

Verosuunnittelumahdollisuuksia rajoittavat erityissäännökset Suomessa – ominaisuudet ja tulkinta

Tampereen yliopiston vero-oikeuden tutkimuksen päivä
12.5.2023

Hannu Itälä, Turun yliopisto



UNIVERSITY
OF TURKU

➤ Ohjelma

I Verosuunnittelu – Aggressiivinen verosuunnittelu –
Veron kiertäminen

II Aggressiivisen verosuunnittelun & veron kiertämisen
estäminen

III SAAR:t

IV Lopuksi...

I Verosuunnittelu – Aggressiivinen verosuunnittelu – Veron kiertäminen

➤ Verosuunnittelu

Ei oikeudellista määritelmää

- Perinteisesti viitattu toimintaan, jossa määritetään eri veroseuraamuksiin johtavia vaihtoehtoja ja valitaan niistä edullisin.
- Strategisen, taktisen ja operatiivisen verosuunnittelun tasot (*reaalinen* verosuunnittelu)
- Nykyisin viittaa usein ”hyväksyttävään verosuunnitteluun” (*formaali* verosuunnittelu)

Verovelvollisen ”perusoikeus”

- PL omaisuudensuoja, elinkeinovapaus, legaliteettiperiaate
- ”Oikeus verosuunnitteluun” voidaan mieltää myös yleisemmäksi vero-oikeudelliseksi periaatteeksi

Verosuunnittelun tavoitteita

- Veronalaisen tulon minimointi
- Menon vähennyskelpoisuus
- Huojennusten saaminen, alhaisten verokantojen hyödyntäminen (esim. tulon muuntaminen)
- Verovapaan tulon maksimointi (esim. luovutusvoittoverotuksessa)

Veroetuja tavoittelevat toimenpiteet

- Erilaiset yhtiörakenteet (*sijoitusyhtiöt, holdingyhtiöt, captive yhtiöt...*)
- Muut yhteisömuodot (*säätiöt, trustit ym...*)
- Erilaisten instrumenttien hyödyntäminen (esim. *sijoitussidonnaiset vakuutustuotteet*)
- Asuinvaltion vaihto

➤ Veron kiertäminen

- Ainoa käsite, jolle voidaan käytännössä antaa **oikeudellisesti merkityksellinen sisältö**
- Suomessa **VML 28 §** (“veron kiertäminen”):
 - 1 mom: Jos jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen **oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta**, on verotusta toimitettaessa meneteltävä niin kuin asiassa olisi käytetty oikeaa muotoa. Jos kauppahinta, muu vastike tai suoritus aika on kauppa- tai muussa sopimuksessa määrätty taikka muuhun toimenpiteeseen on **ryhdytty ilmeisesti siinä tarkoituksessa**, että **suoritettavasta verosta vapauduttaisiin**, voidaan verotettava tulo ja omaisuus arvioida.
- EU tasolla **ATAD 6 art.** :
 1. Jäsenvaltion on jätettävä yhteisöverovelvollisuutta laskettaessa huomioon ottamatta sellainen järjestely tai sellaiset järjestelyjen sarjat, joiden **pääasiallisena tarkoituksena** tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista on sovellettavan **verolain tavoitteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saaminen** ja jotka **eivät ole aitoja** kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen. Järjestelyyn voi sisältyä useampi kuin yksi vaihe tai osa.
 2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovellettaessa järjestelyä tai järjestelyjen sarjaa on pidettävä epäaitona, siltä osin kuin ne **eivät perustu päteviin liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat taloudellista todellisuutta**.
- Substance-over-form –doktriinit, GAAR:t, **TAAR:t... SAAR:t?**

➤ Aggressiivinen verosuunnittelu

- Ei oikeudellinen, vaan lähinnä poliittinen käsite
 - Eri määritelmiä!
- **Suomessa** mm. pidetty “harmaalla” alueella toimimisena, jossa tavoitellaan verojärjestelmän vastaisia veroetuja → hyvin lähellä veron kiertämisen määritelmää!
- **OECD**: eri valtioiden verojärjestelmien välisten eroavaisuuksien ja epäsymmetrisyyksien hyödyntämisenä
 - Treaty shopping, profit shifting & base erosion jne.
 - Erityisesti BEPS-hankkeen myötä painopiste ollut rajat ylittävässä toiminnassa
 - Vastaava ajattelu EU-tasolla (Komission suositus 6.12.2012)
- Tulevaisuudessa säännelty ilmiö, kuten veron kiertäminen? (DAC6)
- Rajanveto lainsäädäntötoimien perusteella → *ex post* -määrittely?

