



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Kaisa Jokiniemi

## **Aggressiivinen verosuunnittelu ja sen tunnusmerkit**

Tunnusmerkkien systematisointi DAC6-direktiivin mukaisen  
raportointivelvoitteen pohjalta

Laskentatoimen ja rahoituksen yksikkö  
Talousoikeuden pro gradu -tutkielma  
Kauppatieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2020

---

**VAASAN YLIOPISTO****Laskentatoimen ja rahoituksen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Kaisa Jokiniemi	
<b>Tutkielman nimi:</b>	Aggressiivinen verosuunnittelu ja sen tunnusmerkit: Tunnusmerkkien systematisointi DAC6-direktiivin mukaisen raportointivelvoitteen pohjalta	
<b>Tutkinto:</b>	Kauppätieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Talousoikeus	
<b>Työn ohjaaja:</b>	Siru Lönnblad	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2020	<b>Sivumäärä:</b> 112

---

**TIIVISTELMÄ**

Valtioiden verotulojen väheneminen ja yhtiöiden efektiivisten veroasteiden alentuminen on jo pitkään veronsaajissa huolta aiheuttanut ilmiö, jonka aiheuttajaksi on nostettu aggressiivinen verosuunnittelu. Ilmiön estämiseksi on tehty viime aikoina useita kansainvälisiä aloitteita, joista yhtenä merkittävimpanä voidaan pitää EU:n DAC6-direktiivin mukaista verojärjestelyiden raportointivelvoitetta. Aggressiiviselle verosuunnittelulle ei kuitenkaan ole annettu yhtä globaalista hyväksyttyä määritelmää, eikä sen sisältökään ole täysin vakiintunut. Samalla käsite on saanut DAC6-raportointivelvoitteen myötä oikeudellista relevanssia, joka siltä on aikaisemmin puuttunut. Tämä korostaa käsitteen ja sen rajautumisen tutkimisen tärkeyttä.

Tutkielmassa selvitetään, mitä aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan, ja systematisoidaan aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkejä DAC6-raportointivelvoitteen pohjalta. Tavoitteena on luonnehtia aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä ja luoda tunnusmerkkejä systematisoimalla objektiivisempi perusta verosuunnittelun aggressiivisuuden määrittämiselle. Tutkielman metodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tutkimuksen ajankohtaisuuden vuoksi lähdeaineistona käytetään virallislähteitä, kuten EU-oikeuden lainsäädäntöä, kansallisia lakeja, lainvalmisteluaineistoa ja OECD:n materiaaleja sekä niin kansallisen kuin kansainvälisen oikeuskirjallisuuden kannanottoja.

Aggressiivisen verosuunnittelun voidaan luonnehtia olevan veron minimoinnin muoto, joka liittyy vahvasti kansainvälisiin tilanteisiin. Aggressiivisissa järjestelyissä pyritään minimoimaan veroseuraamukset niin alhaiseksi kuin on mahdollista ilman, että toimintaan voitaisiin puuttua oikeudellisesti. Tästä seuraa verotulojen menetystä, jota lainsäätäjä ei ole osannut odottaa tai jota se ei ole tarkoittanut. Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkinä voidaan ensinnäkin pitää lain tarkoituksen ulkopuolella olevaa veroetua. Veroedun ei tarvitse olla suoranaisesti lain tarkoituksen vastainen vaan se voi myös syntyä tilanteissa, joissa lait eivät toimi tarkoituksenmukaisesti.

Toiseksi veroetuja tavoitellaan innovatiivisilla keinoilla, joita ei ole tunnistettu verotuskäytännössä aikaisemmin ja jotka sisältävät korkeampaa riskisyyttä. Kolmas tunnusmerkki on, että veroedun tavoittelu saa niin korkean painoarvon, että toteutetut toimet ovat keinotekoisia. Tällöin niiden olemassaolon tai toteuttamistavan verotukseen liittymättömät syyt ovat ohuet. Neljänneksi aggressiivisessa verosuunnittelussa hyödynnetään verojärjestelmien eroavaisuuksia joko hyödyntämällä eri maiden verojärjestelmien huonoa yhteensopivuutta tai siirtämällä voittoa verotettavaksi edullisemmän verotuksen valtioon. Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkeillä on samankaltaisuuksia veron kiertämisen tunnusmerkkien kanssa, mutta ne ovat osittain sisällöltään erilaisia, ja joidenkin tunnusmerkkien voidaan todeta liittyvän vain toiseen ilmiöön.

---

**AVAINSANAT:** aggressiivinen verosuunnittelu, tunnusmerkit, veron kiertäminen, veroraportointi, kansainvälinen vero-oikeus

## Sisälllys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>6</b>
1.1	Tutkielman tausta	6
1.2	Tutkimustehtävä	9
1.3	Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto	12
1.4	Tutkielman rajaus	14
1.5	Tutkielman rakenne	15
<b>2</b>	<b>Teoreettinen ja käsitteellinen viitekehys</b>	<b>17</b>
2.1	Keskeiset verotuksen oikeusperiaatteet	17
2.1.1	Lakisidonnaisuus ja oikeusvarmuus	17
2.1.2	Oikeudenmukaisuus	19
2.2	Veron torjunnan ja veron minimoinnin käsitteiden tausta	21
2.3	Vastuullinen verojen maksu	25
<b>3</b>	<b>Aggressiivinen verosuunnittelu ja veron kiertäminen</b>	<b>30</b>
3.1	Verosuunnittelu ja veron minimointi	30
3.2	Aggressiivinen verosuunnittelu	33
3.3	Veron kiertäminen ja sen tunnusmerkit	38
3.4	Veron kiertämisen ja aggressiivisen verosuunnittelun rajapinta	43
3.5	Yhteenveto	46
<b>4</b>	<b>DAC6-direktiivin mukaisen raportointivelvollisuuden tunnusmerkit</b>	<b>49</b>
4.1	DAC6-direktiivin tausta, tavoitteet ja soveltamisala	49
4.2	Pääasiallista hyötyä mittaava testi	51
4.3	Tunnusmerkit	55
4.3.1	Yleiset tunnusmerkit	55
4.3.2	Pääasialliseen hyötyyn liittyvät erityiset tunnusmerkit	59
4.3.3	Rajat ylittäviin liiketoimiin liittyvät erityiset tunnusmerkit	69
<b>5</b>	<b>Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkit</b>	<b>75</b>
5.1	Tunnusmerkkien systematisoinnin lähtökohdat	75
5.2	Lain tarkoituksen ulkopuolella oleva veroetu	78

5.3	Innovatiivisuus	83
5.4	Keinotekoisuus	87
5.5	Verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntäminen	90
<b>6</b>	<b>Johtopäätökset</b>	<b>95</b>
	<b>Lähteet</b>	<b>105</b>
	<b>Oikeustapausluettelo</b>	<b>112</b>

## Lyhenteet

BEPS	Base erosion and profit shifting
DAC	Directive on Administrative Cooperation in direct taxation, EU:n virka-apudirektiivi
DAC6	Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822 direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla
DOTAS	Disclosure of Tax Avoidance Schemes (Yhdistyneen kuningaskunnan MDR-järjestelmä)
EU	Euroopan unioni
EVL	Laki elinkeinotulon verottamisesta 24.6.1968/360
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
T	Taltio
TVL	Tuloverolaki 30.12.1992/1535
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VML	Laki verotusmenettelystä 18.12.1995/1558
MDR	Mandatory Disclosure Rules

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman tausta

Veron kiertämisen ja aggressiivisen verosuunnittelun estäminen on yksi Euroopan unionin keskeisimmistä poliittisista painopisteistä<sup>1</sup>. Valtioiden verotulojen väheneminen ja yhtiöiden efektiivisten veroasteiden alentuminen on jo pitkään veronsaajissa huolta aiheuttanut ilmiö, jonka suurimpana myötävaikuttajana on ollut talouden globalisaatio. Talouden toimintaympäristön muutokset, kuten rahoitusinstrumenttien kehitys, digitaalisuus ja kansainvälistyvä yritystoiminta, tarjoavat mahdollisuuksia uusille ja monimutkaisille talouden ilmiöille. Nämä ilmiöt haastavat verojärjestelmien rakenteita, kun tuloja verotetaan sellaisten kansallisten säännösten mukaan, jotka eivät vastaa nykyaikaa tai jotka eivät ole yhdenmukaisia muiden valtioiden verojärjestelmien kanssa.

Valtioiden verolainsäädäntöjen välistä on löytynyt yhä enemmän epä johdonmukaisuuksia, joita verovelvolliset ovat hyödyntäneet verosuunnittelussaan. Ilmiöstä käytetään montaa nimeä, mutta niin virallisissa yhteyksissä<sup>2</sup> kuin mediassa on alettu puhua aggressiivisesta verosuunnittelusta. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteellä ei kuitenkaan ole aikaisemmin ollut laajasti hyväksyttyä määritelmää, eikä sen sisältökään ole täysin vakiintunut. Verosuunnittelun käsite on määritelty melko vakiintuneesti oikeuskirjallisuudessa, mutta mitä tarkoitetaan verosuunnittelun aggressiivisuudella? Milloin verosuunnittelun voidaan arvioida olevan aggressiivista ja millä kriteereillä tällainen arviointi voidaan tehdä? Aggressiiviseen verosuunnitteluun viitataan usein myös virallisemmissa yhteyksissä hyvin samalla tavalla kuin veron kiertämiseen, mutta silti ilmiöt eivät ole täysin vastaavat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cachia 2018: 206.

<sup>2</sup> Ks. Direktiivit (EU) 2018/822 direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla, eli ns. DAC6-direktiivi ja (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta eli ns. veronkiertodirektiivi.

<sup>3</sup> Ks. Piantavigna 2017: 85.

Eryteisesti epävirallisemmissa yhteyksissä vaikuttaa, että keskustelua käydään subjektiivisista lähtökohdista. Tällöin jokainen muodostaa oman käsityksensä oikeista ja vääristä menettelytavoista, tähän pilkku ja verosuunnittelun aggressiivisuus määräytyy määrittelijän oman subjektiivisen kokemuksen perusteella. Mediassa tai yleisessä keskustelussa yritykset helposti leimataan aggressiivisiksi verosuunnittelijoiksi tai veronkiertäjiksi. Jos tällaisilta väittämiltä puuttuu täysin objektiivinen perusta, kertovat ne lopulta enemmän henkilön omasta suhtautumisesta aiheeseen kuin yrityksen toiminnan luonteesta. Tällöin myös ilmiön hahmottaminen hankaloituu ja sen ympärillä käytävä keskustelu on usein epätarkkaa.

Aggressiivisen verosuunnittelun nouseminen yhteiskunnallisen keskustelun aiheeksi kertoo kohonneesta kiinnostuksesta yritysten verojen maksun oikeudenmukaisuuteen. Aggressiivisen verosuunnittelun syytösten taustalla olevat vaatimukset lain hengen mukaisesta ja vastuullisesta verojen maksusta eivät ole aiheettomia. Verotuloihin yhteiskunnallisten toimintojen rahoittajana on aina kohdistunut vaatimus oikeudenmukaisuudesta ja yhdenvertaisuudesta. Keskustelu aggressiivisesta verosuunnittelusta on kuitenkin nostanut verotuksen osaksi laajempaa yhteiskunnassa vahvistuvaa odotusta siitä, että yritykset noudattavat toiminnassaan vastuullisuuden periaatteita yrittämättä rimpuilla irti lain vaatimuksista.

Yhteiskunnallisen keskustelun lisäksi aggressiivisen verosuunnittelun käsitteellä vaikuttaisi nykyään olevan myös vero-oikeudellista merkitystä. Oikeudellisessa yhteydessä käsitettä käytetään etenkin epätoivotun, mutta ei välttämättä lain vastaisen toiminnan estämisen yhteydessä. Yhtenä tärkeimpänä keinona aggressiivisen verosuunnittelun estämisessä on kansainvälisen verotuksen avoimuuden edistäminen, sillä aggressiivinen verosuunnittelu liitetään monimutkaisiin tilanteisiin, joissa eri maiden veroviranomais-ten yhteistyö toimii huonosti<sup>4</sup>. Läpinäkyvyyden lisääntymisellä voidaan rajoittaa aggressiivista verosuunnittelua, sillä vaikka läpinäkyvyys ei itsessään puutu verosuunnittelun

---

<sup>4</sup> Piantavigna 2017: 98.

rajoihin, välillisesti se kuitenkin vaikuttaa niin oikeudellisiin kuin yhteiskunnallisen hyväksyttävyydenkin rajoihin<sup>5</sup>.

Euroopan unioni ja taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD<sup>6</sup> ovat viime vuosien aikana esitelleet useita toimia, joiden avulla on pyritty parantamaan kansainvälisen verotuksen avoimuutta ja näin estämään veron kiertämistä sekä rajoittamaan aggressiivista verosuunnittelua<sup>7</sup>. OECD käynnisti vuonna 2013 laajan valtioiden veropohjien tiivistämiseen tähtäävän BEPS-hankkeen<sup>8</sup>. Hanke sisältää kaiken kaikkiaan 15 erilaista toimenpidettä, joiden tavoitteena on tarjota kokonaisvaltainen ratkaisu valtioiden verotulojen turvaamiseen ja estää voittojen siirto alemman verotuksen maihin<sup>9</sup>. Hankkeen 12 toimenpide esittelee verojärjestelyiden pakollisen raportointivelvollisuuden (mandatory disclosure rules, MDR) keinona saada ajantasaista, kattavaa ja relevanttia tietoa aggressiivisen verosuunnittelun käytännöistä<sup>10</sup>.

