¹⁰⁸, verojärjestelmän eroja tai toisen jäsenvaltion edullisempaa verotusta¹⁰⁹ ja hyödyntää jäsenvaltioiden välistä verokilpailua¹¹⁰. Muutenkaan verotulojen vähenemistä ei ole pidetty perusvapauksien rajoitusten oikeuttamisperusteena¹¹¹. Tosin pääomien vapaata liikkuvuutta kolmansiin maihin rajaavan sääntelyn kohdalla tulkinta ei ole ollut yhtä tiukka ja oikeuskäytännössä on pidetty suhteellisuusperiaatteen mukaisena puuttua myös järjestelyihin, joiden pääasiallinen tavoite tai yksi pääasiallisista tavoitteista on jäsenvaltiossa harjoitettuun toimintaan perustuvan voiton siirtäminen keinotekoisesti kolmanteen maahan, jossa verotus on kevyttä¹¹². Lisäksi

¹⁰⁴ Ks. tuomio, k. 46–57.

¹⁰⁵ Ks. *Traut, Nicolas - Weiss de Resende, Gustavo*: Anti-Avoidance Jurisprudence in Direct Taxation: The CJEU Between Politics and Certainty, *Intertax* 3/2024, s. 4. Kirjallisuudessa tällaiseen ajatukseen on suhtauduttu hyvin torjuvasti. Ks. *Schön, Wolfgang*: Interpreting European Law in the Light of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Action Plan, *Bulletin for International Taxation* 4/5/2020, s. 295–302. Myös Traut ja Weiss de Resende kritisoivat tuomioistuimen muuttunutta tutkintalinjaa ja katsovat tuomioistuimen ottaneen asiassa poliittisen toimijan roolin.

¹⁰⁶ Julkisasiamies *Juliane Kokott* näyttäisi rinnastaneen aggressiivisen verosuunnittelun erilaiset ilmiöt ainakin osittain unionin oikeuden väärinkäyttöön. Hän toteaa seuraavaa: ”Ratkaiseva kysymys, joka nousee esille käsiteltävässä asiassa ja myös muissa mainituissa asioissa, on se, miten pitkälle verovelvollinen (käsiteltävässä asiassa monikansallinen konserni) voi mennä yritysrakenteiden järjestelyssä pienentääkseen verorasitettaan ja etenkin minimoidakseen korkomaksujen lopullista lähdeverorasitetta konsernin sisällä. Missä tarkasti ottaen kulkee sallitun verosuunnittelun ja samoin laillisen, mutta väärinkäyttöä merkitsevän verosuunnittelun raja?” C-119/16, C Danmark I, ratkaisuehdotuksen k. 3. Vastaavasti C-117/16, Y Denmark Aps, ratkaisuehdotuksen k. 3.

¹⁰⁷ Ks. esim. C-196/04, Cadbury Schweppes, tuomion k. 55, C-398/16 ja C-399/16, X ja X, tuomion k. 46–47 ja C-484/19, Lexel, tuomion k. 49.

¹⁰⁸ Ks. C-585/22, X BV, k. 59.

¹⁰⁹ Ks. esim. C-315/02, Lenz, tuomion k. 42 ja C-196/04, Cadbury Schweppes, tuomion k. 49.

¹¹⁰ Ks. C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-299/16, N Luxembourg 1 ym., tuomion k. 108. Ks. myös *Schön* 2020, s. 300.

¹¹¹ Ks. esim. C-575/17, Sofina, tuomion k. 61 ja C-484/19, Lexel, tuomion k. 68.

¹¹² Ks. C-135/17, X-GmbH, tuomion k. 83–84. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kyseisen tuomion mukainen laajennus aiempaan tulkintalinjaan koskee vain kolmansien maiden tilannetta. Ks. *Schön* 2020, s. 300. Toisaalta tuomiossa C-585/22, X BV, k. 58, on viitattu siihen, että oikeuden väärinkäyttöä koskevaa periaatetta sovelletaan silloin, kuin liiketoimen keskeinen päämäärä on verotuksellisen edun saaminen. Tuomio koskee unionin sisäistä

on huomattava, että vaikka aggressiivista verosuunnittelua pidettäisiin hyväksyttävänä oikeuttamisperusteena, tulee kansallisten sääntelyratkaisujen olla tehokkaita niiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia¹¹³.

5 ERÄITÄ TULOVEROSÄÄNTELYN AGGRESSIIVISELLE VEROSUUNNITTELULLE HERKKIÄ KOHTIA

5.1 LÄHTÖKOHTIA

Edellä esitetyn perusteella Suomen verolainsäädännössä on erilaisia aggressiivista verosuunnittelua ja muutakin verosuunnittelua rajoittavia tai estäviä säännöksiä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Suomen verolainsäädäntö olisi immuuni aggressiiviselle verosuunnittelulle, vaan verolainsäädäntöön sisältyy erilaisia rakenteellisia heikkouksia, joita voidaan käyttää hyödyksi aggressiivisessa verosuunnittelussa.

Seuraavassa nostetaan esiin neljä tällaista aggressiiviselle verosuunnittelulle herkkää verojärjestelmän kohtaa, joita olisi mahdollista kehittää puhtaasti kansallisilla lainsäädäntöratkaisulla. Nämä ovat erillisyhtiöperiaate ja siihen kytkeytyvä koron vähennysoikeus sekä luonnollisen henkilön maastamuuttoon, rahastojen verotukseen ja eräät yritysjärjestelyihin liittyvät kysymykset.¹¹⁴

5.2 ERILLISYHTIÖPERIAATE – KORON JA OSINGON VEROKOHTELU

Aggressiivisen verosuunnittelun kannalta monisyisinä verojärjestelmän piirteinä voidaan nostaa esiin erillisyhtiöperiaate sekä oman ja vieraan pääoman tuoton eli osingon ja koron erilainen verokohtelu. Erillisyhtiöperiaate eli jokaisen konserniin kuuluvan yhtiön erillinen verovelvollisuus on keskeinen syy sille, miksi konsernin sisällä tuloja voidaan siirtää lainkäyttöalueille, joissa verorasitus on kevyttä. Erillisyhtiöperiaate edellyttää veropohjan turvaamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa tulojen ja menojen tarkkaa allokointia konserniyhtiöiden ja kiinteiden toimipaikkojen välillä sekä konsernin sisäisten suoritusten siirtohinnoittelun valvontaa.

OECD:n BEPS-hankkeen ja pilari I ja II:n sekä veron kiertämistä estävän direktiivin tavoitteena on pitkälti torjua erillisyhtiöperiaatteesta johtuvia ongelmia, jotka ovat kärjistyneet digitalisaation vuoksi. Erillisyhtiöperiaatteesta luopuminen pelkäänsä kansallisin ratkaisuin olisi vaikeaa tai jopa mahdotonta, koska verosopimukset perustuvat erillisyhtiöperiaatteelle. Erillisyhtiöperiaatteen keskeisimpiin ongelmiin on jo puututtu veron kiertämistä estävän direktiivin mukaisella sääntelyllä, siirtohinnoittelua koskevalla sääntelyllä ja suurten konsernien vähimmäisverosta annetulla lailla. Tämän sääntelyn kehittäminen on kuitenkin tarvittaessa mahdollista myös kansallisesti direktiivien asettamissa rajoissa.

Oman ja vieraan pääomanehtoinen rahoitus ovat ainakin periaatteessa vaihtoehtoisia tapoja rahoittaa yrityksen toimintaa. Osingon ja koron verokohtelu poikkeaa olennaisesti toistaan, mikä avaa mahdollisuuksia

tilannetta, ja kysymys liiketoimen keskeisestä päämäärästä on varsin ilmeisesti kytketty puhtaasti keinotekoisesta järjestelyn käsitteeseen (tuomion k. 46–47). Siten on mahdollista, että kysymys on verotuksen kannalta puhtaasti keinotekoisesta järjestelystä myös unionin sisäisessä tilanteessa, jos järjestelyn liiketaloudelliset syyt ovat painoarvoltaan pienemmät kuin verotukselliset syyt. Asiaan ei otettu tuomiossa kuitenkaan nimenomaista kantaa.

¹¹³ Ks. esim. C-196/04, Cadbury Schweppes, tuomion k. 47, C-342/20, A SCPI, tuomion k. 79 ja C-585/22, X BV, tuomion k. 33. Kirjallisuudesta ks. *Helminen, Marjaana*: EU-vero-oikeus, jatkuvatäydenteinen teos, Alma Talent Päivittyvät hakuteokset, luku 2 SYRJINTÄKIELTO JA PERUSVAPAUDET > 2.3 Syrjinnän tai rajoituksen oikeuttavat perusteet > 2.3.3 Veronkierron estäminen.