II Aggressiivisen verosuunnittelun & veron kiertämisen estäminen

➤ Preventiiviset ja repressiiviset keinot

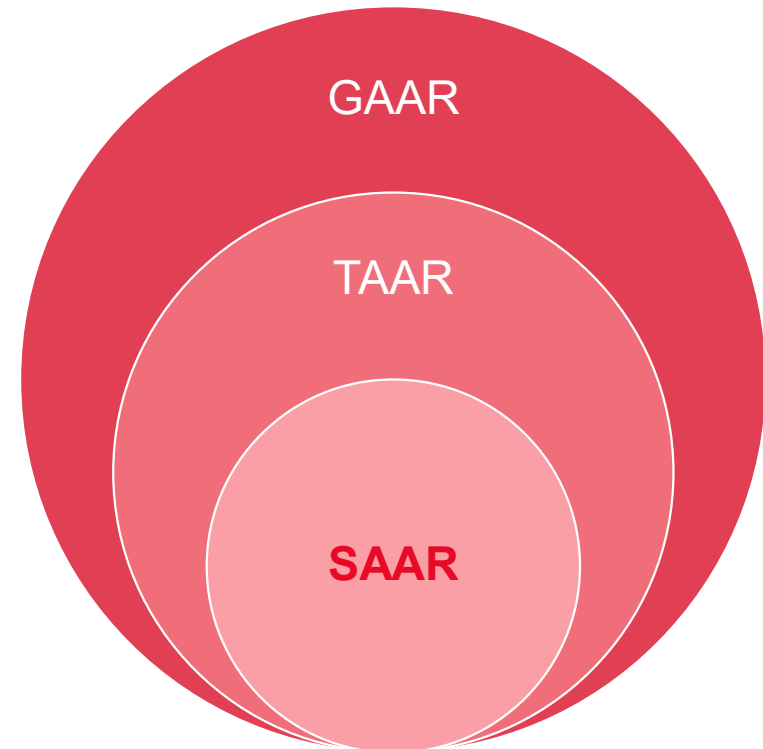
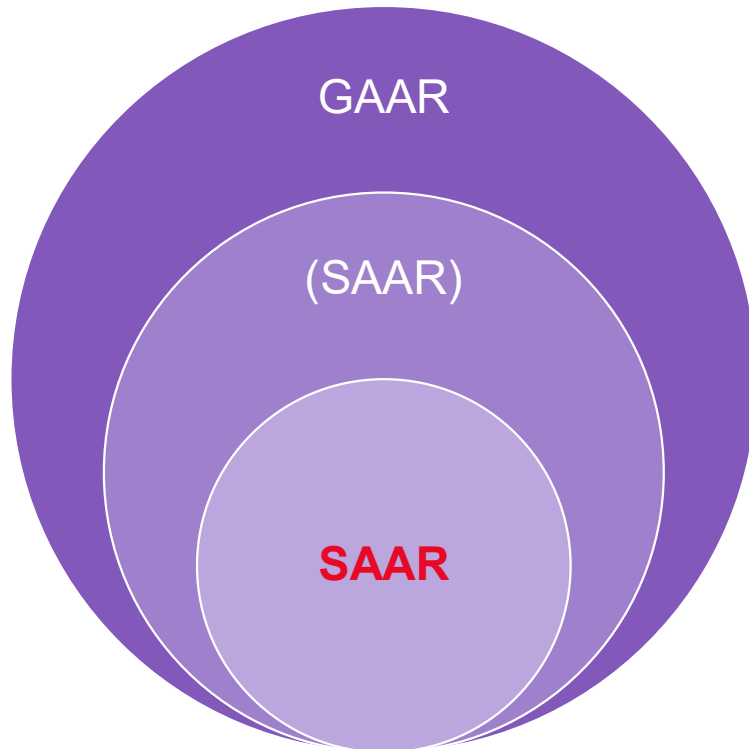
Preventiiviset