Euroopan unioni on ottanut käyttöön OECD:n MDR-toimenpiteeseen perustuvan raportointivelvoitteen muuttamalla EU:n virka-apudirektiiviä<sup>11</sup> niin sanotulla DAC6-direktiivillä, eli neuvoston direktiivillä 2018/822/EU direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla. Suomessa DAC6-direktiivi on implementoitu pitkälti direktiivin osoittamassa laajuudessa 1.1.2020 voimaan tulleella lailla raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla (2019/1559)<sup>12</sup> ja muutoksilla verotusmenettelylakiin (VML 1995/1888)<sup>13</sup>. Direktiivin ta-

---

<sup>5</sup> Knuutinen 2020: 64.

<sup>6</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development.

<sup>7</sup> HE 69/2019: 3.

<sup>8</sup> Base Erosion and Profit Shifting.

<sup>9</sup> Ks. tarkemmin Malmgren 2015.

<sup>10</sup> OECD 2015a: 9, ks. Cachia 2018: 207.

<sup>11</sup> Direktiivi 2011/16/EU hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla, eng. Directive on Administrative Cooperation (DAC).

<sup>12</sup> Lyhyemmin laki raportoitavista järjestelyistä.

<sup>13</sup> Kurikka 2020: 53-54.



voitteena on lisätä jäsenmaiden tiedonsaantia mahdollisista aggressiivisista verosuunnittelujärjestelyistä reaaliaikaisesti ja näin mahdollistaa ripeä reagointi haitallisiin verosuunnittelukäytäntöihin ja lakien porsaanreikien tukkiminen<sup>14</sup>.

DAC6-direktiivi ja sen perusteella Suomeen implementoitu lainsäädäntö on Suomessa ensimmäinen lakitasoinen säädös, jonka keskiössä on aggressiivinen verosuunnittelu ja sen tunnistaminen. Samalla DAC6-direktiivi, joka on implementoitu pääosassa EU:n jäsenmaita seuraten direktiivin laajuutta, ilmentää laajempaa kansainvälistä käsitystä aggressiivisen verosuunnittelun rajautumisesta. Tämä tekee DAC6-sääntelystä mielekkään kohteen aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen ja sisällön tarkempaa tarkastelua varten. Koska kyseessä on varsin uusi sääntely, jonka soveltamisala on tarkentunut vasta kansallisessa implementointivaiheessa, oikeuskirjallisuudessa ei ole vielä juurikaan käsitelty sitä, miten aggressiivisen verosuunnittelun raportointiin tähtäävä sääntely tulee muovaamaan aggressiivisen verosuunnittelun merkitysisältöä. Tämän seurauksena aiheen tarkastelu on tärkeää erityisesti siksi, että käsitteellä on oikeudellisesti relevantti ulottuvuus sen lisäksi, että aihe on merkityksellinen yhteiskunnallisesta näkökulmasta.

## 1.2 Tutkimustehtävä

Tässä tutkielmassa pyritään muodostamaan yhtenäistetty käsitys siitä, mitä aggressiivisen verosuunnittelun käsitteellä tarkoitetaan. Käsitteen sisällön luonnehtimiseksi tarkastellaan aihetta käsittelevää oikeuskirjallisuutta sekä virallislähteitä, etenkin DAC6-direktiiviä ja sen perustella Suomeen implementoitua lainsäädäntöä. Sääntely sisältää tunnusmerkistön, jonka täytyessä mahdollisesti aggressiivinen verosuunnittelujärjestely tulee raportoitavaksi Verohallinnolle 30 päivän kuluessa. Tutkielmassa systematisoidaan DAC6-raportointivelvoitteen tunnusmerkkien pohjalta tunnusmerkkejä, jotka viittaavat verosuunnittelun aggressiivisuuteen. Tarkastelun avulla pyritään luomaan objektiivisempi perusta aggressiivisen verosuunnittelun määrittämiselle sekä arvioidaan sen valossa aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen oikeudellista perustaa.

---

<sup>14</sup> Direktiivi (EU) 2018/822 s. 1-2.

Tutkimuksessa vastataan tutkimuskysymyksiin,

- Mitä on aggressiivinen verosuunnittelu?
- Mitä elementtejä voidaan pitää aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkeinä DAC6-direktiivin mukaisen raportointivelvoitteen perusteella?

Tutkielmassa tarkastellaan ensinnäkin kysymystä siitä, mitä on aggressiivinen verosuunnittelu. Käsitteelle ei ole olemassa yhtä universaalisti hyväksyttyä määritelmää, mutta tutkielmassa pyritään luonnehtimaan ilmiöön yleisesti liitetyjä piirteitä ja muodostamaan yhtenäinen käsitys hyödyntämällä monipuolisesti suomalaista sekä kansainvälistä lähdeaineistoa. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitelmää tarkastellaan muun muassa virallislähteiden ja oikeuskirjallisuuden valossa. Tällöin tarkastelu keskittyy siihen, millaisen määritelmän käsite saa esimerkiksi OECD:n aloitteissa ja kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen rajautumista tarkastellaan myös tutkimalla käsitteen suhdetta sen lähikäsitteisiin, etenkin veron minimointiin ja veron kiertämiseen. Lisäksi ensimmäisen tutkimuskysymyksen kautta pohditaan sitä, miten DAC6-sääntely voi vaikuttaa aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen rajautumiseen ja asemaan oikeudellisena käsitteenä.

Tutkielman toisen tutkimuskysymyksen avulla pyritään vastaamaan siihen, mitä aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyviä elementtejä voidaan pitää aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkeinä. Tämän kysymyksenasettelun kautta luonnehditaan vielä tarkemmin käsitteen sisältöä. Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkejä systematisoidaan hyödyntäen DAC6-direktiivin mukaisia tunnusmerkkejä raportoitavista, mahdollisesti aggressiivisista rajat ylittävistä verojärjestelyistä. DAC6-raportointivelvollisuus on järjestetty laatimalla tyhjentävä luettelo tunnusmerkeistä, jotka täyttävät järjestelyt tulevat sääntelyn perusteella raportoitaviksi. DAC6-sääntelyn soveltamisalan rajausten pohjalta arvioidaan sitä, miten sääntelyn soveltamisala heijastaa aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen rajautumista.

Raportoitavat järjestelyt voivat kuitenkin sisältää myös järjestelyjä, joissa ei perustellusti olisi kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta, sillä on sääntelyn tarkoituksen mukaista, että raportoinnin piiri on ennemminkin hieman liian laaja, jotta sitä ei olisi helppo kiertää muodollisin perustein<sup>15</sup>. Siten DAC6-sääntelyä voidaan pitää lähtökohtana aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien systematisoinnissa, mutta raportointivelvollisuuden täyttymistä ei voida pitää suorana osoituksena aggressiivisesta verosuunnittelusta. Tutkielmassa on siten tarpeen tarkastella raportointivelvoitteen taustalla olevia tekijöitä ja tarkoitusperiä sen havaitsemiseksi, mitä sääntelyn perustella voitaisiin pitää aggressiivisenä verosuunnitteluna. Tutkielmassa pyritään selkiyttämään systematisoitavien aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien sisältöä tarkastelemalla niiden yhteisiä leikkauspintoja veron kiertämiseen liitettyjen tunnusmerkkien kanssa. Lisäksi systematisoituja tunnusmerkkejä peilataan myös oikeuskirjallisuudessa otettuihin kannottoihin.

Tutkimuskysymysten avulla pyritään selventämään aggressiivisen verosuunnittelun sisältöä sekä sen suhdetta muuhun verosuunnitteluun sekä veron kiertämiseen. Tarkoitus on helpottaa ilmiön tunnistamista ja antaa objektiivista perustaa aggressiivisuuden määrittelylle. Tämän systematisoinnin avulla pyritään selkeyttämään sitä, miten DAC6-direktiivin mukaista lisääntyntä raportointivelvollisuutta voidaan hyödyntää yrityksen verosuunnittelussa ja etenkin veroriskien etukäteisessä kartoittamisessa ja ehkäisemisessä. Taustalla on ajatus siitä, että raportointivelvollisuuden yhteydessä yritys voisi tunnistaa tarkemmin etukäteen, voiko järjestelyssä olla kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta tai veron kiertämisestä ja erotella, minkälaisia riskejä järjestelyn toteuttamiseen tällöin liittyy. Lisäksi pohditaan vastuullisen verojen maksun teeman kautta sitä, miten yritys voisi hyödyntää raportointia vastuullisen verojen maksun periaatteiden mukaisen verosuunnittelun toteuttamisessa.

---

<sup>15</sup> Ks. HE 69/2019: 18.

Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien systematisointi auttaa samalla raportoitavia järjestelyjä koskevan lain tulkinnassa, sillä systematisointi edesauttaa sen hahmottamista, millaisten järjestelyiden raportointiin sääntelyllä on pyritty. Pakollinen raportointivelvoite, joka edellyttää verovelvollisilta tiettyjen verojärjestelyiden ennakkollista raportointia, on Suomen vero-oikeudessa uusi ilmiö, eikä sen soveltumisesta Suomen verojärjestelmään ole vielä juurikaan käsitelty oikeuskirjallisuudessa. Tutkielmassa pyritään osaltaan myös selkiyttämään lain tarkoitusta ja sitä kautta sen soveltamisalaa. Systematisoimalla lain perusteella aggressiivista verosuunnittelun tunnusmerkkejä pyritään nostamaan esille sellaisia seikkoja, jotka voivat korostaa tiettyjen järjestelyiden raportointivelvoitetta.

### 1.3 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto

Menettelytapana tutkielmassa käytetään oikeusdogmaattista eli lainopillista metodia. Lainopin tarkoituksena on selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältö<sup>16</sup>. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa voidaan erottaa toisistaan lain tulkinta eli oikeussäännösten sisällön selvittäminen sekä oikeudellisten käsitteiden konstruointi ja oikeussäännösten systematisointi. Systematisoinnilla tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden jäsentämistä, ja sen avulla pyritään hahmottamaan oikeudellisen järjestyksen luomaa kokonaiskuvaa sekä normien välisiä suhteita mahdollisimman aukottomaksi kokonaisuudeksi<sup>17</sup>.

Tutkielmassa korostuu systematisointi- ja käsitelmääritystehtävä, sillä tutkielman keskeisenä tavoitteena on luonnehtia aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä sekä tunnistaa ja jäsentää aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkit tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Huolimatta oikeustieteessä tapahtuneista teoreettisista muutoksista, nykyaikaisen oikeustieteen ydin on lainopissa, jonka painopiste on systematisoinnissa, oikeudellisissa luokitteluissa ja käsitelmäärityksessä<sup>18</sup>. Tulkintatehtävässä puolestaan on

---

<sup>16</sup> Hirvonen 2011: 22.

<sup>17</sup> Husa, Mutanen, Pohjolainen 2008: 20–21.

<sup>18</sup> Letto-Vanamo 2008: 1127.

kysymys voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämisestä ja tulkitsemisesta oikeuslähdeiden perustella. On selvää, että systematisointi ja tulkinta ovat vuorovaikutuksessa keskenään, ja näin ollen tutkielmassa toteutetaan myös tulkintatehtävää. Tulkintatehtävä korostuu DAC6-direktiivin pohjalta implementoidun lainsäädännön soveltamisalan selvittämisessä.<sup>19</sup>

Suomen oikeuskirjallisuudessa Knuutinen on käsitellyt aggressiivista verosuunnittelua ja verojen maksun liityntäpintaa yritys vastuuseen varsin laajasti, mistä johtuen hänen teoksensa ovat oleellinen osa tutkielman lähdeaineistoa. Merkittävässä asemassa on myös kansainvälinen oikeuskirjallisuus, josta voidaan mainita Piantavignan ja Pistonen aggressiivista verosuunnittelua käsittelevät artikkelit<sup>20</sup>. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään laajasti EU:n ja OECD:n aggressiivista verosuunnittelua koskevia virallislähteitä.

Raportoitavia järjestelyitä koskevan lain ollessa varsin tuore tutkielman kirjoittamisen aikaan, ei saatavilla ole juurikaan lain soveltamisalaan kantaa ottavaa oikeuskirjallisuutta eikä myöskään lainkaan oikeuskäytäntöä. Lähdeaineistona käytetään asiaa koskevan direktiivin ja lain sanamuotojen lisäksi soveltamisalaa tarkentavia lain valmistelumateriaaleja sekä Verohallinnon syventävää vero-ohjetta. Koska DAC6-direktiivi pohjautuu OECD:n BEPS hankkeen 12 toimenpiteeseen, lähdemateriaalina käytetään etenkin systematisointitehtävän osalta toimenpiteen vuonna 2015 julkaistua loppuraporttia. DAC6-sääntelyn tulkinnessa on kuitenkin hyvä huomata, että OECD:n materiaalia voidaan pitää vain sallittuna oikeuslähteenä, ja siten sillä on pääasiassa painoarvoa sääntelyn taustojen ja tavoitteiden kuvastamisessa.