¹¹⁴ Finnwatch laati keväällä 2024 julkaistun raportin Veropohjan aukot, jossa tehdään suosituksia Suomen veropohjan tiivistämiseksi ja verojärjestelmän läpinäkyvyyden parantamiseksi. Veropohjan aukot, Finnwatchin suositukset veropohjan aukkojen tiivistämiseksi ja verojärjestelmän läpinäkyvyyden parantamiseksi, 4/24, https://www.finnwatch.org/images/reports_pdf/Veropohjan_aukot.pdf. Raportti sisältää laajan otoksen sääntelystä, joilla veropohjaan on lainsäätäjän tietoisin ratkaisuin tehty aukkoja, ja sääntelystä, jotka ovat muodostuneet ilman lainsäätäjän tarkoitusta otollisiksi verosuunnittelulle. Viimeksi mainituista ainakin osa voidaan luokitella aggressiiviselle verosuunnittelulle herkiksi verojärjestelmän kohdiksi. Näistä on poimittu tässä tutkimuksessa lähempään tarkasteluun valitut verojärjestelmän kohdat. Ks. Finnwatch 2024, s. 43–47, 68–69, 77–80, 85–87 ja 93–94.

verosuunnittelulle¹¹⁵. Elinkeinotoimintaan liittyvä korkomeno on maksajalleen vähennyskelpoinen meno¹¹⁶, mutta osinko on voitonjakoeränä vähennyskelpoton meno osingon jakaneen yhtiön verotuksessa. Korke on yleisesti verovelvolliselle tyypillisesti kokonaan veronalaista tuloa¹¹⁷. Sen sijaan rajoitetusti verovelvollisen saama korkotulo on lähes aina Suomessa verovapaata¹¹⁸. Osingon verokohtelu on puolestaan hyvin moninaista. Niin sanotut suorasijoitusosingot ovat kansallisissa tilanteissa, ETA:n sisäisissä tilanteissa ja monissa verosopimustilanteissa¹¹⁹ saajalleen verovapaata tuloa, millä estetään niin sanottua ketjuverotusta. Muutenkin verosopimukset rajoittavat lähdevaltion oikeutta verottaa osinkotuloa.¹²⁰ Korkomenon vähennyskelpoisuus ja korkotulon verovapaus rajoitetusti verovelvollisen verotuksessa yhdessä erillisyyhtiöperiaatteen kanssa on tehnyt vieraan pääoman ehtoisestä rahoituksesta merkittävän aggressiivisen verosuunnittelun kohteen.

Koron vähennysoikeutta on rajoitettu siirtohinnoittelua koskevilla säännöksillä ja veron kiertämistä estävään direktiiviin perustuvilla EVL 18 a ja 18 b §:n säännöksillä. Viimeksi mainituissa säännöksissä on muutamia piirteitä, jotka mahdollistavat vieraan pääoman hyödyntämisen erityisesti rahastorakenteissa. Nykyisen hallituksen ohjelman mukaan hallituskauden aikana tullaan selvittämään koron vähennysoikeuden rajoitusten ulottaminen koskemaan nykyisestä poiketen myös yhteisetuusia¹²¹. Yhteismetsien käytölle rahastorakenteissa on vaikea nähdä muita perusteita kuin koron vähennysoikeutta koskevien säännösten kiertäminen¹²². Lisäksi koron vähennysoikeuden rajoitukset ovat ongelmallisia, koska jokainen yhtiö voi vähentää verotuksessa maksamiaan korkoja lähtökohtaisesti 500 000 €. Jos, ja usein kun, kiinteistörahaston kiinteistöomistus jakautuu useisiin kiinteistöyhtiöihin, korkojen vähennysoikeus samalla monistuu. Tämä voi johtaa tarkoitukselliseen omistuksen pilkkomiseen useaan kiinteistöyhtiöön.

Korkojen käyttöä verosuunnittelun välineenä on mahdollista rajoittaa maksajan vähennysoikeuden rajoittamisen sijasta tai sen ohella säätämällä Suomesta saadut korkotulot rajoitetusti verovelvolliselle veronalaiseksi tuloksi. Tämä sääntelymuutos olisi kuitenkin ongelmallinen, koska monet Suomen solmimat verosopimukset rajoittavat Suomen oikeutta verottaa lähdevaltiona toisessa sopimusvaltiossa asuvan verovelvollisen saamia korkotuloja¹²³. Lisäksi samanaikainen korkotulon veronalaisuus ja maksetun koron vähennyskeltottomuus johtaisi aiheettomaan kahdenkertaiseen verotukseen.

¹¹⁵ Tämän liittyviä kysymyksiä on käsitelty oikeuskirjallisuudessa laajasti. Ks. esim. *Penttilä, Seppo*: Korkojen vähennyskelpoisuus veron kiertämisen ongelma-alueena, teoksessa Timo Viherkenttä – Katriina Pankakoski – Moritz Scherleitner – Marja Hokkanen – Heikki Niskakangas (toim.) Veron kiertäminen tutkimuskohteena - 50 vuotta Kari S. Tikan väitöskirjasta, s. 16–34. Aalto-yliopiston julkaisusarja KAUPPA + TALOUS 1/2022.

¹¹⁶ EVL 18.1 §:n 2 kohta.

¹¹⁷ Poikkeuksena ovat muun muassa TVL 20 a §:n mukaiset sijoitusrahastot ja erikoissijoitusrahastot, TVL 21.1 §:ssä tarkoitettut osittain verovapaat yhteisöt, kuten kunnat, ja TVL 22.1 §:n mukaiset yleishyödylliset yhteisöt, jotka eivät ole velvollisia maksamaan veroa muun toiminnan tulolähteeseen kuuluvista korkotuloista.

¹¹⁸ TVL 9.2 § sekä LähdeVL 3.8 § ja 3 b §, joiden perusteella koron verovapaus on hyvin laaja ja se koskee myös eräitä eräitä, joita ei yleensä pidetä korkona, kuten korkorahastojen jakamaa tuottoa ja tällaisten rahastojen osuuksista saatuja luovutusvoittoja. Ks. tark. *Nykänen, Pekka*: Rajoitetusti verovelvollisen tulon verotus, Talentum, 2015, s. 241–244.

¹¹⁹ Verosopimusmääräykset voivat vaikuttaa siihen, missä valtioissa kotimaisia yhtiöitä omistavat ulkomaiset yhtiöt asuvat. Jos verosopimus takaa kotimaisen yhtiön ulkomaille maksaman osingon verovapauden Suomessa, muodostuu tällaisesta verosopimusvaltiosta verotuksellisesti kiinnostava omistusrakenteiden kannalta.

¹²⁰ Osinkotulojen verotuksesta tark. ks. *Nieminen – Nykänen*: luku III OSA Tulon veronalaisuus ja tulosta tehtävät vähennykset > 2 luku Pääomatulon veronalaisuus > Osinkotulot, *Helminen, Marjaana*, Kansainvälinen verotus, jatkuvatäydenteinen teos, Alma Talent Päivittyvät hakuteokset, luku 10. Vieraan ja oman pääoman tuotto > Osinko ja *Malmgrén, Marianne – Myrsky, Matti*: Elinkeinotulon verotus, Alma Talent, 2020, s. 519–529.

¹²¹ Ks. Orpon hallituksen ohjelma, s. 239.

¹²² Yhteismetsistä rahastorakenteissa ks. *Viitala, Esa-Jussi – Finér, Sonja – Hietanen, Saara – Korhonen, Olli – Nykänen, Pekka – Urpilainen, Matti – Valonen, Matti*: Metsärahasot, Oikeudelliset rakenteet, verotusasema ja toiminta Suomessa, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 99/2022, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-560-6>, s. 69–72 ja 82–84.

¹²³ Koron verotusoikeus on pääsääntöisesti vain koron saaneen henkilön asuinvaltiolla mm. Suomen seuraavien valtioiden kanssa solmimien verosopimusten mukaan: Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Espanja, Luxemburg, Pohjoismaat, Saksa, Sveitsi, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat.