- Lainsäädäntötekniikka ja lakien valmistelu
 - ✓ Muotoilu
 - ✓ Käsitteiden merkityssisältö
 - ✓ Soveltamisrajoitukset
- Avoimesti muotoiltujen säännösten käyttäminen
 - Realistinen tulkintatapa
- Corporate governance
- Veronmaksuhalukkuuteen vaikuttaminen
- **Erityissäännökset**

Repressiiviset

- Yleislausekkeet ja kohdennetut säännökset (ns. *Targeted anti-avoidance rule*, "TAAR")
 - ✓ Myös ns. *substance over form* –doktriinit
- **Retroaktiiviset erityissäännökset**

➤ **Lainsäädännölliset keinot – perinteinen jaottelu soveltamisalan perusteella**



III SAAR:t

➤ Mikä on SAAR?

▪ SAAR-luonne ilmenee tyypillisesti säännöksen tarkoituksesta

- Esim. **TVL 9.1 (1) §**: Velvollinen suorittamaan veroa tulon perusteella on ulkomailla perustettu tai rekisteröity yhteisö, jonka **tosiasiallinen johtopaikka** sijaitsee Suomessa.
- **HE 136/2020 vp**: Muutoksella pyrittäisiin myös rajoittamaan ja estämään tilanteita, joissa yleinen verovelvollisuus Suomessa pyrittäisiin välttämään perustamalla yhtiö ulkomaille, vaikka sen omistus, johto ja toiminta olisivatkin kokonaan Suomessa.

▪ Rajoittaminen vs. estäminen?

- **Rajoittaminen** → Toimenpide edelleen jossain määrin verotuksellisesti tehokas, mutta vain tietyissä (lailla säädetyissä) rajoissa
 - ✓ Esim. **TVL 11 §**: "Henkilön katsotaan asuvan Suomessa...kunnes kolme vuotta on kulunut sen vuoden päättymisestä, jonka aikana hän on lähtenyt maasta, jollei hän näytä, että hänellä ei ole verovuonna ollut olennaisia siteitä Suomeen"
- **Estäminen** → Tiettyyn toimenpiteeseen liittyvä verotuksellinen etuus poistetaan kokonaan
 - ✓ Esim. **TVL 35 b.1 §**: **Kaikki** kapitalisaatiosopimusta ... koskevan sopimuksen kohde-etuutena oleville **sijoituskohteille kertyneet tuotot verotetaan verovelvollisen ... tulona** ... jos vakuutuksenottajalla tai tämän määräämällä henkilöllä on oikeus käyttää yhtä tai useampaa seuraavista sopimuksen kohde-etuutta koskevista oikeuksista...

➤ SAAR-jaottelu

Absoluuttiset säännökset

- Tarkoituksena **estää** tietyn ilmiön/toimenpiteen tuottama verohyöty kokonaan säännöksen tunnusmerkistön täyttyessä.

Relatiiviset säännökset

- Tarkoituksena **rajoittaa** tietyn ilmiön/toimenpiteen käyttöalaa.
- Rajoittaminen toteutetaan säätämällä erillinen **vapautussäännös**, jolla SAAR:n soveltamisalaa rajataan.

Alalajit

- Mekaaniset säännöt = mekaanisesti rajoitettu esim. tiettyyn euromäärään tai aikaan tms.
- Suppeat säännöt = rajoitettu tunnusmerkistöön, johon voi liittyä tulkinnanvaraisuutta
- Laajat säännöt = mahdollistavat hyvin laajan harkintavallan käytön (pl. verovelvollisen subjektiivisen tarkoituksen arviointi!)

Jaottelu perustuu säännöksen tarkoitukseen ja ominaisuuksiin, ei vaikuttavuuteen

- Vrt. HE 146/2012 vp, s. 16–17 (yleinen rajoitus – kohdennettu rajoitus – vapautussäännös)
- Absoluuttinen mekaaninen sääntö voi ulottua laajimpaan tapausjoukkoon