Aihe on verrattain uusi verotuksen tutkimuksen alalla. Oikeuskirjallisuudessa ei ole aikaisemmin esitelty aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkistöä eikä myöskään liitetty DAC6-sääntelyn soveltamisalan määräytymistä aggressiivisen verosuunnittelun sisällön

---

<sup>19</sup> Aarnio 1978: 52, ks. myös Aarnio 1989: 53-61.

<sup>20</sup> Piantavigna 2017 ja Pistone 2018.

määrittelyyn. Tutkielman aihe jättää siten tilaa omalle näkemykselle ja korostaa oman tulkinnan painoarvoa.

#### **1.4 Tutkielman rajaus**

Tutkielmassa DAC6-sääntelyä käsitellään tutkimuskysymysten kannalta tarkoituksenmukaisilta osin, jolloin tarkastelu keskittyy eräiden raportointivelvollisuuden keskeisten tunnusmerkkien ja pääasiallista hyötyä mittaavan testin soveltamisalan tarkasteluun. Tutkielma ei käsittele tyhjentävästi kaikkia raportointivelvollisuuden synnyttäviä tunnusmerkkejä, kuten siirtohinnoittelua koskevia erityisiä tunnusmerkkejä, sillä siirtohinnoittelu ja sen liittyminen aggressiiviseen verosuunnitteluun vaatisi laajempaa käsitelyä omana aiheenaan. Tutkielma ei myöskään kata kaikkia muita sääntelyn soveltamisalan kannalta oleellisia elementtejä, kuten raportointikypsyyden täyttymistä eli sitä, milloin järjestely katsotaan valmiiksi toteuttamista varten tai raportointivelvollisuuden kohdistumista verovelvollisen tai palvelun tarjoajan välillä.

Aggressiivisella verosuunnittelulla, DAC6-sääntelyllä ja veron kiertämisellä on kaikilla joitain leikkauspintoja myös veropetoksen ja verovilpin kanssa. Aggressiivinen verosuunnittelu voi saada verovilpin kaltaisia muotoja, ja esimerkiksi veroparatiiseihin liittyvään aggressiiviseen verosuunnitteluun voi kuulua tietojen salaamista, jossa voi yleensä olla viitteitä veron kiertämisen sijaan veropetoksesta. Verovilpin ja sen tarkempi liittymäpinta aggressiiviseen verosuunnitteluun rajautuu kuitenkin tutkielman ulkopuolelle. Tästä johtuen myös DAC6-sääntelyn automaattiseen tietojenvaihtoon ja tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseen liittyvät tunnusmerkit on rajattu tutkielman tarkemman tarkastelun ulkopuolelle.

DAC6-direktiivin mukaisen raportointivelvollisuuden implementointia tutkitaan vain Suomen näkökulmasta, eikä muiden maiden omaksumia tulkintoja käsitellä tutkielmassa. Voidaan kuitenkin todeta, että DAC6-direktiivi on implementoitu suurimmassa osassa jäsenmaita, mukaan lukien Suomessa, pitkälti direktiivin laajuudessa, joten tutkielmassa

systematisoitavia aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkejä voidaan pitää relevanttina muuallakin kuin Suomen oikeusympäristössä. Sen sijaan raportoitavia järjestelyitä koskevan lain tulkintaan keskittyvä 4 luku ei ole suoraan siirrettävissä muiden valtioiden implementoinnin tulkintaan, sillä direktiivin väljästä muotoilusta johtuen on odotettavissa, että tulkinta vaihtelee valtioittain.<sup>21</sup>

Tutkielman tarkastelu keskittyy erityisesti kansainvälisten konsernien harjoittamaan aggressiiviseen verosuunnitteluun. Suurten monikansallisten yritysten lisäksi toinen ryhmä, jolla on havaittu olevan suurempi riski käyttää aggressiivista verosuunnittelua sisältäviä järjestelyjä, on varakkaat yksityishenkilöt<sup>22</sup>. Monet tutkielman havainnoista ja johtopäätöksistä voivat kuitenkin olla sovellettavissa myös yksityishenkilöiden harjoittamaan aggressiiviseen verosuunnitteluun.

## 1.5 Tutkielman rakenne

Tutkielma jakautuu kuuteen päälukuun, joiden muodostama kokonaisuus vastaa luvussa 1.2 esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkielman ensimmäisessä pääluvussa eli johdantoluvussa selvitetään tutkimuksen taustaa ja esitetään tutkielman kysymyksenasettelu. Pääluvusta ilmenevät myös tutkielmalle asetetut tavoitteet, perustelut tutkimuskysymyksen tarkastelun mielekkyydelle sekä tutkielman rajaus. Johdantoa seuraavassa toisessa luvussa käsitellään aggressiiviseen verosuunnitteluun ja sen lähikäsitteisiin liittyvän käsitteistön taustaa sekä näihin liittyviä keskeisiä oikeusperiaatteita. Lisäksi pääluvussa käsitellään aggressiivisen verosuunnittelun vastakohtanakin pidettyä vastuullisen verojen maksun ja yritysvastuun tematiikkaa.

---

<sup>21</sup> Implementointi on kuitenkin toteutettu Puolassa sekä Portugalissa selkeästi direktiivin vaatimaa tasoa laajemmin. Esimerkiksi Puolassa raportointivelvoite koskee myös puhtaasti kansallisia järjestelyitä ja arvonlisäveroa. Huomionarvoista on myös, että Puolassa määrättävät rangaistukset ovat huomattavasti muita jäsenmaita ankarammat, ja raportointivelvoitteen laiminlyönnistä voi ankarimmillaan seurata rikos-oikeudellisia seuraamuksia ja noin 4,5 miljoonan euron suuruinen seuraamusmaksu. KPMG 2019b: 9-10, 40.

<sup>22</sup> OECD 2008: 11.

Aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvä lähikäsitteistö on varsin moninaista, eikä aggressiivisen verosuunnittelun käsite tai sen suhde muihin käsitteisiin ole vakiintunut. Tämän vuoksi on tärkeää määritellä tutkimuksen kannalta tärkeä käsitteistö selkeästi. Kolmannessa pääluvussa käsitellään aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen sisältöä, sekä sen suhdetta muihin vero-oikeudellisiin käsitteisiin. Erityisesti aggressiivisen verosuunnittelun luonnehtiminen suhteessa veron minimointiin sekä veron kiertämisen ja näiden käsitteiden välisen rajanvedon tarkastelu on hedelmällistä tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Kolmannessa pääluvussa keskitytään vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen siitä, mitä on aggressiivinen verosuunnittelu.

Neljännessä pääluvussa käsitellään DAC6-sääntelyn soveltamisalaa siltä osin, kun se on oleellista tutkimuskysymysten kannalta. Tarkastelu keskittyy eräiden sääntelyn tunnusmerkkien ja pääasiallista hyötyä mittaavan testi soveltumisedellytysten täytymisen tarkasteluun. Luvun tarkoituksena on selvittää DAC6-raportointivelvollisuuden soveltamisala, jotta sääntelyssä tehtyjä rajauksia voidaan hyödyntää seuraavassa pääluvussa viisi tehtävän aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien systematisoinnissa. Pääluvussa viisi keskitytään vastaamaan toiseen tutkimuskysymykseen ja määrittelemään aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkejä ja niiden yhtäläisyyksiä sekä eroavaisuuksia suhteessa veron kiertämisen tunnusmerkkeihin.

Kuudennessa ja viimeisessä pääluvussa esitetään tutkielman johtopäätökset. Johtopäätöksiin on koottu tutkielman perusteella muodostettu määritelmä aggressiiviselle verosuunnittelulle, aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvät tunnusmerkit sekä pohdintaa näiden tunnusmerkkien liittymäpinnasta veron kiertämisen tunnusmerkkeihin. Johtopäätöksissä esitetään keskeiset perustelut tutkielmassa päädyttyihin lopputuloksiin.



## 2 Teorettinen ja käsitteellinen viitekehys

### 2.1 Keskeiset verotuksen oikeusperiaatteet

#### 2.1.1 Lakisidonnaisuus ja oikeusvarmuus

Verotus pohjautuu hyvin vakiintuneesti legaliteettiperiaatteeseen, jonka mukaan verotuksen tulee aina perustua lakiin. Legaliteettiperiaatetta, eli lakisidonnaisuuden periaatetta, on pidetty yhtenä Suomen vero-oikeuden tärkeimmistä oikeusperiaatteista, ellei jopa tärkeimpänä<sup>23</sup>. Periaatteella on perustuslaillinen pohja, mikä korostaa sen asemaa. Perustuslain (731/1999) 81 §:n mukaan sekä verovelvollisuuden että veron suuruuden perusteet tulee olla kirjattuna lakiin.

Jotta verotuksen voidaan katsoa legaliteettiperiaatteen mukaiset vaatimukset, tulee verovelvollisuuden ja veronmääräytymisen perusteet olla luettavissa laista. Tämän lisäksi legaliteettiperiaate edellyttää, että lakia soveltavien viranomaisten käyttämä harkinta on sidottua harkintaa<sup>24</sup>. Sidottu harkinta tarkoittaa, että esimerkiksi määrätyn veron suuruus ei saisi riippua veroviranomaisen harkintavallasta. Legaliteettiperiaate ei ole yhtä tarkkarajainen sen osalta, minkä asteista täsmällisyyttä sen nojalla voidaan vaatia verolakein muotoilulta<sup>25</sup>. Vaikka laista tulee käydä ilmi verotuksen määräytymisen perusteet, ei tämä tarkoita, että kaikkien verotuksellisten yksityiskohtien tulisi olla kirjattuna lakiin. Verolakeihin jätetään usein esimerkiksi arvostuksenvaraisia määreitä, joita täsmennetään alemman säädöstason normeilla<sup>26</sup>. Verolakein säätämässä noudatetaan myös usein abstraktimpaa lainsäädäntötekniikkaa, jossa sääntely rakennetaan laajempien yleiskäsitteiden varaan<sup>27</sup>. Tämä mahdollistaa joustavamman ja tilannekohtaisemman

---

<sup>23</sup> Malmgrén 2018: 291 ja Knuutinen 2015b: 813.

<sup>24</sup> Saraviita 2011: 710, 712. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan edellyttänyt sidottua harkintaa. Ks. esim. PeVL 17/2007 vp, PeVL 31/2010 ja HE 1/1998: 134.

<sup>25</sup> Knuutinen 2015b: 820. Vrt. Juusela 2018: 450, joka ei ole pitänyt legaliteettiperiaatteen täsmällisyysvaatimusta yhtä epäselvänä, vaan on esittänyt täsmällisyyden mittarina sitä, että verolakein tulisi olla niin täsmällisiä ja tarkkarajaisia, että verolain soveltaja voi perustaa ratkaisunsa lähtökohtaisesti aina suoraan lakiin. Epäselvissä tilanteissa lakia tulisi tulkita verovelvollisen eduksi.

<sup>26</sup> Saraviita 2011: 713.

<sup>27</sup> Knuutinen 2015b: 820.

laintulkinnan, ja sen, että lakia voidaan soveltaa ketterämmin alati muuttuvaan taloudelliseen ympäristöön.

Abstraktimpaa lainsäädäntötekniikkaa käytetään etenkin veronkiertosäännösten kohdalla. VML 28 §:n yleisen veronkiertosäännöksen ja legaliteettiperiaatteen täsmällisyysvaatimusten välillä voidaan nähdä ristiriitaisuutta. Juuselan mukaan yleinen veronkiertosäännös on jo lähtökohdiltaan ongelmallinen legaliteettiperiaatteen kannalta, sillä se ei ole PL 81 §:n edellyttämällä tarkka. Vuosikymmenten kuluessa oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus ovat kuitenkin muodostaneet melko vakiintuneita tulkintaperiaatteita, jotka ovat rajoittaneet veronkiertosäännöksen soveltamista keinotekoisiiin, vailla taloudellista pohjaa oleviin väärinkäytöksiin.<sup>28</sup> Käytännössä VML 28 §:n veronkiertosäännös vastaa nykyään paremmin legaliteettiperiaatteen vaatimukseen soveltamisalan tarkkuudesta.

Legaliteettiperiaatteen taustalla on pyrkimys turvata verotuksen oikeusvarmuus ja ennakoitavuus. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että verovelvollisen tulee pystyä ymmärtämään verotukselliset oikeutensa ja velvollisuutensa etukäteen<sup>29</sup>. Verovelvollisella tulee olla mahdollisuus ennakoida taloudellisten toimenpiteidensä veroseuraamukset. Verolain tulkinnassa ennakoitavuus edellyttää, että lakia soveltavien viranomaisten ja tuomioistuimien tulkintatapa on yhdenmukainen samanlaisissa tapauksissa.<sup>30</sup>

Toisaalta liiallinen oikeusvarmuuden korostaminen ja legaliteettiperiaatteen nojalla pelkkään lain sanamuotoon keskittyvä formalistinen laintulkinta voi kuitenkin mahdollistaa sanamuodon käyttämisen lain tarkoitusta vastaan. Tällöin lain sanamuoto toimii ikään

---

<sup>28</sup> Juusela 2018: 453. Juusela 2018: 466-467 kuitenkin myös esittää, että tuoreimmassa oikeuskäytännössä VML 28 §:n tulkinta on laajentunut legaliteettiperiaatteen sallimaa laajemmalle, ja että KHO:n päätökset ovat siten ristiriidassa perustuslain ja EU oikeuden kanssa. Hän esittää, että ristiriita voitaisiin poistaa korvaamalla nykyinen VML 28 § veronkiertodirektiivin ((EU) 2016/1164) yleisellä veronkiertosäännöksellä.