5.3 SIOITUSRAHASTOJEN JA NIIDEN OSUUDENOMISTAJIEN VEROKOHTELU

Sijoitusrahastojen ja niiden ulkomaisten osuudenomistajien verokohtelu tarjoaa mahdollisuuksia verosuunnittelulle. Kotimaiset ja ulkomaiset sijoitusrahastot ja erikoissijoitusrahastot ovat TVL 20 a §:n ja sitä koskevan oikeuskäytännön perusteella¹²⁴ Suomessa verovapaita yhteisöjä, jotka eivät maksa sijoitustensa tuotoista veroa. Ulkomaisen rahaston ulkomaiset osuudenomistajat eivät ole velvollisia maksamaan veroa rahaston jakamasta vuotuisesta tuotosta, koska kysymys ei ole Suomesta saadusta tulosta. Siten jo Suomen oma lain-säädäntö jättää ulkomaisen rahaston Suomessa olevista sijoituskohteista saadut tulot Suomen verotusvallan ulkopuolelle, jos rahaston voittoa jaetaan osuudenomistajille vuotuisena tuottona. Sama koskee myös rajoitetusti verovelvollisen niin kotimaisen kuin ulkomaisen rahaston osuuden luovutuksesta saadun voiton verotusta, koska irtaimen omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ei ole lähtökohtaisesti Suomesta saatua tuloa. Poikkeuksena ovat olleet 1.3.2023 alkaen sovelletun TVL 10 §:n 10 a kohdan perusteella pääasiassa Suomessa oleviin kiinteistöihin sijoittavien rahastojen osuuksien luovutuksesta saadut voitot. Säännös otettiin lakiin turvaamaan Suomen verotusvaltaa tilanteissa, joissa rajoitetusti verovelvollinen sijoittaa kotimaisiin kiinteistöihin välillisesti esimerkiksi rahaston tai yhtiön kautta¹²⁵. Samalla säännöksellä rajataan verosuunnittelumahdollisuuksia. Kiinteistörahastojen osuuksien luovutuksesta saatujen voittojen verotusoikeutta rajoittavat kuitenkin monet Suomen solmimat verosopimukset, jotka antavat yleensä riittävät mahdollisuudet suunnitella rahastorakenteet siten, ettei kiinteistörahastojen osuuksien luovutuksesta tarvitse maksaa Suomessa veroa.

Edellisellä hallituskaudella rahastojen verotusta oli tarkoitus uudistaa edellä kuvattujen verotusvallan rajoitusten vähentämiseksi¹²⁶. Tämä hanke ei kuitenkaan edennyt hallituksen esityksen luonnosta pidemmälle¹²⁷. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa on todettu, että hallituskauden aikana toteutetaan sijoitusrahastojen verosäätelyn korjaus EU-oikeuden vaatimustasolle ja selvitetään veropohjan tiivistämistä¹²⁸. Verosäätelyn korjaus EU-oikeuden vaatimustasolle tarkoittaa nykyisen säätelyn sijoittautumisvapauden kanssa ristiriidassa olevien kohtien muuttamista siten, että kotimaisiin rahastoihin rinnastettavat rahastot olisivat verovapaita riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta. Tämä ei tulisi muuttamaan vallitsevaa oikeustilaa, koska muutoksella tuskin ainakaan laajennettaisiin rahastojen verovapautta siitä, millainen se nykyisin on oikeuskäytännön perusteella. Sen sijaan rahastosijoitusten veropohjan tiivistämisen selvittäminen voi johtaa olennaisiin muutoksiin rahastoja ja niiden osuudenomistajien verotusta koskevassa säätelyssä. Kysymys olisi nykyisen säätelyn veropohjan aukkojen tilkitsemisestä ja samalla verosuunnittelumahdollisuuksien rajaamisesta. Muutos voidaan toteuttaa monella tavalla¹²⁹.

5.4 MAASTAMUUTTOTILANTEIDEN VEROKOHTELU

Ulkomaille muuttaminen tarjoaa verosuunnittelumahdollisuuksia ja toisaalta verovelvollisen on maastamuuton yhteydessä välttämätöntä ottaa huomioon muuton vaikutukset verotukseen. Esimerkiksi se, myykö verovelvollinen omaisuuttaan ennen maastamuttoa vai sen jälkeen, voi vaikuttaa olennaisesti omaisuuden luovutuksesta saadun voiton verokohteluun. Työn tai perhesyiden vuoksi taikka muuten pysyväksi tarkoitettuihin maastamuutoihin ei voida katsoa itsessään liittyvän syitä, joiden vuoksi muuttoa voisi pitää aggressiivisena verosuunnitteluna, vaikka muuton yhteydessä omaisuuden luovutukset pyrittäisiin toteuttamaan verotuksellisesti edullisella tavalla.

Eri asia ovat tilanteet, joissa ulkomaille muutetaan tilapäisesti hieman ennen omaisuuden luovutusta ja Suomeen palataan suhteellisen nopeasti luovutuksen tapahduttua. Näissä tilanteissa on kysymys verosopimuksen

¹²⁴ Ulkomaiset rahastot ovat huomattavasti TVL 20 a §:n sanamuotoa laajemmin verovapaita yhteisöjä. Tämä johtuu säännöksen ristiriidoista pääoman vapaan liikkuvuuden (SEUT 63 art.) kanssa. Oikeuskäytännöstä ks. C-342/20, A SCPI ja KHO 2022:130. Oikeuskirjallisuudesta ks. *Nykänen, Pekka*: Ulkomaisen sijoitusrahaston verokohtelu ja EU-oikeus (C-342/20, A SCPI), Verotus 3/2022, s. 269–281.

¹²⁵ Ks. HE 279/2022, s. 13.

¹²⁶ Ks. Marinin hallituksen ohjelma, s. 192.

¹²⁷ Luonnos 19.9.2022, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi erikoissijoitusrahastojen kiinteistösijoitusten verosäätelyksi, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM045:00/2022>. Luonnoksen mukaisen säätelyn perusteella kiinteistöihin sijoittaviin erikoissijoitusrahastoihin olisi sovellettu ns. läpivirtausmallia.

¹²⁸ Ks. Orpon hallituksen ohjelma, s. 239.

¹²⁹ Ks. Eri sijoitusmuotojen verokohtelu, Työryhmäraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 14 /2018, s. 68–113 ja *Nykänen – Urpilainen* 2023, s. 410–412.

asuinvaltiota koskevien määräysten hyväksikäytöstä veron minimoinnissa. Ei ole poissuljettua, että tällaisiin järjestelyihin voisi puuttua VML 28 §:llä tai verosopimusten väärinkäytönvastaisilla määräyksillä. Oikeustila ei ole kuitenkaan selvä, ja tällaiset tilanteet tulee aina ratkaista tapauskohtaisesti. Oikeustilaa olisi mahdollista selkeyttää säätämällä luonnollisia henkilöitä koskeva maastapoistumisvero tai arvonnousuvero, jota kanneetaan sellaisen omaisuuden arvonnoususta, jonka verotusoikeus päättyy maastamuuton yhteydessä¹³⁰. Edellisellä hallituskaudella arvonnousuveron valmistelussa päästiin hallituksen esityksen luonnokseen saakka, mutta esitysluonnoksen mukaista hyvin monimutkaista sääntelyä ei saatettu voimaan¹³¹. Jos arvonnousuvero otetaan käyttöön, on syytä ensin määrittää se, halutaanko sääntelyllä torjua nimenomaan keinotekoisia maastamuuttotilanteita vai verottaa laajemmin Suomen verotusvallasta poistuvia omaisuuden arvonnousuja¹³².

Tuloverolain 11.1 §:n mukainen Suomen kansalaisia koskeva niin sanottu kolmen vuoden sääntö voi jossain määrin rajoittaa maastamuuttoon liittyvää verosuunnittelua. Verosopimusten asuinvaltiota koskevat määräykset rajoittavat kuitenkin monessa tapauksessa kolmen vuoden säännön merkitystä veropohjaa suojaavana säännöksenä¹³³.

Tuloverotuksen ulkopuolelta on syytä nostaa esiin se, että perintö- ja lahjaverotuksessa ei ole maastamuuttoa koskevia erityissäännöksiä. Perintö- ja lahjaverotuksessa maastamuuton hyödyntämistä verosuunnittelukeinona rajaa kuitenkin olennaisesti se, että perinnöksi tai lahjaksi saatu omaisuus on Suomessa veronalaista, jos joko perinnönantaja tai lahjanantaja taikka perinnönsaaja tai lahjansaaja asuu Suomessa. Lisäksi Suomessa olevasta kiinteästä omaisuudesta tulee suorittaa perintö- tai lahjaveroa Suomessa riippumatta siitä, missä perinnönjättäjä tai perinnönsaaja taikka lahjanantaja tai lahjansaaja asuvat.¹³⁴

Suomessa ovat voimassa kattavat yhteisöjen maastapoistumistilanteita koskevat säännökset¹³⁵, jotka perustuvat veron kiertämistä estävään direktiiviin. Nämä säännökset mahdollistavat yhteisön Suomen verotusvaltan piiriin kuuluvien omaisuuserien arvonnousun verotuksen, kun omaisuus siirtyy Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Konsernien sisäisiin valtioiden rajat ylittäviin varojen siirtoihin liittyvät myös siirtohinnoittelua koskevat säännökset, jotka osaltaan suojaavat veropohjaa. Siten yritysverotuksessa maastapoistumiseen ei liity samanlaisia verosuunnittelumahdollisuuksia kuin luonnollisilla henkilöillä.