➤ Erityissääntelyn pirstaloituminen – TVL 35 b §

TVL 35 b.1 §: Kaikki kapitalisaatiosopimusta, säästöhenkivakuutusta tai eläkevakuutusta koskevan sopimuksen kohde-etuutena oleville sijoituskohteille kertyneet tuotot verotetaan verovelvollisen sen verovuoden tulona, jona tuotot ovat kertyneet vakuutusyhtiölle ja jona ne ovat olleet tämän verovelvollisen nostettavissa, jos vakuutuksenottajalla tai tämän määräämällä henkilöllä on oikeus käyttää yhtä tai useampaa seuraavista sopimuksen kohde-etuutta koskevista oikeuksista:

- 1) oikeus päättää kohde-etuuteen liittyvän määräys- tai äänivallan käyttämisestä;
- 2) oikeus päättää siitä, kenelle tai millä ehdoilla kohde-etuutena oleva varallisuus luovutetaan;
- 3) oikeus päättää kohde-etuutta koskevasta käyttö- tai hallintaoikeudesta;
- 4) oikeus tehdä kohde-etuutena olevaan varallisuuteen liittyviä toimeksiantoja tai muita kohde-etuuteen liittyviä sopimuksia vakuutusyhtiön puolesta kolmannen osapuolen kanssa.

- ✓ Absoluuttiset suppeat säännökset (1-3k)
- ✓ Absoluuttinen laaja sääntö (4k)

➤ Erityissääntelyn pirstaloituminen - Väliyhteisöl

2.1 §: Ulkomaista yksikköä pidetään tässä ... ulkomaisena väliyhteisönä, jos **1)** verovelvollisella on ... suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia äänioikeuksista yksikössä, omistuksessaan suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia yksikön pääomasta tai oikeus saada vähintään 25 prosenttia yksikön voitosta tai varallisuuden tuotosta; ja 2) yksikön verotuksen tosiasiallinen taso yksikön verotuksellisen kotipaikan mukaisella lainkäyttöalueella on alhaisempi kuin 3/5 Suomessa asuvan yhteisön verotuksen tasosta täällä.

3.1 §: ... ulkomaisena väliyhteisönä ei pidetä ulkomaista yksikköä, jonka kotipaikka on Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa ja ...

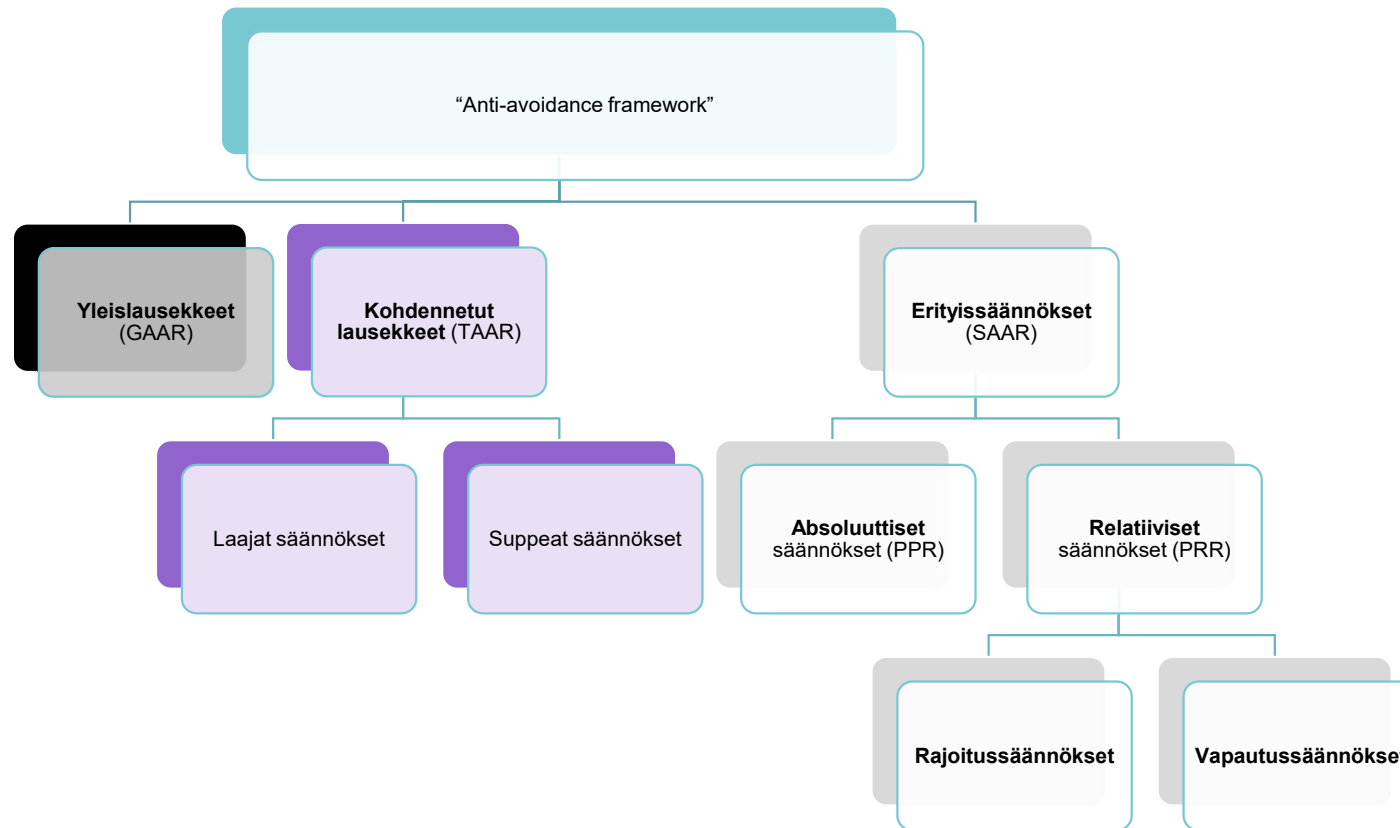
... joka on todellisuudessa asettautunut asuinvaltioonsa ja tosiasiallisesti harjoittaa siellä taloudellista toimintaa.