<sup>29</sup> Ks. Oikeusministeriö 2013: 180.

<sup>30</sup> Järvenoja 2015: 79. Ks. ratkaisujen ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden vaatimuksista esim. Tikka 1972: 81-87.

kuin suojakilpenä ja oikeutuksena lain tarkoituksen vastaisessa toimissa.<sup>31</sup> Tällaisessa toiminnassa voi olla kyse veron kiertämisestä tai aggressiivisesta verosuunnittelusta. Nämä pohjautuvat usein asetelmaan, jossa edulliset veroseuraamukset ovat sinänsä lain sanamuodon mukaisia, mutta kuitenkin lainsäätäjän tarkoituksen vastaisia.

Legaliteettiperiaatteella on verotuksessa korostunut asema, jonka vuoksi se voi rajata muiden oikeusperiaatteiden soveltamista. Vero-oikeudellinen legaliteettiperiaate ei kuitenkaan ole yhtä vahva, ehdoton ja selkeärajainen kuin PL 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joten lakisidonnaisuudella ei ole yhtä ehdotonta asemaa verotuksessa. Siten vaikka legaliteettiperiaatteella on kiistaton asema verotuksessa, ei se kuitenkaan tarkoita, että verojärjestelmä olisi immuuni muiden oikeusperiaatteiden vaikutuksille.<sup>32</sup>

### 2.1.2 Oikeudenmukaisuus

Oikeudenmukaisuus on yksi hyvän verojärjestelmän keskeinen elementti. Oikeudenmukaisuutta on mahdotonta määrittellä objektiivisesti, vaan sen sisältö heijastaa määrittelijänsä omaa käsitystä oikeudenmukaisuudesta. Verotuksen oikeudenmukaisuuteen liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan moraalifilosofisia kysymyksiä. Kysymyksiin siitä, millä perusteella, keneltä ja kuinka paljon veroja tulee periä, ei ole olemassa yhtä oikeaa vastausta. Käytännössä verotuksen oikeudenmukaisuus on ratkaistu yleensä veronmaksukykyisyysperiaatteen avulla, jonka mukaan verovelvollisten veronmaksukykyyn katsotaan lisääntyvän tulojen lisääntymisen myötä.<sup>33</sup>

Veronkiertosäännöksen olemassaoloa perustellaan usein juuri verotuksen oikeudenmukaisuuden toteutumisella. Yleislausekkeiden mukaan tuoma tietty epävarmuus on ehkä väistämätöntä verotuksen oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Knuutinen 2015b: 817.

<sup>32</sup> Knuutinen 2015b: 814-816.

<sup>33</sup> Myrsky 2009: 739, 747.

<sup>34</sup> Knuutinen 2015b: 816.

Veronkiertosäännökset varmistavat siten osaltaan, että verotus on yleisen oikeustajun mukaista, eikä käpristy vain lain sanamuodon mukaiseen tulkintaan. Veronkiertosäännösten soveltamisessa tasapainotellaan usein oikeudenmukaisuuden ja legaliteettiperiaatteen luomien edellytysten välissä. Lakeja ei koskaan pystytä säätämään niin, että ne toteuttaisivat täydellisesti kaikkia verotuksen tavoitteita, jolloin legaliteettiperiaate voi joskus rajoittaa oikeudenmukaisuutta koskevien tavoitteiden toteutumista.

Oikeudenmukaisuuden ja legaliteettiperiaatteen väliset jännitteet korostuvat etenkin kansainvälisissä tilanteissa<sup>35</sup>. Maiden eriävä lainsäädäntö voi jättää aukkoja, jolloin legaliteettiperiaate aiheuttaa sen, että verojärjestelmien välisiä aukkoja hyödyntämällä voidaan päätyä tilanteeseen, jossa tulo jää kokonaan verottamatta<sup>36</sup>. Tilanteelle on tyypillistä, että toiminta on teknisesti ottaen kummankin järjestelmän näkökulmasta yksin tarkastellen hyväksyttävää, mutta jossa nämä verojärjestelmät eivät yhdessä keskenään toimi sillä tavoin, että järjestelmien perustavoitteet toteutuisivat asianmukaisella tavalla. Valtioiden verotulojen väheneminen ja vajaaverotus johtaa oikeudenmukaisuusvajaisiin, ja aiheuttaa talouden tehottomuutta esimerkiksi verovetoisten sijoittautumispäätösten seurauksena sekä häiriöitä kilpailuneutraliteettiin, sillä kansainväliset verosuunnittelukeinot ovat usein vain kansainvälisten suuryritysten saavutettavissa.<sup>37</sup> Vajaaverotuksen estäminen onkin tärkeää verotuksen oikeudenmukaisuuden, yhdenmukaisuuden ja kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi<sup>38</sup>.

Aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttuvien toimenpiteiden kuten BEPS-toimenpideohjelman ja DAC6-direktiivin yhteydessä on korostettu verotuksen oikeudenmukaisuuden varmistamista. BEPS-toimenpideohjelmassa todetaan, että kansainvälis-

---

<sup>35</sup> Knuutinen 2015b: 821.

<sup>36</sup> Eng. Double-non-taxation. Ks. Martínez Laguna 2017: 199-200, joka määrittelee ilmiön johtuvan valtioiden verotusvallan suvereniteetista, jonka seurauksena sama tulo jää verottamatta molemmissa valtioissa ja verovelvollisen verotaakka on olematon.

<sup>37</sup> Knuutinen 2015a: 11-12, ks. myös Knuutinen 2012: 76.

<sup>38</sup> Martínez Laguna 2017: 200.

ten konsernien verojen minimointi on johtanut ristiriitaan verotuksen oikeudenmukaisuuden kanssa, joka on aiheuttanut ongelmia kaikille osapuolille. Aggressiivinen verosuunnittelu on vähentänyt valtioiden verotuloja, jolloin verojen maksu jää muiden verovelvollisten vastuulle.<sup>39</sup> DAC6-direktiivin johdanto-osassa todetaan, että oikeudenmukainen verotusympäristö voidaan luoda aggressiivisen verosuunnittelun keinoja hyödyntävien järjestelyjen raportoinnin avulla<sup>40</sup>. Estämällä aggressiivinen verosuunnittelu rajat ylittävissä tilanteissa halutaan varmistaa verotuksen oikeudenmukaisuuden toteutuminen.

Toisaalta samat kansainvälisen verotuksen ongelmat, jotka mahdollistavat aggressiivisen verosuunnittelun, luovat epävarmuutta kansainväliseen yritys- ja sijoitustoimintaan sekä aiheuttavat verovelvollisille suurempia veroriskejä. Rajat ylittävissä tilanteissa kahden tai useamman valtion verottamisintressien samanaikainen ja täysimääräinen toteuttaminen johtaisi ilman verosopimuksia moninkertaiseen verotukseen. Verosopimuksista huolimatta kaksinkertaisen verotuksen riski usein säilyy. Kansainvälisissä tilanteissa verovelvollisilla on siten korostunut tarve oikeusvarmuudelle, jota legaliteettiperiaate suojelee. Sääntelyyn jäävät aukot vaatisivat legaliteettiperiaatteen hylkäämistä, jotta vajaaverotuksesta aiheutuviin ongelmiin voitaisiin puuttua. Kuitenkin verovelvollisten oikeusturvan vaatimus on korostunut eikä tue tällaisia vapauksia.<sup>41</sup>

## 2.2 Veron kiertämisen ja veron minimoinnin käsitteiden tausta

Veron kiertämiseen liittyvää terminologiaa käytetään yleiskielessä usein ylimalkaisesti sekä toisinaan myös vero-oikeudellisissa oikeuslähteissä hieman epäyhtenäisesti<sup>42</sup>. *Veronkiertoa* käytetään yleiskielessä ja mediassa usein yleisterminä viittaamaan epämääräisesti yritysten verojenvälttelyyrkimyksiin, jotka voivat oikeudellisesti tarkasteltuna

---

<sup>39</sup> OECD 2013: 7.

<sup>40</sup> Direktiivi (EU) 2018/822 kohta 6.

<sup>41</sup> Knuutinen 2015b: 821, Knuutinen 2015a: 11.

<sup>42</sup> Knuutinen 2014a: 169.

olla rikoslain vastaisia, verolainsäädännön näkökulmasta ei-hyväksyttäviä tai verolain näkökulmasta täysin lainmukaisia toimia, joita kuitenkin pidetään yleisesti moraalisesti paheksuttavana<sup>43</sup>. Tästä johtuen oikeuskirjallisuudessa melko vakiintuneesti vältetään termin *veronkierto* käyttöä, ja VML 28 §:n otsikon mukaisella *veron kiertämisellä* pyritään viittaamaan vain veronkiertosäännösten tunnusmerkit täyttäviin järjestelyihin.

Perustana suomenkieliselle veron torjuntaan ja minimointiin liittyvälle käsitteistölle voidaan pitää Kari S. Tikan vuonna 1972 väitöskirjassaan esittelemää systematisointia<sup>44</sup>. Tikka viittaa väitöskirjassaan verovelvollisten erilaisiin laillisiin ja laittomiin veronvälteilykeinoihin veron torjunnan käsitteellä<sup>45</sup>. Veron torjuntatoimet voidaan jaotella niiden oikeudellisen hyväksyttävyyden perusteella illegaalsiin ja legaalisiin toimiin. Illegaali veron torjunta voi ilmetä rikoslain vastaisena veropetoksena tai vero-oikeudellisesti ei-hyväksyttävänä, mutta kriminalisoimattomana veron kiertämisenä<sup>46</sup>. Illegaali verontorjunta voidaan evätä lakinormin perusteella. Veropetokseen liittyy rikosoikeudellinen sanktio, kun taas veron kiertämiseen puututaan sellaisen normin nojalla, johon ei liity rangaistuksen tyyppistä seuraamusta<sup>47</sup>.

Legaaliossa veron torjunnassa toimitaan lakien asettamien puitteiden rajoissa. Legaalinen veron torjunta sisältää kirjavan joukon veron torjunnan keinoja. Pääsääntöisesti kyse on verosuunnittelutoimista, joissa hyödynnetään nimenomaisia, lainsäätäjän asettamia verohuojennussäännöksiä, ja joiden avulla saavutetaan lain tarkoituksen mukainen lievempi veroseuraamus. Legaalinen verojen torjunta sisältää kuitenkin myös järjestelyjä, joiden avulla saavutetaan lievempi veroseuraamus, kuin mitä tavallisesti liiketoiminnassa

---

<sup>43</sup> Knuutinen 2014a: 171.

<sup>44</sup> Tikka 1972, ks. Knuutinen 2012: 4.

<sup>45</sup> Tikka 1972: 26-30.

<sup>46</sup> Tikka 1972: 24. Vrt. Knuutinen 2012: 8 koska illegaalisen verontorjunnan käsite sisältää myös kriminalisoimattoman veron kiertämisen, Knuutinen esittää, että vero-oikeudellisen hyväksyttävyyden rajanvedossa olisikin kuvaavampi käyttää käsitteitä legitiimi ja illegitiimi. Hän jaottelee veron torjunnan keinot hieman eri tavalla kolmeen kategoriaan: hyväksyttävään verojen minimointiin tai verosuunnitteluun (tax mitigation, tax planning), vero-oikeudellisesti ei-hyväksyttävään mutta kriminalisoimattomaan veron kiertämiseen (tax avoidance) ja kriminalisoituihin, lain kieltämiin toimiin (tax evasion, tax fraud).

<sup>47</sup> Tikka 1972: 24.

käytetyistä toimintamalleista seuraisi hyödyntämällä verolaissa olevaa aukkoa. Tällaisessa muodollisessa veron välttämässä hyödynnetään usein lain muotoiluun liittyviä heikkouksia tai verojärjestelmän rakenteellisia ongelmia. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut mahdollistaa edullisempaa verokohtelua, mutta sen epääminen ei kuitenkaan ole mahdollista voimassa olevan lainsäädännön perusteella.<sup>48</sup> Varovelvollinen voi myös veron torjunnan nimissä päättää jättää esimerkiksi järjestelyn kokonaan toteuttamatta tai työntekijänä olla vastaanottamatta lisätyötä verotuksellisista syistä, jolloin kyse on aineellisesta veron välttämisestä.<sup>49</sup>

Oikeuskirjallisuudessa etenkin veron kiertämisen ja verosuunnittelun käsitteet pohjautuvat yhä nykyäänkin Tikan määritelmiin. Tikka on luonnehtinut lain kiertämisen oleva menettelyä, joka ei ole suoraan vastoin lain sanamuotoa mutta kuitenkin tekee tyhjäksi säännöksen tarkoituksen. Veron kiertämiselle ominaista on, että menettelyssä pyritään tämän avulla saavuttamaan veroa minimoiva lain tulkinta. Verosuunnittelulla Tikka viittaa verovelvollisen tai neuvonantajan toimiin, joilla pyritään selvittämään eri toimintavaihtoehtoihin liittyvät veroseuraamukset.<sup>50</sup> Verosuunnitteluun ei välttämättä liity tarkoitusta pienimmän mahdollisen veroseuraamuksen tuottavan toimintavaihtoehdon valintaan, vaan eri toimintavaihtoehtojen veroseuraamukset otetaan huomioon yhtenä tekijänä päätöksenteossa ja tarkoituksenmukaisimman vaihtoehdon löytämisessä. Yksinkertaistetusti rajanveto verosuunnittelun ja veron kiertämisen välillä kulminoituu lain tarkoitukseen. Jos verosuunnittelun keinot ja tavoitteet ovat verolakien tarkoitukseen nähden hyväksyttäviä liikutaan verosuunnittelun alueella. Jos taas keinot ja tavoitteet ovat verolakien tarkoituksen vastaisia, mutta rikosoikeudellisesta näkökulmasta lakia ei ole rikottu, kyse on veron kiertämisestä.<sup>51</sup> Rajanveto konkretisoituu usein vasta oikeuskäytännön perusteella.