5.5 YRITYSJÄRJESTELYIHIN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

Elinkeinoverolakiin ja tuloverolakiin sisältyvät yritysjärjestelydirektiiviin¹³⁶ perustuvat sulautumisia, jakautumisia, osakevaihtoja ja liiketoimintasiirtoja koskevat säännökset¹³⁷, jotka mahdollistavat kyseisten järjestelyjen toteutuksen Euroopan unionissa¹³⁸ ilman välittömiä veroseuraamuksia. Verotus lykkääntyy yritysjärjes-

¹³⁰ Poikkeuksena on osakevaihdossa saatuja osakkeita koskevat EVL 52 f §:n 3 ja 4 momentit, joita sovelletaan TVL 45.5 §:n perusteella myös tuloverolain mukaisessa verotuksessa. Näihin säännöksiin liittyy kuitenkin olennaisia EU-oikeudellisia ongelmia, joista tarkemmin ks. *Itälä, Hannu*. EU-vero-oikeudellisia näkökulmia maastapoistumisverotuksen nykytilaan, *Edilex 2023/4*, www.edilex.fi/artikkelit/29570, s. 13–17.

¹³¹ Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousun johdosta määrättävää veroa koskevaksi lainsäädännöksi, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM188:00/2021>.

¹³² Ks. myös *Finnwatch 2024*, s. 69.

¹³³ Esitöissä kolmen vuoden säännön on katsottu olevan yleisen ja rajoitetun verovelvollisen määrittämistä yksinkertaistava ja näyttövelvollisuutta koskeva säännös. Ks. HE 40/1974, s. 4. Säännöksen luonteesta tark. ks. *Niskakangas, Heikki*. Ulkomailla työskentelyn verotus, Suomen Lakimiesliiton kirjasarja N:o 47, 1987, s. 37–42.

¹³⁴ Asiaa koskevat säännökset ovat PerVL 4 ja 18 §:ssä. Henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos hänen varsinainen asuntonsa ja kotinsa ovat Suomessa. Ks. tark. *Puronen, Pertti*. Perintö- ja lahjaverolaki, 11., uudistettu painos, Talentum, 2015, s. 95–97 ja 360–362 ja Verohallinnon ohje 25.9.2015, dnro A118/200/2015, Perintö- ja lahjaverotus kansainvälisissä tilanteissa, luku 2.

¹³⁵ EVL 51 e §, EVL 51 f, EVL 52 e.2 §, EVL 52 f §:n 3 ja 5 momentit ja EVL 52 i §. Ks. tark. *Kananoja, Visa*. Implementation of the EU Anti-Tax Avoidance Directive (2016/1164) Exit Tax Measures in Finland, *European Taxation 2020/2–3*.

¹³⁶ Neuvoston direktiivi 2009/133/EY, annettu 19.10.2009, eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä.

¹³⁷ EVL 52–52 g §, TVL 28 §, TVL 45.5 § ja TVL 46.9 §.

¹³⁸ Sijoittautumisvapaus edellyttää, että vastaavat järjestelyt ovat veroneutraaleja myös suhteessa EU:n ulkopuolisiin ETA-valtioihin. Ks. esim. C-48/11, A Oy.

telyä seuraavaan omaisuuden luovutukseen. Tämä mahdollistaa yritysrakenteiden uudelleenjärjestelyt, minkä tavoitteena on EU:n yhteismarkkinoiden tehostaminen ja yritysten kilpailuaseman parantaminen.¹³⁹ Yritysjärjestelysäännösten käyttäminen tarkoituksensa mukaisesti on tavanomaista verosuunnittelua.

Yritysjärjestelysäännöksiin liittyy eräitä piirteitä, jotka voivat johtaa sääntelyn tavoitteiden kannalta erikoisiin lopputuloksiin. Esimerkiksi osakevaihdon avulla voi olla mahdollista kasvattaa osakeyhtiön osakkeen matemaattista arvoa ja siten pääomatulona verotettavan osingon määrää. Kysymys on yksinkertaistetusti tilanteesta, jossa A Oy:n osakkeenomistaja C perustaa B Oy:n, joka hankkii osakevaihdolla A Oy:n osakkeet. B Oy:n osakkeiden matemaattista arvoa määritettäessä A Oy:n osakkeiden arvoksi tulee niiden osakevaihdon toteutushetken käypä arvo, joka on tällaisessa järjestelyssä tyypillisesti korkeampi kuin A Oy:n osakkeiden matemaattinen arvo¹⁴⁰.

Edellä kuvatun kaltaisella osakevaihdolla saadaan aikaan konserni, jossa aiemmin luonnollisen henkilön omistamat A Oy:n osakkeet siirtyvät B Oy:n omistukseen. Osakevaihdon jälkeen A Oy:n osakkeiden luovutus verotetaan B Oy:llä. B Oy:n osakevaihdolla hankkimien osakkeiden vähennyskelpoinen hankintameno on niiden osakevaihtohetken käypä arvo. Tyypillisesti tämä arvo on korkeampi, kun A Oy:n osakkeiden hankintameno oli C:n verotuksessa. Siten osakevaihto johtaa pienempään luovutusvoittoon, joka tulee lisäksi verotettavaksi 20 %:n suuruisella yhteisöverokannalla, mikä on olennaisesti alempi kuin luonnolliseen henkilöön sovellettava 30 tai 34 %:n suuruinen pääomatulon verokanta. Osakevaihto voi johtaa joissain tapauksissa myös siihen, että A Oy:n osakkeita pidettäisiin niiden luovutuksen yhteydessä B Oy:n käyttöomaisuutena, jolloin osakkeista saatu voitto olisi EVL 6 b §:n perusteella verovapaata.

Jos osakevaihto toteutetaan edellä kuvattujen veroetujen saamiseksi, järjestelyyn liittyy aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä, koska kaikkia edellä mainittuja osakevaihdolla saavutettavia veroetuja on vaikea pitää lainsäätäjän osakevaihtoa koskevalle sääntelylle asettamien tavoitteiden mukaisena. Kysymys ei ole kuitenkaan veron kiertämisestä, koska ratkaisussa KHO 2017:78 kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenon kasvua pidettiin järjestelystä johtuvana tavanomaisena seuraamuksena.

6 KANSALLISEN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISEN REUNA-EHDOT JA HYVÄN VEROJÄRJESTELMÄN OMINAISUUDET

6.1 LÄHTÖKOHTIA

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa lainsäädännön kehittämistä koskevat kannanotot on syytä kiinnittää mahdollisimman objektiivisiin ja perusteltuihin lähtökohtiin, vaikka tällaisen kannanottojen painotuksiin voi sisältyä tiettyä arvostuksenvaraisuutta¹⁴¹. Tässä tutkimuksessa lainsäädännön kehittämistä koskevien kannanottojen taustalla ovat edellä lainopillisen tutkimuksen perusteella tehdyt havainnot voimassa olevasta sääntelystä sekä hyvän verojärjestelmän ominaisuudet¹⁴². Tässä tutkimuksessa ei tehdä yksityiskohtaisia nykyisen lainsäädännön muutosehdotuksia. Sen sijaan seuraavassa määritetään lainsäädännön kehittämisen reuna-

¹³⁹ Sääntelyn tavoitteista ks. yritysjärjestelydirektiivin johdannon k. 2 ja *Järvenoja* 2022, s. 20–21.

¹⁴⁰ Ks. myös Finnwatch, tutkimusartikkeli, Syyskuu 2023, Kevyempää osinkoverotusta holdingyhtiöjärjestelyillä, https://finnwatch.org/images/pdf/Kevyempaa_osinkoverotusta_holdingyhtiojarjestelyilla.pdf

¹⁴¹ Lainopillinen tutkimuskaan ei ole arvovapaata, vaan tulkitsijan arvot vaikuttavat väistämättä tulkinnassa tehtäviin valintoihin. Ks. *Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoriaa, WSOY, 1989, s. 242. Raitasuo on puolestaan todennut, ettei ole olemassa mitään menetelmää, jonka avulla voitaisiin erottaa lainopillisista tutkimuksista arvosidonnainen tulkintasuus, ja sellainen osuus, jossa selvitettäisiin voimassa olevan oikeuden sisältöä. Ks. *Raitasuo, Santtu*: Oikeustiedettä vai asianajoa? kriittisiä näkökulmia vero-oikeuden tutkimukseen, Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto, 2022. On selvää, että erilaiset arvostukset korostuvat silloin, kun tutkija esittää oikeuspoliittisia kannanottoja siitä, miten lainsäädäntöä tulisi kehittää. Tosin tässä suhteessa kannanottojen sidonnaisuus arvoihin ja arvostuksiin voivat poiketa olennaisesti toisistaan sen mukaan, onko kysymys esimerkiksi hyvin selkeän lain sanamuodon tai lainsäätäjän tarkoituksen vastaisen oikeustilan muuttamisesta (de lege ferenda) vai ehdotuksista, jotka koskevat tiettyyn yhteiskuntapolitiittiseen päämäärään tähtääviä sääntelyä koskevia ehdotuksia.