✓ Mekaaninen + suppea relatiivinen sääntö

• Suppea vapautussäännös

• Laaja vapautussäännös

➤ Lainsäädännölliset keinot – viitekehys



Lopuksi...

➤ Milloin / miksi säännellä?

- ”Kun otetaan huomioon valituksessa esitetyt vaatimukset, lainsäädännön nykytila sekä Keskusverolautakunnan päätös perusteluineen ja sovellettuine säännöksineen, ei ole syytä muuttaa Keskusverolautakunnan antaman ennakkoratkaisun lopputulosta.” (KHO 2008:6)
- ”SVA näkee verovelvollisten oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi, jos verolainsäädäntöön luodaan rinnakkaisia ja osin päällekkäisiäkin veronkiertonormistoja. Säännösten soveltaminen on aina niin sanottuun tilanteen kokonaisharkintaan perustuvaa eli kovin tapauskohtaista ja tulkinnanvaraista. SVA:n mielestä ei ole tarpeen luoda ehdotetun kaltaista uutta veronkiertosäännöstä, vaan ehdotetussa TVL 35 b §:ssä mainittuihin sijoitusmuotoihin voitaisiin soveltaa VML 28 §:n säännöksiä, jos tehtyihin sopimuksiin katsottaisiin liittyvän veronkiertotarkoitusta.” (SVA:n lausunto valtiovarainministeriölle HE-luonnoksesta osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi)

➤ Miten säännellä?

TVL 11 §:n 3 vuoden sääntö ja olennaiset siteet

- "Usein on ... veroviranomaisten vaikea näyttää, että verovelvollisella on edelleen täällä varsinainen asunto ja koti. Näyttövaikeudet ovat erityisen suuret silloin, kun heti verovelvollisen maasta lähdön jälkeen on ratkaistava, onko kysymyksessä muutto ulkomaille vai ainoastaan tilapäinen oleskelu siellä. Tämän vuoksi ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi todistustaakkasaannos, jonka mukaan ensimmäisten kolmen vuoden ajan maastalähdön jälkeen Suomen kansalaisen on katsottava asuvan Suomessa, jollei hän näytä, että hänellä ei ole verovuonna ollut olennaisia siteitä Suomeen." (HE 40/1974 vp, s. 4)
- "Olennaisilla siteillä ei todistustaakkasäännös tarkoittaisi mitään tiettyjä seikkoja, vaan niiden tarkempi sisältö jäisi oikeuskäytännön varaan." (HE 40/1974 vp, s. 4)

Välyhteisölain tosiasiallisen sijoittautumisen ja taloudellisen toiminnan poikkeus