---

<sup>48</sup> Ossa 2002: 85-86.

<sup>49</sup> Tikka 1972: 24.

<sup>50</sup> Tikka 1972: 12, 15, 28-29.

<sup>51</sup> Knuutinen 2012:1.

Kieli on elänyt ajan saatossa, ja vaikka osa Tikan väitöskirjassa käytetystä käsitteistöä ja niiden määritelmistä on vakiintunut Suomen oikeuskirjallisuudessa, osa käsitteistöä on jäänyt vakiintumatta<sup>52</sup>. Suomenkielisessä oikeuskirjallisuudessa ei ole myöhemmin esitetty nykypäivän muutoksia huomioivaa päivitystä Tikan systematisointiin, joka olisi hyväksytty yhtä laajasti. Lisäksi veron kiertämiseen ja aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvät ongelmat ovat nykyään yhä vahvemmin kansainvälisiä ilmiöitä, jolloin myös uusia käsitteitä tulee yhä useammin kansainvälisistä julkaisuista.

Merkittävimpiä kansainvälisiä lähteitä uudelle käsitteistölle ovat OECD:n materiaalit, kuten BEPS-toimenpideohjelma, sekä EU:n direktiivit. Kansainvälisestä yhteydestä tulevat käsitteet käännetään suomeksi, mikä tuo lisähaasteita jo monimutkaisen käsitteistön hallittavuuteen. Käännöksen yhteydessä termin merkitys voi saada erilaisia vivahteita tai joissain tapauksissa aivan erilaisen merkityksen<sup>53</sup>. Aggressiivinen verosuunnittelu on suora suomennos englannin kielen vastaavasta termistä *aggressive tax planning*. Kielten välillä on kuitenkin vivahte-ero, sillä *aggressive* voi englanniksi viitata negatiivisena pidetyn hyökkäävän tai vihamielisen käytöksen lisäksi neutraalimpaan päättäväisyyteen tai voimakkuuteen.<sup>54</sup> Suomenkielinen käännös saa kuitenkin vain negatiivissävytteisen tarkoituksen<sup>55</sup>.

Vaikka termin käännös olisi sinällään kielellisesti onnistunut, voi se myös saada erilaisen merkityksen osana toisen maan oikeuskulttuuria. Jokainen tulkitsija antaa käsitteille oman oikeudellisen ajattelunsa puitteiden mukaisen merkityksen, johon puolestaan vai-

---

<sup>52</sup> Esimerkiksi Tikan 1972: 28 esittelemää *veron säästämisen* käsitettä ei käytetä enää juurikaan kuvaamaan onnistunutta veron minimointitoimeaa, eli ”veronkiertoa” jota ei voida kuitenkaan katsoa verolain mukaiseksi veron kiertämiseksi.

<sup>53</sup> Myös EU:n direktiivien suomennoksissa on havaittu käännösvirheitä. Ks. tarkemmin Knuutinen 2014a: 172-176.

<sup>54</sup> MOT 2005: *aggressive - ready or likely to attack or confront* tai *behaving or done in a determined and forceful way*. Falbén 2016: 28.

<sup>55</sup> MOT Gummerus 1998: *aggressiivinen - hyökkäävä, vihamielinen*.



kuttavat heidän oikeudelliselle kulttuurillensa ominaiset ideat, lähestymistavat ja ominaispiirteet<sup>56</sup>. Veron kiertämisestä käytetään englanninkielisessä termejä *tax avoidance* ja *tax abuse*<sup>57</sup>. Termin sisältö on hieman erilainen riippuen siitä, viitataan sillä yleisen veronkiertosäännöksen soveltamisalaan, kuten Suomessa vai ilmiöön yleisemmällä tasolla tilanteessa, jossa lainkäyttöalueella ei ole olemassa vastaavaa säännöstä. Usein käsitteen tarkka sisältö ja merkitys tulee tulkittavaksi asiayhteydestä.

### 2.3 Vastuullinen verojen maksu

Viime vuosina yritysten verojen maksua on alettu käsitellä yhteiskunnallisessa keskustelussa yhä enemmän myös sen moraalisen hyväksyttävyyden kautta. Yritysten verojen maksun vastuullisuus on noussut keskustelunaiheeksi niin mediassa kuin virallisemmissä yhteyksissä, kuten esimerkiksi Euroopan komission suosituksessa ja OECD:n toimintaohjeissa monikansallisille yrityksille<sup>58</sup>. Siinä missä verojen maksaminen on aikaisemmin nähty pelkistetysti yrityksen minimoitavana kulueränä, on verojen maksu nyt nostettu osaksi yritysten yhteiskuntavastuuta.

Yhteiskuntavastuulla tai synonyyminä käytetyllä yritysvastuulla ei ole yhtä vakiintunutta ja yksiselitteistä määritelmää, vaan sitä voidaan luonnehtia useasta eri näkökulmasta<sup>59</sup>. Yritysvastuulla viitataan yleensä toimintaan, jossa yritys lain asettamista vaatimuksista riippumatta huomioi liiketoiminnassaan ja muissa toimissaan paitsi osakkeenomistajien myös muiden sidosryhmien perustellut ekologiset, sosiaaliset ja taloudelliset odotukset<sup>60</sup>. Yrityksen taloudellisen vastuun määrittelyyn liittyy ehkä eniten kiistanalaisuutta. Kapeimmillaan se kattaa ainakin voiton tuottamisen osakkeenomistajille, mutta yleensä sen katsotaan käsittävän myös muiden kuin osakkeenomistajien taloudellisten etujen

---

<sup>56</sup> Piantavigna 2017: 70.

<sup>57</sup> Termejä käytetään esimerkiksi veronkiertodirektiivissä, jossa yleisemmällä tasolla veron kiertämiseen viitataan termillä *tax avoidance* ja yleiseen veronkiertosäännökseen vakiintuneesti käytetyllä termillä *general anti-abuse rule* (GAAR).

<sup>58</sup> Euroopan komissio 2012b, OECD 2011a, ks. Knuutinen 2015a: 5.

<sup>59</sup> Ks. eri määritelmistä Carroll 1999.

<sup>60</sup> Harmaala, Jallinoja 2012: luku 1.2.

ajamisen. Tällaiseen yrityksen taloudelliseen vastuuseen kuuluu mm. työpaikkojen luominen, palkkojen maksaminen ja yhteiskunnan toiminnan rahoittaminen verotulojen kautta. Vastuullinen verojen maksu nähdäänkin yleensä osana yrityksen taloudellista vastuuta.<sup>61</sup> Verojen maksun voidaan kuitenkin argumentoida olevan osa yhtiöiden sosiaalista vastuuta sen vuoksi, että verotuloja käytetään etenkin hyvinvointivaltioissa yhteiskunnan sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

Usein aidoimmillaan yritysvastuulla tarkoitetaan toimia, jotka ylittävät lain minimivaatimukset<sup>62</sup>. Osana yritysvastuuta verojen maksun hyväksyttävyyttä arvioidaan hyvin eri lähtökohdista, kuin vero-oikeudellisessa, legaliteettiperiaatteeseen pohjautuvassa arvioinnissa. Verotus on luvussa 2.1 kuvatun tavoin pitkään pohjautunut legaliteettiperiaatteelle, jonka mukaisesti veroja tulee maksaa vain laissa määrätyn verran, kun taas yritysvastuu on perinteisesti nähty alkavan siitä, mihin lain vaatimukset päättyvät. Voidaankin todeta, että yritysvastuun periaatteet eivät istu ristiriidattomasti vero-oikeuteen, vaan niiden soveltaminen vaatii pohdintaa. Kuitenkin tälle soveltamiselle on yhä enemmän tarvetta, sillä verojen maksun vastuullisuus nousee vaatimukseksi yhä useammassa yhteydessä.

OECD esittää toimintaohjeissaan monikansallisille yrityksille vapaaehtoisuuteen perustuvia suosituksia vastuullisesta liiketoiminnasta<sup>63</sup>. Suositusten mukaisesti vastuullinen verojen maksu edellyttää, että yritysten tulee noudattaa verolakien ja -asetusten kirjainta ja henkeä sekä tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Lain hengen ja kirjaimen noudattaminen tarkoittaa että, yritys kohtuullisuuden rajoissa pyrkii selvittämään lainsäätäjän tarkoituksen ja tulkitsee verolainsäädäntöä yhtenevästi näiden tarkoitusprien kanssa. Vastuullisesti toimiva yritys ei pyri saavuttamaan edullisempia veroseuraamuksia järjestelyillä, joiden seurauksena toiminnan verokohtelu ja taloudellinen tarkoitus olisi-

---

<sup>61</sup> Knuutinen 2014b: 98-100.

<sup>62</sup> Knuutinen 2014b: 95.

<sup>63</sup> OECD 2011a: 2.

vat ristiriidassa. Toisin sanoen yritys ei pyri verosuunnittelullaan aktiivisesti hyödyntämään kansainvälisissä tilanteissa syntyviä epäjohtonmukaisuuksia tai verolakien aukkoja, vaan osallistuu kotivaltionsa julkisen talouden rahoittamiseen maksamalla veronsa ajoissa. Toimintaohjeissa todetaan yksiselitteisesti, että vastuullisten periaatteiden noudattaminen ei kuitenkaan tarkoita, että yritys maksaisi enemmän veroja kuin sen on tarkoitettu lain perusteella.<sup>64</sup> Yritysvastuullisuus ei siten tarkoita hyväntekeväisyyttä tai tuottojen menettämistä vaan ennemminkin kyse on pitkäjänteisestä, kestävien tuottojen tavoittelusta ja yrityksen ja sidosryhmien kannalta oleellisen arvon luomisesta.

Vastuullinen verojen maksu, etenkin OECD:n toimintaohjeen mukaisessa määrittelyssä korostaa lain hengen mukaista toimintaa, joka ei sinällään ole uusi ajatusmalli verotuksessa. Veronkiertosäännökset ovat vaatineet tätä jo tietyssä määrin aikaisemmin, ja ne pyrkivät estämään lain tarkoituksen vastaisen toiminnan. Myös verotuksen oikeudenmukaisuusperiaate on aina edellyttänyt verojen maksun jakamista moraalisesti hyväksyttävällä tavalla. Tähän voidaan katsoa sisältyvän myös vaatimuksen siitä, että oikeudenmukaisuusperiaatteen mukaisesti jaettu verotaakka tulisi kantaa, eikä pyrkiä kaikin keinoin väistämään tätä velvollisuutta. Vastaavasti kuten vastuullisen verojen maksun yhteydessä, toiminnan lain hengen mukaisuus on keskiössä myös veron kiertämisen ja aggressiivisen verosuunnittelun ilmiöiden luonnehdinnassa. Voidaankin havaita, että aggressiivinen verosuunnittelu ja vastuullinen verojen maksu tarkastelevat eri lähtökohdista ja näkökulmista samoja verotukseen liittyviä ongelmakohtia.

Yrityksen verosuunnittelun vastuullisuutta voidaan konkreettisesti mitata yhdestä näkökulmasta arvioimalla sitä, vastaako verosuunnittelu yrityksen sidosryhmien perusteltuja odotuksia ja kestääkö se sidosryhmien tarkastelun<sup>65</sup>. Sidosryhmillä tarkoitetaan yleisesti niitä tahoja, joihin yhtiön toiminnalla on vaikutusta tai jotka vaikuttavat yhtiön toimintaan. Yleensä tällaisina tahoina pidetään ainakin yrityksen osakkeenomistajia, asiakkaita sekä työntekijöitä ja laajemmassa mittakaavassa myös paikallisyhteisöjä, joihin yrityksen

---

<sup>64</sup> OECD 2011a: 45.

<sup>65</sup> Knuutinen 2015a: 17.

toiminta vaikuttaa.<sup>66</sup> Tarkastellessa yritysten verojen maksua sidosryhmien näkökulmasta kiinnittyy huomio siihen, minkälaista vastuullisen verojen maksun toimia sidosryhmät voivat odottaa yritykseltä.