¹⁴² Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista ks. *Tikka, Kari S.*: Veropolitiikka, Lakimiesliiton kustannus, 1990, s. 47–62, *Määttä, Kalle*: Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö, Edita, 2008, s. 65–92, *Niskakangas, Heikki*: Veropolitiikka, Talentum, 2011, s. 52–77 ja *Myrsky, Matti*: Suomen veropolitiikka, Talentum, 2013, s. 77–98.

ehtoja, jotka on otettava huomioon kehitettäessä verolainsäädäntöä siten, että sen avulla voidaan torjua aiempaa paremmin aggressiivista verosuunnittelua. Tutkimuksen tuloksia on mahdollista hyödyntää myöhemmissä yksityiskohtaisemmissa de lege ferenda -tutkimuksissa ja muutenkin verolainsäädännön kehittämisessä. Tutkimuksen tulokset ovat sovellettavissa aggressiivista verosuunnittelua torjuvan sääntelyn lisäksi muunkin veron minimointia rajoittavan sääntelyn kehittämiseen ja kehittämisen reunaehtojen tunnistamiseen.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia on kuvattu melko yhteneväisesti oikeuskirjallisuudessa, vaikkakin tutkijoiden painotukset ovat hieman toisistaan poikkeavia. Tämä on ymmärrettävää, koska painotuksiin vaikuttavat tarkastelun lähtökohdat ja jossain määrin myös subjektiiviset arvostukset. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina on pidetty muun muassa fiskaalista, kokonaistaloudellista ja hallinnollista tehokkuutta, ohjausvaikutuksellista tehokkuutta, oikeudellista varmuutta ja ennustettavuutta, oikeudenmukaisuutta, selkeyttä ja yksinkertaisuutta sekä kansainvälisissä tilanteissa toimivuutta ja kilpailukykyisyyttä.

Määttä on pitänyt hyvän verojärjestelmän ominaisuutena myös epäasianmukaisten verontorjuntareaktioiden ehkäisyä, jonka hän liittää laajasti erilaisiin verontorjunnan ilmiöihin. Määttä perustelee verontorjunnan ilmiöiden ehkäisyä hyvän verojärjestelmän ominaisuutena verorasituksen tasapuolisella jakautumisella, kilpailuvääristymisen estämisellä ja tarpeella välttää veroasteen nousu ja siitä mahdollisesti aiheutuva verontorjunnan ilmiöiden lisääntyminen.¹⁴³ Määttän ajatusten mukaisesti myös verojärjestelmän kykyä torjua aggressiivista verosuunnittelua voidaan pitää hyvän verojärjestelmän ominaisuutena, joka liittyy moniin muihin hyvän verojärjestelmän piirteisiin kuten fiskaaliseen tavoitteeseen ja oikeudenmukaisuuteen. Verojärjestelmän kyky torjua aggressiivista verosuunnittelua, ja siten suojata veropohjaa ja verojärjestelmän fiskaalisia tavoitteita, voi olla seurausta verojärjestelmän yleisistä ominaisuuksista ja perusrakenteista. Myös tavoitteidensa kannalta tehokkaat erityissäännökset voivat tehdä verojärjestelmästä aggressiivisen verosuunnittelun torjunnan kannalta toimivan. Verojärjestelmän kyky torjua aggressiivista verosuunnittelua ja muita veron välttämiseen tähtäviä toimia varmistaa, että verorasitus jakautuu verovelvollisille lainsäätäjän tavoitteen mukaisesti, mikä pitää yllä järjestelmän legitimitteettiä ja oikeudenmukaisuutta¹⁴⁴.

Kaikki hyvän verojärjestelmän piirteet eivät voi toteutua yhtä aikaa ainakaan täysimääräisesti¹⁴⁵, koska ne ovat osin ristiriitaisia. Nämä ristiriidat tulevat esiin myös tässä tutkimuksessa.

6.2 YKSINKERTAINEN JA SELKEÄ VEROJÄRJESTELMÄ

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina on vakiintuneesti pidetty verolainsäädännön yksinkertaisuutta ja selkeyttä¹⁴⁶. Yksinkertainen verosääntely on nykyaikaisessa, monimutkaisessa yhteiskunnassa lähinnä tavoitetta, jonka saavuttaminen tuntuu vuosi vuodelta vaikeammalta¹⁴⁷. Taloudelliset ilmiöt ovat monimutkaistuneet ja samalla muun muassa yritys rakenteet ja sijoitusinstrumentit ovat tulleet yhä moninaisimmiksi, mikä heijastuu myös verolainsäädäntöön. Lisäksi veropoliittisista tarpeista johtuvat poikkeukset laajaan veropohjaan tai menon vähennyskelpoisyyden pääsääntöihin monimutkaistavat sääntelyä. Veropohjan poikkeuksia joudutaan usein suojaamaan verosuunnittelua hillitsevällä sääntelyllä, mistä hyvänä esimerkkinä ovat käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoiton verovapautta koskevat monet sulkusäännökset. Veropohjaa voidaan suojata jopa muusta verojärjestelmästä erillisellä verolajilla, josta ajankohtaisena esimerkkinä on vähimmäisverosääntely¹⁴⁸.

Monimutkaiseen ja tulkinnanvaraiseen verolainsäädäntöön jää helposti erilaisia sisäisiä epäjohtonmukaisuuksia ja koordinoimattomia tilanteita, jotka voivat antaa tilaa aggressiiviselle verosuunnittelulle. Siten yksin-

¹⁴³ Ks. *Määttä* 2008, s. 72–73 ja 79. Määttä mainitsee epäasianmukaisina verontorjuntareaktioina nimenomaisesti veropetosten ja veron kiertämisen torjunnan. Epäasianmukaisena verontorjuntareaktiona on mahdollista pitää myös lainsäätäjän tarkoituksen vastaista verosuunnittelua.

¹⁴⁴ Samansuuntaisesti *Tikka* 1990, s. 53 ja *Niskakangas* 2011, s. 63.

¹⁴⁵ Samoin *Määttä* 2008, s. 66.

¹⁴⁶ Ks. *Tikka* 1990, s. 57–58, *Määttä* 2008, s. 82 ja *Niskakangas* 2011, s. 68.

¹⁴⁷ Samoin *Niskakangas* 2011, s. 69.

¹⁴⁸ Ks. HE 77/2023, s. 23, jossa todetaan, että GloBE-verojen voidaan katsoa muodostavan oman uuden verolajinsa. Ks. myös *Määttä* 2008, s. 65–66.

kertainen verosääntely on itsessään omiaan estämään aggressiivista verosuunnittelua.¹⁴⁹ Monimutkaistuva sääntely edellyttää huolellista lainvalmistelua, jos aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuuksia halutaan torjua jo ennen kuin niitä syntyy¹⁵⁰. Tämä korostuu erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa. Aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa jo lainsäädäntövaihteessa on kysymys myös siitä, kuinka paljon resursseja lain valmisteluun on mahdollista tai tarkoituksenmukaista laittaa. Kattava uuden sääntelyn mahdollisesti aiheuttamien porsaanreikien kartoittaminen luonnollisesti edellyttää työpanosta ja voi viivästyttää lakihankkeiden toteutumista.

Aggressiivista verosuunnittelua torjuva sääntely on itsessään tyyppillisesti monimutkaista. Tämä koskee erityisesti OECD:n ja EU:n hankkeisiin perustuvaa sääntelyä. Esimerkkinä voidaan mainita koron vähennysoikeuden rajoitukset¹⁵¹. Sääntelyyn sisältyy muun muassa tasevertailuun perustuva poikkeus, jonka tulkinnasta on syntynyt runsaasti oikeuskäytäntöä¹⁵². Tasevertailun soveltamisedellytyksiä on kiristetty kahdesti, koska sääntelyyn oli jäänyt heikkouksia, jotka haluttiin poistaa veropohjan turvaamiseksi¹⁵³. Koron vähennysoikeuden rajoituksia koskevasta sääntelystä on syntynyt muutenkin paljon oikeuskäytäntöä.

Koron vähennysoikeuden rajoitukset eivät kuitenkaan ole kaikkein monimutkaisimpia aggressiivista verosuunnittelua torjuvia säännöksiä. Vielä monimutkaisempi on laki eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotuksesta. Edellisiin nähden kuitenkin aivan omassa luokassaan on suurten konsernien vähimmäisverosta annettu laki, jossa on noin 200 pykälää. Sääntelyn tulkintaan liittyy satoja sivuja sääntelyn tulkinnan kannalta olennaista OECD:n ohjeistusta.