- "[EUT] on asiassa [*Cadbury Schweppes*] antamassaan tuomiossa arvioinut todellisen asettautumisen ja harjoitetun toiminnan tosiasiallisuuden kriteerejä ... arvioinnissa on nojaututtava objektiivisiin ja ulkopuolisten tarkastettavissa oleviin tekijöihin, jotka liittyvät erityisesti ... fyysisen olemassaolon tasoon toimitilojen, henkilöstön ja kaluston osalta."
- "Ehdotuksen mukaan yhteisön harjoittaman taloudellisen toiminnan tosiasiallisuutta ja todellista asettautumista asuinvaltioon arvioitaisiin ... objektiivisesti havaittavien tunnusmerkkien perusteella, jolloin merkitystä annetaan toimialan erityispiirteille ja toiminnan luonteelle. Olosuhteiden arvioinnin tarkoituksena on selvittää, onko ... sijoittautuminen asuinvaltioon [EUT:n] tarkoittamalla tavalla puhtaasti keinotekoinen järjestely."

➤ Missä rajoissa voidaan säännellä?

- *"...olisi valitettavaa, jos jäsenvaltiot, halutessaan välttää syrjintää koskevat syytökset, ulottaisivat sellaisen väärinkäyttöön kohdistuvien toimenpiteiden soveltamisen, joiden tavoitteena on estää rajatylittävä veronkierto, koskemaan täysin valtionsisäisiä tilanteita, joihin ei liity väärinkäytön vaaraa. Tällaiset yksipuoliset ratkaisut vain heikentävät jäsenvaltioiden taloudellista kilpailukykyä eivätkä ole sisämarkkinoiden etujen mukaisia. Julkisasiamies Geelhoed totesikin asiassa Thin Cap ..., että tällainen toimenpiteiden laajentaminen " ...on täysin turhaa ja jopa talouden tehokkuuden vastaista ". Lisäksi on kyseenalaista, voidaanko laajentamisella saada kaikki rajoittavat toimenpiteet EY:n perustamissopimuksessa jäsenvaltioille asetettujen velvollisuuksien mukaisiksi."* (Komission tiedonanto KOM (2007) 785, Väärinkäytön vastaisten toimenpiteiden soveltaminen välittömässä verotuksessa EU:ssa sekä kolmansien maiden osalta)
- *"Kansallinen toimenpide, jolla rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta, voi olla oikeutettu veropetosten ja veronkierron estämiseksi silloin, kun toimenpide koskee erityisesti täysin keinotekoisia järjestelyjä, joilla ei ole taloudellista todellisuuspohjaa ja jotka on toteutettu ainoastaan sen veron kiertämiseksi, joka olisi normaalisti maksettava kyseisen jäsenvaltion alueella harjoitetusta toiminnasta syntyneistä voitoista."* (mm. asia C-135/17, X, kohta 73)
- *"Yleinen veron kiertämisen tai veropetoksen oletama ei .. voi riittää perusteluksi verotoimenpiteelle, joka haittaa perussopimusten tavoitteiden toteutumista."* (mm. asia C-478/19, UBS Real Estate, kohta 62.)
- Perustuslaki + perusoikeuskirja?

➤ Miten tulisi tulkita?

Supistava vai laajentava ("normaali-")tulkinta?

- Tyypillisesti poikkeussäännös (*lex specialis*) luonne
- Mekaanisissa ja suppeissa säännöksissä sanamuodonmukaisen tulkinnan korostuminen, laajoissa säännöksissä sanamuodosta rajallisesti tulkinta-apua.

VML 28 §:n samanaikainen soveltaminen?

- SAAR:n tarkoitus itsenäisenä normina vs. veroedun generoivan normin tarkoitus?
- ”*Mainittua työpanososinkoa koskevaa säännöstä onkin pidettävä erityisenä veronkiertämissäännöksenä, jonka soveltamisala on tarkkarajainen ja ilmaistu säännöksessä itsessään. Oikeana lainsoveltamisena ei voida pitää menettelyä, jossa tuon erityissäännöksen soveltamisalaa yleisen veronkiertämissäännöksen turvin laajennettaisiin kattamaan myös kommandiittiyhtiössä tapahtuva voitonjako.*”
(KHO 2018:40, Anu Punavaara / Mikko Pikkujämsä)



**UNIVERSITY
OF TURKU**

Turun yliopisto 2023