Vastuullisen verojen maksun ja yleisestikin yritysvastuun edellyttämistä yrityksiltä voidaan myös kritisoida. Voidaan kyseenalaistaa ajatus, että muilla kuin yhtiön osakkeenomistajien odotuksilla ja vaatimuksilla olisi suurempaa merkitystä yritykselle, sillä osakeyhtiölakihan velvoittaa ajamaan yhtiön etua. Yritysten on kuitenkin yhä tärkeämpää huomioida yhteiskunnassa vahvistuneet odotukset vastuullisesta verojen maksusta. Veronmaksu ei ole yritysten muusta toiminnasta erillinen funktio, vaan osa yrityksen toimintaa, joka voi olla yleisen arvioinnin kohteena siinä missä mikä tahansa muu yrityksen toimi. Yritykset joutuvatkin käymään enemmän tai vähemmän vapaaehtoista keskustelua veronmaksustaan ja verosuunnittelutavoistaan sidosryhmiensä kanssa, joten keskustelu on ehkä yrityksen kannalta tarkoituksenmukaisempaa käydä vapaaehtoisesti yritysvastuun osana. Yrityksellä on tällöin paremmat mahdollisuudet vaikuttaa vuoropuhelun kulkuun ja lopputulokseen pitämällä aloitteet ja teemat omissa käsissään.<sup>67</sup>

Myös lainsäädäntö on koko ajan kehittymässä suuntaan, joka tekee aggressiivisesta verosuunnittelusta vaikeampaa. Tehdyt EU:n ja OECD:n aloitteet kansainvälisen veron kiertämisen ja aggressiivisen verosuunnittelun estämiseksi tekevät aggressiivisesta verosuunnittelusta vaikeampaa. Tiukentuvan lainsäädännön linjasta kannattaa pysyä ajan hermoilla. Ei välttämättä ole kannattavaa lähteä toteuttamaan epäilyttäviä ja mahdollisesti itsessään jo kalliita järjestelyitä, jotka voivat esimerkiksi DAC6-direktiivin mukaisen raportointivelvoitteen myötä tulla verorivanomaisten tiukemman valvonnan alle, ja joihin puututtaisiin todennäköisemmin veron kiertämisenä tai lainsäädännön muuttamisella.

---

<sup>66</sup> Sloan 2009: 26.

<sup>67</sup> Knuutinen 2015a: 18.

Knuutinen kiteyttää hyvin ajatuksen vastuullisesta verojen maksusta. Hän toteaa, että yritysten tulee toiminnassaan huomioida aina vero- ja muun lainsäädännön asettamat puitteet, mutta tämän lisäksi yritysten kannattaa varmasti myös seurata verotusta koskevaa yhteiskunnallista keskustelua ja noteerata, millaisia laista riippumattomia odotuksia ja vaatimuksia yritysten verosuunnitteluun kohdistuu. Siltä osin kuin nämä odotukset ja vaatimukset ovat oikeusjärjestyksen rajojen ulkopuolella, päättää yritys toki viime sijassa itse, mitä se tekee ja ei tee.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Knuutinen 2015a: 18.

### 3 Aggressiivinen verosuunnittelu ja veron kiertäminen

#### 3.1 Verosuunnittelu ja veron minimointi

Verosuunnittelu tai veron minimointi eivät ole sinällään oikeudellisia käsitteitä vaan niiden rajat määräytyvät pikemminkin käänteisesti muihin vero-oikeudellisiin käsitteisiin nähden. Oikeudellisesta näkökulmasta toiminta, joka ei ole veron kiertämistä tai verovilppiä, on hyväksyttävää veron minimointia tai verosuunnittelua.<sup>69</sup> Verosuunnittelun tavoitteena on ennakoida toiminnan veroseuraamukset ja arvioida aiheutuvat verokustannukset. Verosuunnittelu ei automaattisesti tarkoita sen toimintavaihtoehdon valintaa, joka johtaa pienimpään mahdolliseen veroseuraamukseen, vaan päätöksenteossa huomioidaan myös muita seikkoja, kuten järjestelyn toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Veroseuraamukset ovat tällöin vain yksi huomioitava tekijä muiden joukossa, ja usein verosuunnittelun tarkoituksena on ennemminkin veroriskien kuin maksettavan veron määrän minimointi<sup>70</sup>. Käytännössä verosuunnittelu voi sisältää esimerkiksi ennakoratkaisun hakemisen tai ennakkollisia keskusteluita Verohallinnon kanssa, joiden tavoitteena on ennen kaikkea varmistua lopullisesta verokohtelusta eikä vähentää maksettavan veron määrää.

Oikeus verosuunnitteluun voidaan juontaa perustuslaissa säädetyistä omistusoikeuden, yrittämisen ja valinnanvapauden suojista. PL 15.1 §:ssä säädetään omistusoikeudesta ja suojataan omistajan oikeutta luovuttaa omaisuuttaan sekä vapautta käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla. PL 18.1 §:n perusteella jokaisella on oikeus hankkia elantonsa valitsemallaan ammatti- tai elinkeinotoiminnalla. Lain perustelujen mukaan säännöstö vahvistaa yrittämisen vapauden periaatteen<sup>71</sup>. Vero-oikeudessa nämä voidaan muotoilla ajatukseksi, jonka perusteella verovelvollisella on vapaus valita itselleen taloudellisesti

---

<sup>69</sup> Knuutinen 2015a: 7.

<sup>70</sup> Wikström, Ossa & Urpilainen 2015: luku 6.1.1.

<sup>71</sup> Ks. perusteluista HE 309/1993: 67. Perusoikeussäännökset ovat peräisin Suomen Hallitusmuodon uudistetusta perusoikeusluvusta (1995/969), minkä takia tulkinnassa voidaan käyttää tukena myös silloista valistelumatetaalia.

edullisin vaihtoehto. Verovelvollisilla on oikeus valita lain rajoissa harjoittamansa liiketoiminnan liiketoimintamuoto ja oikeustoimet, joihin haluavat ryhtyä, eikä verotuksessa ei ole tarkoitus puuttua tähän elinkeinotoiminnan vapauteen.<sup>72</sup> Vaikka verosuunnittelun tarkoituksena ei ole aina pyrkiä pienimpään mahdolliseen veroseuraamukseen, on verovelvollisilla oikeus verolainsäädännön puitteissa pyrkiä vähentämään verokustannuksia ja järjestää liiketoimintansa niin, että se on mahdollisimman verotehokasta.

Veron minimointi on verosuunnittelun lähikäsite. Siinä missä verosuunnittelussa verot tai verokustannukset ovat vain yksi päätöksentekoon vaikuttava tekijä muiden joukossa, veron minimoinnissa ne ovat keskeisessä tai hallitsevassa asemassa<sup>73</sup>. Verosuunnittelun ja veron minimoinnin välistä eroa voidaan hahmottaa sen kautta, että verosuunnittelussa huomioidaan laajemmin myös muita seikkoja kuin maksettavan veron määrä, kuten veroriski sekä taloudelliset seuraukset ja maksettavan veron minimointi voi olla yksi verosuunnittelun tavoitteista. Veron minimoinnissa maksettavan veron määrän minimoinnin rooli on korostunut jopa niin paljon, että muita verosuunnittelun tavoitteita ei huomioida riittävästi.

Verosuunnittelun ja veron kiertämiseen välistä rajanvetoa on käsitelty laajasti oikeuskäytännössä. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2018:40 käy ilmi, että yleensä täysin oikeudellisesti hyväksyttävänä verosuunnittelukeinona pidetty liiketoimintamuodon valitseminen voi tietyissä erityistilanteissa täyttää veron kiertämisen tunnusmerkit. Tapauksessa oli valittu käytettäväksi kommandiittiyhtiötä, joka oli melko epätavallista, ja kokonaisuus huomioon ottaen yhtiömuodon käytöllä saavutettiin lain tarkoituksen vastainen veroetu. Ratkaisussa yhtiömuodon sivuuttaminen perusteltiin sillä, että kommandiittiyhtiömuodon käyttö oli ”liiketaloudellisilta perusteiltaan suhteellisen ohut ja osin keinotekoinen” ja yhtiömuodon valintaan oli päädytty verotussyistä.

---

<sup>72</sup> Wikström ym. 2015: luku 6.1.

<sup>73</sup> Wikström ym. 2015: luku 6.1.1.

KHO toteaa, että verovelvollisilla on ”lähtökohtaisesti oikeus valita erilaisista toimintavaihtoehtoista verotuksellisesti edullisin menettely”, mutta valinnanvapautta voidaan kuitenkin rajoittaa, sillä sitä on mahdollista käyttää vain verolainsäädännön asettamissa rajoissa.<sup>74</sup>

Päätös on äänestystulos 3-2, jossa vähemmistö perusteli kantaansa verovelvollisen valinnanvapaudella, sekä sillä, että tietyssä yhtiömuodossa toimiminen ei voida sinällään pitää keinotekoisena, eikä valitulle yhtiömuodolle tarvitse esittää liiketaloudellisia perusteita. Oikeuskirjallisuudessa ratkaisua on pidetty ongelmallisena valinnanvapauden ja legaliteettiperiaatteen näkökulmasta.<sup>75</sup> Ottamatta kantaa siihen, olisiko ratkaisussa KHO 2018:40 tullut katsoa järjestely veron kiertämiseksi, voidaan perustellusti esittää, että kyse olisi ennemminkin veron minimoinnista kuin verosuunnittelusta, sillä yhtiömuodon valinnassa verotukselliset seikat olivat saaneet hyvin suuren painoarvon.

Verosuunnittelun ja veron minimoinnin välisen erottelun tekeminen ulkopuolisen tarkastelun perusteella voi olla haastavaa. Verosuunnittelulla pyritään usein ymmärrettävästi veroseuraamusten minimoimiseen ainakin pitkällä aikavälillä, ja verosuunnittelulla voidaan viitata näin myös toimintaan, jossa verotustekijät ovat hallitsevassa roolissa<sup>76</sup>. Legaliteettiperiaatteen nojalla hyväksyttävän verosuunnittelun voidaan katsoa perustellusti pyrkivän pitkällä aikavälillä valitsemaan verotehokkain vaihtoehto ja minimoimaan pitkän aikavälin veroseuraamukset. Sen sijaan veron minimoinnille on ominaista täysi

---

<sup>74</sup> Lönnblad 2019a: 65.

<sup>75</sup> Ks. Juusela 2018: 460-461. Vrt. Penttilä 2018: 8, joka esittää, että ratkaisusta ei voida tehdä sellaisia yleisempiä johtopäätöksiä, joiden perusteella verotuksellisesti edullisemman vaihtoehdon, kuten yritysmuodon valintaa voitaisiin tulkita veron kiertämiseksi. Hän pitää ratkaisua ennemminkin muistutuksena suhteellisen tiukasta suhtautumisesta järjestelyihin, jotka mahdollistaisivat ansiotulon muuntamisen pääomatuloksi, jolloin ratkaisussa siten enemmänkin kyse eriytetyn tuloverojärjestelmän uskottavuuden ylläpitämisestä.

<sup>76</sup> Knuutinen 2012: 4, ks. esim. Valtiovarainministeriö 2014: 2, jossa verosuunnittelun on määritelty olevan ”*verolainsäädännön mukaista laillista toimintaa, jolla verovelvollinen pyrkii pienentämään maksettavaa veroa. Verosuunnittelussa verovelvollinen yleensä valitsee vaihtoehtoisista verolainsäädännön mukaisista toimintatavoista verotehokkaimman.*”. Vrt. Järvenoja 2015: 84, joka mukaan verojen minimointi ei olisi määritelmällisesti verosuunnittelua, mutta voi olla sen mahdollinen tavoite.



piittaamattomuus moraalisesta hyväksyttävyydestä sekä keskittyminen lyhyen aikavälin ”voittojen” tavoitteluun veroseuraamuksia minimoimalla.

### 3.2 Aggressiivinen verosuunnittelu

Viime aikoina verosuunnittelun ja veron kiertämisen rajapintaan asettuvista järjestelyistä on käytetty yhä useammin termiä *aggressiivinen verosuunnittelu*. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteelle ei ole yksiselitteistä, globaalisti hyväksyttyä määritelmää, eikä rajanveto veron minimointiin, hyväksyttynä pidetyn verosuunnitteluun tai veron kiertämiseen ole täysin selkeä<sup>77</sup>. Esimerkiksi OECD on käyttänyt käsitettä antamatta sille selkeää määritelmää<sup>78</sup>. Käsitteen vakiintumattomuus ja määrittelyn epäselvyys ovat tehneet aggressiivisen verosuunnittelun käsitteestä sisällöllisesti varsin haastavan. Tämä kuitenkin tekee käsitteen määrittelystä vain entistä tärkeämpää, sillä huolimatta siihen liittyvistä haasteista, käsitettä käytetään yhä enemmän niin virallisissa yhteyksissä, oikeuskirjallisuudessa kuin yleisessä keskustelussakin.

Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaisessa toimintaohjelmassa aggressiivisella verosuunnittelulla viitataan verosuunnittelutoimiin, jotka sisältävät sinänsä laillisten järjestelyjen käyttämistä, mutta jotka ovat ristiriidassa lain perimmäisen tarkoituksen kanssa<sup>79</sup>. Oikeuskirjallisuudessa Knuutinen määrittelee verosuunnittelun aggressiivisuuden viittaavan siihen, että se hyökkää oikeana tai hyväksyttävänä pidettäviä tavoitteita, perusajatuksia ja normeja vastaan, jonka vuoksi aggressiivista verosuunnittelua pidetään epäasianmukaisena<sup>80</sup>. Malmgrén on todennut, että aggressiivinen verosuunnittelu voidaan määrittää myös keinotekoisten toimintojen tai rakenteiden käyttämisenä ja vero-

---

<sup>77</sup> Ks. Valtiovarainministeriö 2014: 2.