6.3 OIKEUSVARMUUS JA ENNAKOITAVUUS

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin kuuluvat kiistatta oikeusvarmuus ja ennakoitavuus¹⁵⁴. Oikeusvarmuus ja ennakoitavuus kytkeytyvät viimekädessä verotuksen legaliteettiperiaatteeseen ja luottamuksensuojaperiaatteeseen, joilla Verohallinnon ratkaisut sidotaan lakiin ja samalla suojataan verovelvollista odottamattomilta viranomaisratkaisuilta¹⁵⁵. Verovelvollisen taloudellisten ratkaisujen kannalta oikeusvarmuus ja ennakoitavuus kytkeytyvät siihen, että sääntelyn tulisi pysyä riittävän vakaana ja verovelvollisen taloudellisen päätöksenteon kannalta yllättäviä lainsäädäntömuutoksia tulisi välttää. On kuitenkin selvää, että lainsäätäjällä voi olla tarvetta puuttua uusiin, verojärjestelmän kannalta ongelmallisiin verosuunnitteluilmiöihin hyvinkin nopeasti, jos verosuunnittelu aiheuttaa olennaista verotulojen vähentymistä tai verosuunnittelusta aiheutuvia hyötyjä pidetään liian epäoikeudenmukaisina¹⁵⁶. Verojärjestelmässä olevat lainsäätäjän tarkoitusta vastaamattomat verosuunnittelumahdollisuudet ovat myös omiaan heikentämään verotuksen neutraliteettia ja voivat vaikuttaa yritysten kilpailuasetelmiin markkinoilla.

Oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden kannalta verosääntely ei saisi olla liian tulkinnanvaraista, vaan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman selkeää ja tarkkarajaista. Tulkinnanvarainen sääntely heikentää siitä tehtävien tulkintojen ennakoitavuutta. Verolait tulee kirjoittaa riittävällä tarkkuudella myös sen vuoksi, että sääntelyyn ei jäisi aukkoja ja tulkinnanvaraisuuksia, jotka voisivat vesittää sääntelyn tavoitteet tai jopa mahdollistavat näiden aukkojen ja tulkinnanvaraisuuksien hyödyntämisen aggressiivisessa verosuunnittelussa¹⁵⁷. Tämä koskee luonnollisesti myös aggressiivista verosuunnittelua torjuvaa sääntelyä.

¹⁴⁹ Euroopan parlamentti on korostanut sääntelyn yksinkertaisuutta veron välttämiseen liittyvien ilmiöiden torjunnassa. Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 26.3.2019 talousrikoksista, veropetoksista ja veronkierrasta (2018/2121(INI)), kohdat 27, 46, 128 ja 143.

¹⁵⁰ Kaivosmineraaliveron toteutusvaihtoehtojen punninnan yhteydessä arvioitiin myös sääntelyvaihtoehtojen herkkyyttä aggressiiviselle verosuunnittelulle. Ks. HE 281/2022, s. 22.

¹⁵¹ Tosin lähes yhtä monimutkaiset koron vähennysoikeuden rajoituksia koskevat säännökset oli otettu tulo-verolainsäädäntöön jo ennen kuin sääntely harmonisoitiin veron kiertämisestä estävällä direktiivillä.

¹⁵² KHO 2021:124, KHO 2021:123, KHO 2020:47, KHO 2018:2 ja KHO 24.6.20215 T 1784.

¹⁵³ Ks. laki 22.12.2021/1251 ja sitä koskeva HE 211/2021, s. 23–24 ja laki 9.12.2022/1014 ja sitä koskeva HE 202/2022, s. 14.

¹⁵⁴ Ks. Tikka 1990, s. 56 ja Niskakangas 2011, s. 61

¹⁵⁵ Ks. Urpilainen, Matti: Ennakoitavuus ja epävarmuus yritysverotuksessa, teoksessa Seppo Penttilä – Pekka Nykänen – Matti Urpilainen (toim.) Parempaan yritysverotukseen, s. 267–287, Edita, 2019, s. 270–272.

¹⁵⁶ Samansuuntaisesti Tikka 1990, s. 53 ja Niskakangas 2011, s. 63

¹⁵⁷ Ks. VM 2022:44, s. 48.

Oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden takia aggressiivisen verosuunnittelun torjunnan tulee rakentua ennen kaikkea mahdollisimman tarkkarajaisen aineellisten säännösten varaan. Aggressiivista verosuunnittelua torjuva aineellinen sääntely asettaa rajoituksia esimerkiksi tulon veronalaisuutta tai menon vähennyskelpoisuutta koskevien yleissäännösten soveltamiselle tai asettaa rajoituksia erityissäännösten tarjoamien veroetujen käyttämiselle. Tällaiselta verovelvollisen valinnanvapautta rajoittavalta sääntelyltä voidaan jo lähtökohtaisesti odottaa ennakoitavuuden vuoksi korostunutta tarkkarajaisuutta¹⁵⁸. Tuloverolainsäädäntöön ei ole perusteltua ottaa säännöksiä, joiden soveltamedellytykseksi määriteltäisiin verovelvollisen harjoittaman toiminnan luokittelu aggressiiviseksi verosuunnitteluksi. Tämä edellyttäisi ensinnäkin aggressiivisen verosuunnittelun määrittelyä. Toiseksi tällainen sääntely olisi pitkälti veron kiertämistä koskevien yleislausekkeiden kaltaista, jonka soveltamiskynnys olisi kuitenkin näitä alempana. Sääntely olisi lisäksi väistämättä hyvin tulkinanvaraista, mikä loisi pitkäaikaisen ja muuttuvan epävarmuuden sääntelyn tosiasiallisesta soveltamisalasta.

6.4 SÄÄNTELYN AJANTASAISUUDESTA HUOLEHTIMINEN

Hyvän verojärjestelmän tunnusmerkinä ei ole ainakaan tyypillisesti pidetty sääntelyn ajantasaisuudesta huolehtimista. Tässä yhteydessä tämä kysymys on kuitenkin syytä nostaa esiin. Reaalitalous synnyttää jatkuvasti uusia ilmiöitä, minkä vuoksi huolellisellakaan lainvalmistelulla ei voida rakentaa aggressiiviselle verosuunnittelulle pysyvästi immuunია verojärjestelmää. Digitalisaatio on hyvä esimerkki siitä, miten yritysten toimintamallien muutos on johtanut tilanteisiin, joissa toisenlaiseen toimintaympäristöön luotu kansainvälisen verotuksen järjestelmä on avannut mahdollisuuksia aggressiiviselle verosuunnittelulle.

Tuloverojärjestelmä muuttuu varsin nopeasti. Kaikkien muutosten vaikutusta sääntelyn kokonaisuuteen ei välttämättä voida ottaa riittävässä määrin huomioon. Siten olisi toivottavaa, että sääntelyn kokonaisuuden toimivuutta arvioitaisiin riittävän säännöllisesti. Arvioinnissa on syytä ottaa huomioon muun ohessa se, antaako sääntely mahdollisuuksia lainsäätäjän tarkoituksen vastaiselle verosuunnittelulle. Esimerkiksi tuloverolain viimeisin kokonaisuudistus tehtiin yli 30 vuotta sitten ja lain soveltamisympäristö on muuttunut tämän jälkeen olennaisesti. Vaikka tuloverolakia ei kirjoitettaisi kokonaan uudelleen, vähintään sen kriittinen kokonaisarviointi ja siihen pohjautuva päivitys voisivat olla paikallaan vuosien saatossa kertyneiden sääntelykerrostumien ajantasaistamiseksi. Sama koskee muutakin jo ikääntynyttä verosääntelyä.

6.5 KANSALLISEN SÄÄNTELYN TOIMIVUUS RAJAT YLITTÄVISSÄ TILANTEISSA JA SÄÄNTELYN SUHDE EU-OIKEUTEEN

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin kuuluu kansallisen sääntelyn niveltävyys muiden valtioiden sääntelyn ja verosopimusten kanssa¹⁵⁹. Tämä ominaisuus korostuu, kun asiaa tarkastellaan aggressiivisen verosuunnittelun kannalta. Aggressiivinen verosuunnittelu kytkeytyy tyypillisesti rajat ylittäviin tilanteisiin, joissa kansallisten verojärjestelmien ja verosopimusten erot ja epäohdonmukaisuudet antavat tilaa verosuunnittelulle. Kansallisen lainsäädännön kehittämisessä kaikkien kansainväliseen verotukseen liittyvien aggressiiviselle verosuunnittelulle otollisten paikkojen huomioon ottaminen on haastavaa. Kansainvälisissä tilanteissa tehokaimmat keinot ovat yleensä globaaleja, vaikkakaan OECD:n ja EU:n hankkeiden mukaisen sääntelyn implementointi kansalliseen sääntelyyn ei ole helppoa, koska sääntelyn rakenteet ja terminologia poikkeavat tyypillisestä kansallisesta verosääntelystä.

Kansallinen sääntely on edellisestä huolimatta keskeisessä roolissa aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa. Kansainvälisiä tilanteita koskevan sääntelyn kehittämisessä on arvioitava sääntelyn herkkyyttä aggressiiviselle verosuunnittelulle. On syytä huomata, että suurin osa yleisesti verovelvollisen tulon verotusta koskevista säännöksistä voi tulla sovellettaviksi myös rajat ylittävissä tilanteissa, vaikka tätä seikkaa ei aina lainsäädäntövaiheessa otetakaan huomioon¹⁶⁰. Kansallisia tilanteita varten suunniteltujen verokannustimien ja muiden veropohjan poikkeusten vaikutukset tulee arvioida lakia säädettäessä myös kansainvälisten

¹⁵⁸ Veropohjan suojaamista koskevan sääntelyn lisääntyminen ja toisaalta laajaan veropohjaan tehtyjen poikkeusten määrän kasvu ovat johtaneet siihen, että verolakien kirjoitustapa on muuttunut varsin nopeasti yleisluontoisesta sääntelystä kohti aiempaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Näin myös *Urpilainen* 2019, s. 275–276.

¹⁵⁹ Ks. *Myrsky* 2013, s. 96.

¹⁶⁰ Sama koskee tilanteita, joissa rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamaan tuloon sovelletaan verotusmenetelylakia.

verotustilanteiden kannalta. Kansallisissa tilanteissa sinällään toimivat ratkaisut voivat osoittautua rajat ylittävissä tilanteissa Suomen veropohjan kannalta ongelmallisiksi.

Esimerkiksi TVL 20 a §:n mukaisella sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verovapaudella varmistetaan kansallisissa tilanteissa rahaston kautta kertyvän tulon yhdenkertainen verotus, ja veroseuraamukset määräytyvät sen mukaan, kuka on rahaston osuudenomistaja. Sen sijaan rajat ylittävissä tilanteissa rahaston verovapaus yhdessä TVL 10 §:n mukaisen Suomesta saadun tulon käsitteen ja verosopimusten Suomen verotusvaltaa rajoittavien määräysten kanssa rajaa olennaisesti Suomen verotusvaltaa.¹⁶¹ Toisaalta sääntelyn huono yhteensopivuus kansainvälisiin tilanteisiin voi johtaa esimerkiksi osakesäästötilin kohdalla eräissä tilanteissa ylittävään moninkertaiseen verotukseen.¹⁶² Sen paremmin sääntelyn tavoitteita vastaamattomat kansainvälisen verotuksen vajaaverotustilanteet kuin moninkertaisen verotuksen tilanteet eivät kuulu hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin.

EU-oikeus asettaa omat reunaehdonsa aggressiivista verosuunnittelua torjuvalle kansalliselle sääntelylle¹⁶³. Kansallinen sääntely ei voi olla ristiriidassa SEUT:n mukaisten perusvapauksien ja direktiivien määräysten kanssa. Perusvapaudet edellyttävät lähtökohtaisesti sitä, että kansallisia ja rajat ylittäviä tilanteita kohdellaan verotuksessa samalla tavalla. Edellä mainittu sijoitusrahastojen ja erikoissijoitusrahastojen verovapautta koskeva TVL 20 a § on hyvä esimerkki sääntelystä, johon sisältyi jo alun perin selkeä ristiriita pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa. Ristiriidat EU-oikeuden kanssa on syytä arvioida lainvalmistelun yhteydessä objektiivisesti, jotta sääntely ei luo unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta aiheuttomia aukkoja veropohjaan ja aiheuta turhia kustannuksia niin verovelvollisille kuin Verohallinnolle. EU-oikeuden asettamat vaatimukset voivat johtaa siihen, että aggressiivisen verosuunnittelun rajoittaminen edellyttää kansallisissa tilanteissa mielekkäiden veroetujen karsimista tai sääntelymallien perusteellista uudistamista. Tämä voi olla edessä esimerkiksi TVL 20 a §:n mukaisen sääntelyn kohdalla.

6.6 SÄÄNTELYN OSUMATARKKUUS JA VAIKUTTAVUUS

Aggressiivista verosuunnittelua estävän sääntelyn tulisi kohdistua mahdollisimman tarkkaan ja vaikuttavasti tapauksiin, joihin lainsäätäjä on tarkoittanut sääntelyn kohdistettavaksi¹⁶⁴. Sääntelyllä tulisi puuttua veropohjaa olennaisesti rapauttaviin ja selkeästi lainsäätäjän tarkoitusta vastaamattomiin verosuunnittelukeinoihin. Järjestelmän legitimitteetti ja oikeudenmukaisuus voivat kuitenkin edellyttää myös suhteellisen harvinaisiin ja taloudellisesti vähämerkityksellisiin aggressiivisen verosuunnittelun muotoihin puuttumista. Verojärjestelmän selkeyden ja hallittavuuden vuoksi kaikkia haitallisiakaan verosuunnittelumahdollisuuksia ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista estää. Sääntelyn kustannustehokkuus asettaa myös rajoja sille, millaisiin verosuunnittelumahdollisuuksiin on taloudellisesti ja poliittisesti tarkoituksenmukaista puuttua.

Tavoitteensa kannalta vaikuttavalla sääntelyllä ei saisi olla epätoivottavia sivuvaikutuksia. Aggressiivista verosuunnittelua torjuvan sääntelyn ei tulisi haitata toimintaa, johon ei liity lainsäätäjän tavoitteiden vastaista verosuunnittelua. Aggressiivista verosuunnittelua rajoittavalle sääntelylle ovat tyypillisiä moninaiset raportointivelvoitteet, jotka kohdistuvat verovelvollisiin riippumatta verovelvollisten verosuunnittelullisista tavoitteista. Tällaisia sääntelyn osumatarkkuuden puutteita on usein vaikea välttää, koska liian tiukkaan rajattu raportointivelvollisten joukko voi antaa muille vapaammat kädet lainsäätäjän tarkoitusta vastaamattomalle verosuunnittelulle. Tästä huolimatta aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen aiheettoman laajasti sovellettavilla säännöksillä tai sääntelyn tavoitteiden kannalta liian raskailla raportointivelvoitteilla ei ole verojärjestelmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta perusteltua.

¹⁶¹ Ks. tark. *Nykänen – Urpilainen* 2023, s. 400–412 ja *Nieminen, Martti – Nykänen, Pekka*. Kiinteistörahastot ja Suomen verotusvallan rajat, *Verotus* 3/2020, s. 279–293.

¹⁶² Osakesäästötilin kansainvälisissä tilanteissa aiheuttamista aukoista veropohjaan ja veron kertautumisen riskeistä ks. *Viitala, Tomi*. Osakesäästötilin kansainväliset ulottuvuudet, *Verotus* 1/2021, s. 19–24.

¹⁶³ Niskakangas on pitänyt verojärjestelmän eurooppaoikeudellista hyväksyttävyyttä hyvän verojärjestelmän ominaisuutena. Ks. *Niskakangas* 2011, s. 70–77. Samoin *Myrsky* 2013, s. 95.

¹⁶⁴ Samansuuntaisesti *Määttä* 2008, s. 118, joka toteaa, että vaikuttavuutta analysoitaessa on otettava huomioon myös verolain sivuvaikutukset, ovatpa ne kielteisiä tai myönteisiä.

6.7 AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN TORJUNNAN HYÖTYJEN JA KUSTANNUSTEN KRIITTINEN ARVIOINTI

Aggressiivista verosuunnittelua torjuva sääntely ja siitä seuraavat mahdolliset tulkintaongelmat aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia näitä säännöksiä soveltaville verovelvollisille ja viranomaisille¹⁶⁵. Lisäksi erilaiset raportointivelvollisuudet synnyttävät väistämättä hallinnollisia kustannuksia erityisesti verovelvollisille.

Lainvalmisteluaineistoissa arvioidaan yleensä varsin tarkasti uudesta sääntelystä Verohallinnolle aiheutuvia kustannuksia. Sen sijaan verovelvollisille aiheutuvien kustannusten arviointi on usein varsin epämääräistä. Esimerkiksi suurten konsernien vähimmäisveroa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että Verohallinto on alustavasti arvioinut hankkeen investointikustannuksiksi 2,1 miljoonaa euroa, joka koostuu pääosin tietojärjestelmiin liittyvistä hankintamenoista ja henkilöstömenoista. Lisäksi uudesta verojärjestelmästä aiheutuisi Verohallinnolle lisäkustannuksia sekä huomattavia resurssitarpeita myös jatkovuosina.¹⁶⁶ Sääntelyn kohteena olevien konsernien hallinnollisista kustannuksista todetaan puolestaan muun muassa seuraavaa:

Ehdotettu järjestelmä on laaja kokonaisuus, mikä aiheuttaisi järjestelmän piiriin siirtyville konserneille laajoja alkuvaiheen selvityksiä ja raportointijärjestelmien rakentamiseen liittyviä kuluja. Ehdotettu sääntely nojautuu uudella tavalla sekä tilinpäätössääntelyyn että verotukseen. Näin ollen alkuvaiheessa yritysten hallinnolliset kustannukset todennäköisesti lisääntyisivät merkittävästi. Järjestelmä lisäisi raportointitaakkaa myös pysyvästi. --

Hallinnollisen taakan kasvuun vaikuttavat tekijät ovat konsernikohtaisia: taakkaan vaikuttavat toimintavaltioiden ja konserniyksiköiden lukumäärä sekä konsernin tietojärjestelmien laatu ja sopeutumiskyky minimiverovelvoitteiden tietotarpeisiin vastaamiseksi. Tästä syystä konsernitason hallinnollisten kustannusten arviointi on vaikeaa.¹⁶⁷

Yrityksille aiheutuvien menojen arvioiminen ei ole helppoa, mutta on todennäköistä, että esimerkiksi vähimmäisverosääntelystä yrityksille aiheutuvat yhteenlasketut kustannukset ovat moninkertaiset Verohallinnolle sääntelystä aiheutuviin kustannuksiin nähden. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin kuuluu sääntelyn hallinnollinen tehokkuus, johon kuuluu puolestaan se, että verotuksen aiheuttamat kustannukset pysyvät alhaisina. Oikeuskirjallisuudessa verotuksen kustannustehokkuutta on arvioitu lähinnä julkisyhteisölle aiheutuvien kustannusten kautta¹⁶⁸. Tässä tarkastelussa on sääntelyn luonteen muutoksen vuoksi otettava olennaisesti aiempaa paremmin huomioon verovelvollisille aiheutuvat kustannukset.