<sup>78</sup> Ks. esim. OECD 2008: 88. Ks. Valderrama, Mazz, Schooueri, Quiñones, West, Pistone ja Zimmer 2018:143 sekä Carrero ja Seara 2016: 213-214.

<sup>79</sup> Valtiovarainministeriö 2014: 2.

<sup>80</sup> Knuutinen 2015a: 5.

järjestelmien erojen hyväksikäyttönä, jolloin valtioiden verosääntöjen vaikutus heikenee ja verotuloja menetetään<sup>81</sup>.

Euroopan komission antamassa suosituksessa aggressiivisesta verosuunnittelusta todetaan, että aggressiivisen verosuunnittelun tavoitteena on veronmäärän pienentäminen<sup>82</sup>. Aggressiivisen verosuunnittelulla pyritään minimoimaan veroseuraamukset niin alhaiseksi kuin lain puitteissa on mahdollista, ilman että siihen voidaan puuttua veron kiertämisenä. Vaikka toiminta on päällisin puolin lain tarkoituksen mukaista siinä määrin, että sitä ei voida katsoa veron kiertämiseksi, ei lopputuloksen voida katsoa vastaavan täysin lainsäätäjän tarkoitusta<sup>83</sup>. Aggressiivisen verosuunnittelun voidaankin luonnehtia olevan eräs veron minimoinnin muoto, sillä niissä molemmissa toiminnan pääasiallisena tavoitteena on maksettavan veron määrän pienentäminen<sup>84</sup>.

Aggressiivisella verosuunnittelulla on kuitenkin tiettyjä erityisiä piirteitä, jotka erottavat sen muusta veron minimoinnista. Yksi tärkeimmistä erityispiirteistä on, että aggressiivinen verosuunnittelu liittyy vahvasti kansainvälisiin tilanteisiin. Globaali maailmantalous sekä kasvavassa määrässä innovaatioihin ja teknologian hyödyntämiseen perustuvat liiketoimintamallit ovat luoneet hedelmällisen maaperän aggressiiviselle verosuunnittelulle. Näille liiketoimintamalleille on luonteenomaista, että yrityksen toiminta ei ole yhtä vahvasti fyysisen sijainnin määrittelemää ja yrityksen tuotot saavutetaan kasvavassa määrin aineettoman omaisuuden avulla. Kuitenkin kansainvälisen verotuksen kansalliset säännöt ja kansainväliset verotuksen koordinoituvälit, kuten OECD:n siirtohinnoitte-

---

<sup>81</sup> Malmgrén 2015: 39.

<sup>82</sup> Euroopan komissio 2012b: kohta 2.

<sup>83</sup> Aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen välistä kosketuspintaa käsitellään vielä tarkemmin luvussa 3.4.

<sup>84</sup> Vrt. Järvenoja 2015: 89-90, joka on esittänyt aggressiivisen verosuunnittelun ennen kaikkea osana verosuunnittelua, jolloin osassa aggressiivista verosuunnittelua voi olla kyse veron minimoinnista tai kiertämisestä.

luohjeet pohjautuvat silti ympäristöön, jota leimaa matalampiasteinen rajat ylittävä ta-  
loudellinen integraatio<sup>85</sup>. Nykyinen verolainsäädäntö ei enää sovi sääntelemään aidosti  
globaalia ja innovatiivista liiketoimintaa, minkä vuoksi kansainvälisessä liiketoiminnassa  
syntyy mahdollisuuksia aggressiiviseen verosuunnitteluun.<sup>86</sup>

Myös Euroopan komission suosituksessa korostetaan rajat ylittävää ulottuvuutta, ja to-  
detaan, että aggressiivisessa verosuunnittelussa hyödynnetään verojärjestelmän muoto-  
seikkoja tai kahden tai useamman verojärjestelmän keskinäisiä eroja veron minimoii-  
miseksi. Käytännössä verojärjestelmien eroavaisuuksia voidaan hyödyntää esimerkiksi  
tekemällä kahdenkertaisia vähennyksiä eri valtioissa niin, että sama tappio vähennetään  
sekä lähde- että asuinvaltiossa tai tilanteessa, jossa tulo vapautetaan verosta asuinval-  
tion verotuksessa, vaikka sitä ei ole verotettu myöskään lähdevaltiossa.<sup>87</sup> Aggressiivi-  
sessa verosuunnittelussa hyödynnetään siten verolakien epätäydellisyyttä, etenkin eri  
valtioiden lainsäädäntöjen väliin jääviä lakiaukkoja ja porsaanreikiä sekä lainsäädännön  
epäjohdonmukaisuuksia ja huonoa niveltävyvyyttä<sup>88</sup>. Tästä seuraa sellaista verotulojen  
menetystä, jota lainsäätäjät ei ole osannut odottaa tai jota se ei ole tarkoittanut, vaikka  
sinänsä toimintaan ei voida oikeudellisesti puuttua<sup>89</sup>.

Aggressiiviseen verosuunnittelun käsitteeseen on liitetty oikeuskirjallisuudessa toimin-  
nan hyväksyttävyyden moraalinen arviointi, mikä erottaa sen suuresta osasta muista  
vero-oikeuden käsitteistä<sup>90</sup>. Moraalisessa arvioinnissa korostuvat eettinen ja yleistajui-  
nen käsitys siitä, mitä on pidettävä oikeana. Moraaliseen arvioinnin perusteella aggres-  
siivista verosuunnittelua voidaan pitää moitittavana toimintana sen vuoksi, että siinä ve-  
rovelvolliset pyrkivät yhteiskunnallisen arvojärjestelmän vastaisiin tuloksiin<sup>91</sup>. Ehkä juuri

---

<sup>85</sup> OECD on kuitenkin käynnistänyt kehitystyön mm. digitalisoituneiden liiketoimintamallien parempaan  
siirtohinnoitteluun ns. nexus-sääntöjen perusteella. Ks. KPMG 2019a.

<sup>86</sup> Piantavigna 2017: 51.

<sup>87</sup> Euroopan komissio 2012b: kohta 2.

<sup>88</sup> Piantavigna 2017: 51.

<sup>89</sup> OECD 2008: 88.

<sup>90</sup> Ks. aggressiivisen verosuunnittelun moraalisesta ulottuvuudesta esim. Gribnau ja Jallai 2017.

<sup>91</sup> Järvenoja 2015: 90.

sen takia, että käsite on sisältänyt moraalista arvostelmaa, sen käyttöä oikeudellisessa yhteydessä on myös kritisoitu<sup>92</sup>. Verosuunnittelulla on kuitenkin vahvoja yhteiskunnallisia kytköksiä, jonka vuoksi oikeus verosuunnitteluun ei tarkoita, että yritysten toimintaan ei voitaisi kohdistaa moraalisia vaatimuksia.

Aggressiivinen verosuunnittelu linkittyykin vahvasti yritysvastuuseen, sillä yritysten maksumilla veroilla on merkittävä vaikutus muuhun yhteiskuntaan. Aggressiivista verosuunnittelua voidaan pitää vastakkaisena luvussa 2.3 käsitelyihin yritysvastuun periaatteiden ja vastuullisen verojen maksun mukaiseen toimintaan<sup>93</sup>. Siinä missä vastuullinen verojen maksu korostaa lain hengen mukaista verosuunnittelua, aggressiivisessa verosuunnittelussa pyritään saavuttamaan sille jollain asteella vieraita veroetuja. Vaikka aggressiivista verosuunnittelua toteutetaan vero-oikeudellisesti sitovien normien puitteissa, toimintaa ei kuitenkaan voida pitää hyväksyttävänä yrityksen sidosryhmien perustellusta näkökulmasta tarkastellen<sup>94</sup>.

Aggressiivista verosuunnittelua voidaan havaita ja asemoida suhteessa toiminnan oikeudelliseen hyväksyttävyyteen. Oikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa pyritään hahmottamaan sitä, miten hyväksyttävänä järjestelyä on pidettävä voimassa olevan lainsäädännön pohjalta. Tämä on liitetty useisiin vero-oikeudellisiin käsitteisiin esimerkiksi Tikan systematisoinnissa<sup>95</sup>. Oikeudellisesti tarkasteltuna sellainen toiminta, mikä ei ole veron kiertämistä tai verovilppiä, on hyväksyttävää veron minimointia tai verosuunnittelua, ja kyse on vero-oikeudellisen normiston rajaamissa puitteissa tapahtuvasta toiminnasta<sup>96</sup>. Vaikka kyse olisi yleisen oikeustajun tai moraalien vastaisesta toiminnasta, ei se silti ole lain vastaista tai veron kiertämiseksi katsottavaa toimintaa. Silti myös oikeudellisessa tarkastelussa voidaan havaita verosuunnittelua, joka ei aivan istu tavallisen verosuunnittelun raameihin, mutta ei toisaalta voida katsoa veron kiertämiseksi. Tällaista ”harmaalle

---

<sup>92</sup> Ks. Weckström 2015: 390.

<sup>93</sup> Ks. Euroopan komissio 2012a: 6.

<sup>94</sup> Knuutinen 2015a: 17.

<sup>95</sup> Ks. Tikka 1972.

<sup>96</sup> Ks. Knuutinen 2015a: 7.

alueelle” asettuvaa verosuunnittelun muotoa voitaisiin kutsua aggressiiviseksi verosuunnitteluksi<sup>97</sup>.

Oikeuskirjallisuudessa aggressiivista verosuunnittelua ei ole aikaisemmin pidetty oikeudellisena käsitteenä, koska sillä ei ole ollut oikeuslähdepohjaa<sup>98</sup>. Käsite on kuitenkin saanut yhä enemmän oikeudellista relevanssia, sillä se on esillä virallisissa yhteyksissä kuten OECD:n tuottamissa materiaaleissa<sup>99</sup> ja lainsäädännön kohteena DAC6-direktiivin myötä. Käsitteen sisältö on siten liukunut pelkästä moraalisesta arvioinnista kohti oikeudellisena pidettävää käsitettä. Ei ole kuitenkaan täysin selvää, voidaanko sitä pitää edelleenkin varsinaisena oikeudellisena käsitteenä.

Vaikka aggressiivinen verosuunnittelu on melko uusi käsite vero-oikeudellisessa yhteydessä, johon liittyy sen muista käsitteistä erottavia piirteitä, sen estämisen taustalla olevat tavoitteet eivät ole yhtä uusia. Verojärjestelmät ovat jo vanhastaan pyrkineet varmistamaan niiden toimivuuden ja yhteensopivuuden kansainvälisissä tilanteissa, jotta voidaan estää kotimaisen järjestelmän mukaisen verotustason helppo välttäminen<sup>100</sup>. Aggressiivinen verosuunnittelu sisältää keinoja, joihin ei pääsääntöisesti voida puuttua olemassa olevilla veronkiertosäännöksillä, mutta järjestelyt ovat kuitenkin ristiriidassa oikeudenmukaisuusperiaatteen kanssa. Aggressiivisen verosuunnittelun voidaan nähdä aiheuttavan oikeudenmukaisuusvajetta. Kuten edellä on todettu, verosuunnittelutoimien aggressiivisuutta voidaan siten havaita sekä niiden moraalisen että oikeudellisen hyväksyttävyyden kautta. Usein käsitteeseen on yhdistetty näiden molempien arviointi<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Ks. Carrero ja Seara 2016: 210.

<sup>98</sup> Knuutinen 2015a: 5.

<sup>99</sup> Ks. esim. OECD 2008 ja OECD 2011b.

<sup>100</sup> Jiménez 2017: 27.

<sup>101</sup> Ks. esim. Järvenoja 2015: 86.

Harvey esittää, että verosuunnittelun aggressiivisuutta voidaan mitata arvioimalla toimintaan liittyvän veroriskin määrää, joka voidaan jaotella tekniseen riskiin ja maineriskiin. Veroriskille on lukuisia määritelmiä, mutta yhdestä näkökulmasta veroriskiä voidaan katsoa muodostuvan, kun yrityksen toiminta tai kyvyttömyys toimia johtaa verotuksen osalta odottamattomaan lopputulokseen<sup>102</sup>. Yritykset ovat jo ennestään perinteisesti vaurautuneet järjestelyiden tekniseen riskiin, eli yleensä riskiin siitä, että järjestely katsottaisiin veron kiertämiseksi, jolloin yritys joutuisi maksamaan veron täysmääräisenä mahdollisten sanktioiden kera. Sen sijaan viime aikoina yritykset ovat havahtuneet aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyviin maineriskeihin. Aggressiivinen verosuunnittelusta aiheutuvat mainehaitat voivat joskus olla mahdollisia veroseuraamuksia suuremmat. Verosuunnittelun voidaan katsoa olevan aggressiivisinta silloin, kun järjestelyssä on korkea riski sekä teknisistä että maineeseen liittyvistä seuraamuksista.<sup>103</sup> Teknisen riskin voidaan nähdä mittaavaan verosuunnittelun oikeudellista hyväksyttävyyttä. Maineriski liittyy taas vahvasti moraaliseen hyväksyttävyyteen, joka on oikeudellisesta arvioinnista erillistä, mutta voi yhtä lailla johtaa yrityksen kannalta epätoivottuihin lopputuloksiin.