Lähtökohtaisesti voisi ajatella, että sääntelystä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset eivät saisi ainakaan ylittää sääntelystä kertyviä verotuloja. On kuitenkin huomattava, että monet aggressiivista verosuunnittelua torjuvat säännökset eivät välttämättä tuota välittömästi verotuloja, vaan niiden tarkoitus on estää veropohjan rapautumiseen tähtäviä toimia, joiden vaikutukset ovat usein välillisiä.¹⁶⁹ Sääntelyllä voidaan verotuottojen kerryttämisen ja turvaamisen lisäksi suojata järjestelmän legitimitettä, vähentää valtioiden välistä verokilpailua tai varmistaa verotulojen tasapuolinen jakautuminen valtioiden välillä. Näin hyvän verojärjestelmän kannalta hyväksyttävänä voidaan pitää sitä, että sääntelystä aiheutuu yrityksille niiden kantokykyyn nähden perusteltavissa olevia kustannuksia, jotka ovat myös oikeassa suhteessa sääntelyn yhteiskunnalliseen hyötyyn. Näiden hyötyjen yhteismitallistaminen kustannusten kanssa on sääntelyn arvioituja verotuottoja lukuun ottamatta hyvin vaikeaa. Lisääntyvät kustannukset vaikuttavat luonnollisesti yritysten kilpailukykyyn, mitä ei tule unohtaa sääntelyä kehitettäessä.

¹⁶⁵ Samoin *Urpilainen* 2019, s. 268.

¹⁶⁶ Ks. HE 77/2023, s. 29.

¹⁶⁷ HE 77/2023, s. 28–29. Vielä epämääräisempää yksityisille toimijoille aiheutuvien kustannusten arviointi on ollut esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi. Ks. HE 69/2019, s. 16.

¹⁶⁸ Ks. *Tikka* 1990, s. 54, *Niskakangas* 2011, s. 67 ja *Myrsky* 2013, s. 94. Ks. myös *Määttä* 2008, s. 82, joka nostaa esiin myös verovelvolliselle lainnoudattamisesta johtuvat kustannukset.

¹⁶⁹ Ks. esim. HE 77/2023, s. 28, jossa arvioidaan suurten konsernien vähimmäisveron välillisiä vaikutuksia.

7 KOKOAVIA PÄÄTELMÄÄ

7.1 AGGRESSIIVINEN VEROSUUNNITTELU JA VERO-OIKEUDELLINEN TUTKIMUS

Aggressiivinen verosuunnittelu on käsite, jota ei ole käytetty eikä määritelty verolainsäädännössä, joten sen merkitys lainopillisen tutkimuksen kannalta on varsin vähäinen. Eräiden viimeaikaisten lakien esitöissä on kuitenkin tuotu esiin kyseisen sääntelyn tavoitteena oleva aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen. Vastaava tavoite on ollut monilla muillakin säännöksillä, vaikka sääntelyn tavoitteet olisi kuvattu ilman viittauksia aggressiiviseen verosuunnitteluun. Tästä huolimatta aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen merkitys lainopissa jää vähäiseksi, koska ilmiötä torjuvat aineelliset tai verotustietojen vaihtoa koskevat säännökset ovat tyypillisesti varsin teknisiä. Tällöin säännösten tarkoitus ei juurikaan vaikuta niiden tulkintaan. Myös aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen epämääräisyys asettaa olennaisia rajoja sille, miten säännöksen tavoitteena oleva aggressiivisen verosuunnittelun torjunta voidaan ottaa huomioon tulkinnassa. Siten aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskevan sääntelyn erityispiirteenä on mahdollista pitää sitä, että sääntelyn tavoitteella ei ole ainakaan yleensä olennaista tulkintaa ohjaavaa merkitystä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä aggressiivisen verosuunnittelun torjunnalle on annettu merkitystä perusoikeuskirjan mukaisten oikeuksien rajoitusperusteena. On myös mahdollista, että aggressiivisen verosuunnittelun torjunnalla olisi merkitystä SEUT:n mukaisten perusvapauksien rajoitusperusteena. Edellisen perusteella aggressiivisen verosuunnittelun käsite ei ole lainopillisesti merkityksetön, mutta sen merkitys on hyvin rajattu.

Aggressiivisella verosuunnittelulla on tutkimuksellista merkitystä yleisempien oikeuspoliittisten ja yksityiskohtaisempien de lege ferenda -kannottojen taustalla, koska kysymys on viime kädessä veropoliittisesta käsitteestä. Tosin monissa tilanteissa voisi puhua aggressiivisen verosuunnittelun sijasta yleisemmin lainsäätäjän tarkoituksen vastaisesta verosuunnittelusta, jolloin veropoliittiset kannanotot sääntelyn kehittämistarpeista ovat selkeämmin kytkettävissä lainopillisen tutkimuksen havaintoihin – eivät pelkästään siihen, että kannanottojen esittäjä nostaa esiin verosuunnittelukeinoja, joita hän pitää enemmän tai vähemmän subjektiivisista lähtökohdista luonteeltaan aggressiivisina.

7.2 AGGRESSIIVISEN VEROSUUNNITTELUN TORJUNTA: KATSE KANSALLISIIN TOIMIIN

Suurin osa aggressiivista verosuunnittelua torjuvasta uudesta sääntelystä liittyy kansainvälisiin tilanteisiin ja erityisesti monikansallisten konsernien verotukseen. Sääntely on syntynyt pitkälti OECD:n ja EU:n hankkeiden tuloksena, joiden implementointi on vienyt muutamien viimeisten vuosien aikana huomattavasti lainvalmistelun resursseja.

Veropohjan suojaamisessa kansallinen sääntely on aina keskeisessä asemassa. Huonosti kansainvälisiin tilanteisiin nivoutuva kansallinen sääntely ja muut aggressiiviselle verosuunnittelulle herkat rakenteet paikantuvat viime kädessä kansallisen sääntelyn heikkouksiin. Siten veropohjan suojaamisessa on globaalin säännöstulvan keskellä kiinnitettävä huomiota kansalliseen sääntelyyn. Kansalliseen sääntelyyn on viime vuosina, ja jo pitkään tätä aiemminkin, tehty veropohjaa verosuunnittelulta suojaavia muutoksia.

Aggressiivinen verosuunnittelu on siinä määrin epämääräinen käsite, että sen käyttämiseen esimerkiksi lainsäädäntöhankkeiden perusteluna on syytä suhtautua pidättyvästi. Aggressiivinen verosuunnittelu paikantuu osaksi erilaisten veron torjuntaan tähtäävien toimien kenttää, jossa oikeudellisena rajapyykkinä on verosuunnittelun ja veron kiertämisen raja¹⁷⁰. Aggressiivisen verosuunnittelun ja muun veron torjunnan hillitsemisessä tai rajoittamisessa on kysymys veropohjan suojaamisesta ja verotulojen turvaamisesta. Viime kädessä siinä, missä laajuudessa ja millaisilla toimilla veropohjaa ja verotuloja halutaan suojata, on kysymys poliittisesta valinnasta. Näiden valintojen lainsäädännöllisen toteutuksen tulisi perustua tässä tutkimuksessa esitettyjen havaintojen mukaisesti huolelliseen valmisteluun. Valmistelutyössä on perusteltua käyttää apuna myös ulkomaisia kokemuksia erilaisista sääntelymalleista, koska veropohjaa rapauttavat toimet ovat ilmiönä globaaleja. Ulkomaiset kokemukset toimivista malleista on luonnollisesti sovitettava kansalliseen sääntely-ympäristöön. Tämä on kuitenkin yleensä yksinkertaisempaa ja kustannustehokkaampaa kuin kansalliselle sääntelylle vieraiden globaalien veropohjaa suojaavien hankkeiden implementointi osaksi kansallista sääntelyä.

¹⁷⁰ Toisen rajapyykin muodostaa rikoslain (19.12.1889/39) 29 luvun mukaisten veropetoksia koskevien säännösten soveltamisala. Tässä tutkimuksessa tämä rajaveto ei ole kuitenkaan merkityksellinen.