### 3.3 Veron kiertäminen ja sen tunnusmerkit

Veron kiertämisen käsitettä on haastavaa määritellä tai rajata definiitivisesti. OECD on luonnehtinut veron kiertämistä seuraavasti: käsitettä on vaikea määritellä, mutta yleensä sillä viitataan verovelvollisten toimiin tai järjestelyihin, joilla pyritään vähentämään verojen määrää, ja vaikka toimenpiteet olisivatkin muodollisesti lainmukaisia, niiden voidaan katsoa olevan lain tarkoituksen vastaisia<sup>104</sup>. Veron kiertämisen problematiikka tiivistyy nimenomaan veron kiertämisen määrittelyn ja rajaamisen vaikeuteen. Yksinkertaisesti kuvattavissa ja rajattavissa oleva ongelma voitaisiin käsitellä lainsäädännön avulla pois eikä veron kiertämisen yleiskäsitteelle olisi vastaavaa tarvetta.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Neuman, Omer ja Schmidt 2014: 1.

<sup>103</sup> Harvey 2014: 832.

<sup>104</sup> OECD 2020: tax avoidance.

<sup>105</sup> Knuutinen 2012: 5.

Veron kiertämisen tunnistamiseksi voidaan määritellä tunnusmerkkejä tarkastelemalla veron kiertämistä koskevaa sääntelyä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Kansallisessa lainsäädännössä veron kiertämistä estetään VML 28 §:n yleisellä veronkiertonormilla. Säännös mahdollistaa muuta lainsäädäntöä laajemmat oikeudet puuttua järjestylihin, joissa ”jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta”<sup>106</sup>. Tällöin verotusta toimittaessa menetellään niin, kuin asiassa olisi käytetty sen oikeaa muotoa. Jos toimenpiteeseen on ryhdytty ilmeisesti siinä tarkoituksessa, että verosta vapauduttaisiin, voidaan verotettava tulo määritellä arvioimalla.

#### *Muodon ja sisällön välinen ristiriita*

Ensinnäkin yleisen veronkiertosäännöksen soveltaminen edellyttää, että liiketoimen taloudellinen sisältö ja sille asetettu oikeudellinen muoto eivät vastaa toisiaan<sup>107</sup>. Veron kiertämisessä verovelvollinen pyrkii saavuttamaan verolain tarkoitukselle vieraita etuja, joka tapahtuu tyypillisesti venyttämällä lain sanamuotoa niin, että toteutunut oikeustoimi on epätavallinen, keinotekoinen ja veroedun tavoittelua lukuun ottamatta tarpeeton.<sup>108</sup> Lain kiertäminen ei ole suoraan vastoin lain sanamuotoa, mutta tekee tyhjäksi säännöksen tarkoituksen. Lain tai säännöksen kiertämisen kohteena ei ole varsinaisesti laki tai säännös kirjaimellisesti tulkittuna, vaan tämän lain tai säännöksen tarkoitus eli *ratio*.<sup>109</sup>

#### *Lain tarkoituksen vastainen veroetu*

VML 28 §:ssä ei suoranaisesti puhuta lain tarkoituksen vastaisesta veroedusta, mutta täl-

---

<sup>106</sup> Ks. Myrsky ja Rabinä 2015: 203.

<sup>107</sup> Ks. Knuutinen 2014a: 170.

<sup>108</sup> Myrsky ym. 2015: 349.

<sup>109</sup> Tikka 1972: 12, 16, Knuutinen 2014a: 173.

lainen arviointi voidaan hahmottaa epäsuorasti yleislausekkeen muotoilusta – *”jos toimenpiteeseen on ryhdytty ilmeisesti siinä tarkoituksessa, että suoritettavasta verosta vapauduttaisiin, olisi tällainen veroetu toteutuessaan perusteeton”*<sup>110</sup>. Lisäksi lain tarkoituksen vastaisen veroedun syntyminen nousee edellytykseksi oikeuskäytännön perusteella. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2017:78 on käsitelty erityisen veronkiertosäännöksen EVL 52 h §:n soveltamisedellytyksiä osakevaihtoa koskevaan tilanteeseen. Korkein hallinto-oikeus on tapauksessa eritellyt elementtejä, joiden tulee täytyä, jotta järjestely voitaisiin katsoa veron kiertämiseksi.<sup>111</sup> Ratkaisutekstissä todetaan seuraavaa: *”Mikäli järjestelyssä esitetään syntyvän konkreettisia ja järjestelmälle vieraita veroetuja, on esitettyjä liiketaloudellisia perusteita punnittava sen selvittämiseksi, onko veron kiertämisen tai välttämisen katsottava olleen järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista.”*

KHO:n ratkaisusta käy ilmi, että veron kiertäminen edellyttää, että järjestelyllä on saavutettu konkreettisia ja järjestelmälle vieraita veroetuja ja näiden veroetujen saavuttamiseksi tehty veron kiertäminen tai välttäminen järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena tai yhtenä pääasiallisista tarkoituksista. Veron kiertämisen tunnusmerkkinä voidaan siten pitää lain tarkoituksen vastaisen veroedun muodostumista.<sup>112</sup> Tällaisen veroedun tunnistamisessa voidaan nojautua lainsäätäjän nimenomaisesti ilmaisemaan tai epäsuorasti luettavaan oletettuun tahtoon. Lisäksi verolainsäädännön laajemman kokonaisuuden ja johdonmukaisuuden arviointi voi kertoa siitä, onko jokin veroetu perusteeton.<sup>113</sup>

Veroetu itsessään voi muodostua monella eri tavalla, kuten tulon verovapaudesta, vero vähennyksestä tai verotuksen lykkääntymisestä, mutta oleellista on, että veroetu on rahassa mitattava etu, joka syntyy suorasti tai epäsuorasti määrättävän veron perusteella.

---

<sup>110</sup> Knuutinen 2020: 171.

<sup>111</sup> EVL 52 h §:n erityisen veronkiertosäännöksen soveltamisen tunnusmerkkejä, jotka on eritelty ko. oikeustapauksessa, voidaan katsoa edustavan laajemminkin veron kiertämisen tunnusmerkkejä tämän tutkielman tutkimuskysymykseen vastaamiseksi.

<sup>112</sup> Lönnblad 2017: 158.

<sup>113</sup> Knuutinen 2020: 172.



Ehdottomana vaatimuksena on, että veroetu on lain tarkoituksen vastainen, eikä veron kiertämiseksi voida katsoa tilannetta, jossa veroetu johtuu verojärjestelmän rakenteesta tai siitä, että mahdollisuus edun saamiseen on lainsäätäjän nimenomaisesti tai ainakin hiljaisesti hyväksymä<sup>114</sup>. Lain tarkoituksen vastaisen veroedun muodostuminen on pakollinen edellytys veron kiertämiselle, mutta ei pelkästään riitä siihen, että järjestelyssä voitaisiin todeta olevan kyse veron kiertämisestä.<sup>115</sup>

#### *Liiketaloudellisten perusteiden puuttuminen – keinotekoisuus*

Jos voidaan katsoa, että tilanteessa syntyy lain tarkoituksen vastainen veroetu, tulee veroedun tavoittelua punnita suhteessa järjestelyn liiketaloudellisiin perusteisiin. Ratkaisussa KHO 2017:78 todetaan, että arviointi perustuu sen punnitsemiselle, onko lain tarkoituksen vastaisen veroedun saavuttaminen ollut järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista tavoitteista. Veroetua sinänsä ei voida pitää yksinään hyväksyttävänä perusteena, vaikka se tuottaakin taloudellista etua, vaan järjestelylle tulee olla muitakin, riittävän painavia liiketaloudellisia perusteita<sup>116</sup>. Jos järjestelyn tavoitteiden arvioinnin lopputuloksena on, että järjestelyn taustalla ei ole riittäviä liiketaloudellisia perusteita, voidaan järjestelyn todeta olevan keinotekoinen.<sup>117</sup>

Kaikilla verovelvollisen toimilla ei kuitenkaan voida vaatia olevan painavia liiketaloudellisia syitä. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2016:115 todetaan, että yhtiön toiminnan lopettamiselle ja yhtiön purkamiselle ei itsessään tarvitse esittää liiketaloudellisia perusteita.<sup>118</sup> Silti ratkaisutekstistä käy ilmi, että kokonaisuutena arvioitaessa järjestelyn toteuttamistavalle oli esitettävissä verotuksesta riippumattomia syitä, jolloin lopputuloksena yhtiöiden purkautumiseen ei tullut sovellettavaksi VML 28 §:n yleinen veronkiertosäännös tai

---

<sup>114</sup> Myrsky ym. 2015: 349.

<sup>115</sup> Lönnblad 2017: 158. Ks. myös Weckström 2015: 397-398.

<sup>116</sup> VaVM 41/2005: 2 Valtiovarainministeriö toteaa, että veronkiertosäännöstä ei tule soveltaa, jos yritys-järjestelyille on olemassa merkittävä perusteltu liiketaloudellinen syy.

<sup>117</sup> Lönnblad 2017:162, Weckström 2015: 397.

<sup>118</sup> Lönnblad 2017:162.

VML 29 §:n säännös peitelystä osingosta.<sup>119</sup> Jos järjestelylle ei kokonaisuutena olisi ollut muita kuin verotukseen liittyviä perusteita, lopputulos olisi luultavasti ollut toinen.

#### *Tavanomaisesta poikkeavat menettelytavat*

Liiketaloudellisten perusteiden puuttuminen ja keinotekoisuus johtavat usein siihen, että veron kiertämiseksi luonnehdittavat järjestelyt sisältävät tavanomaisesta poikkeavia menettelytapoja eivätkä tällöin vastaa tavallisista liiketaloudellisista lähtökohdista toteutettua järjestelyä<sup>120</sup>. Keinotekoiset tai epäasianmukaiset järjestelyt ovatkin yleensä epätavallisia, mutta epätavallisuus tai poikkeuksellisuus ei välttämättä yksin ja sellaisenaan tee järjestelystä epäasianmukaista tai keinotekoisista<sup>121</sup>. Pelkästään tavanomaisesta poikkeavia piirteitä ei voida pitää osoituksena veron kiertämisen edellytysten täyttymisestä, sillä siinäkin tapauksessa, että järjestelyyn voitaisiin katsoa liittyvän keinotekoisuutta tai epätavallisia piirteitä, on lisäksi vielä tarkasteltava, onko järjestelylle kuitenkin olemassa verotuksesta riippumattomia liiketaloudellisia perusteita<sup>122</sup>.

#### *Veronkiertämistarkoitus*

VML 28 §:n toisessa momentissa asetetaan subjektiivinen veronkiertämistarkoitus ja sen ilmeisyys yleislausekkeen soveltamisen kriteeriksi. Lain kohdassa todetaan, että saman pykälän ensimmäinen momentti soveltuu, ellei verovelvollinen esitä selvitystä *”ettei toimenpiteeseen ole ryhdytty ilmeisesti siinä tarkoituksessa, että suoritettavasta verosta*

---

<sup>119</sup> Ratkaisutekstin lyhennelmässä todetaan seuraavaa: *”Korkein hallinto-oikeus totesi, että verovelvollinen voi lopettaa omistamansa yhtiön toiminnan ja purkaa yhtiön, eikä yhtiön purkamiselle lähtökohtaisesti tarvitse esittää liiketaloudellisia syitä. Tässä tapauksessa asiaa oli kuitenkin arvioitava kokonaisuutena ottaen huomioon aiemmat yhtiöiden jakautumiset, joiden seurauksena nyt kysymyksessä olevat yhtiöt olivat syntyneet. X Oy:n ja Y Oy:n jakautumisten keskeisenä syynä oli ollut tavoite myydä yhtiöt, joten jakautumisille oli ollut verotuksesta riippumaton liiketaloudellinen syy.”*

<sup>120</sup> Ks. Weckström 2015: 395.

<sup>121</sup> Knuutinen 2020: 168-169.

<sup>122</sup> Juusela 2018: 454.

*vapauduttaisiin*<sup>123</sup>. Subjektiiivisiä tavoitteita tulee kuitenkin tuomioistuimissa arvioida objektiivisiin faktoihin perustuen, jolloin pelkästään verovelvollisen tarkoitukselle ei voida antaa ratkaisevaa painoarvoa<sup>124</sup>.

Tiivistettynä veronkiertämistoimiin liittyy verolakien tarkoituksen vastaisia veroetuja, keinotekoisuutta, aitojen liiketoiminnallisten syiden puuttumista, tavanomaisesta poikkeavia menettelytapoja sekä taloudellisen sisällön ja oikeudellisen muodon välisiä ristiriitaisuuksia. Vaikka tehdyt toimet esitetään muodollisesti oikein veroviranomaisille, pyritään veron kiertämisen yhteydessä usein piilottelemaan toimien varsinaisia tavoitteita tai luomaan sekä liioittelemaan toimien liiketoiminnallisia perusteita.<sup>125</sup>

### 3.4 Veron kiertämisen ja aggressiivisen verosuunnittelun rajapinta

Useassa yhteydessä niin oikeuskirjallisuudessa kuin virallislähteissä aggressiivinen verosuunnittelu määritellään melko samalla tavalla kuin veron kiertäminen<sup>126</sup>. Molempien käsitteiden ytimessä on sellaisten veroetujen tavoittelu, jotka eivät täysin vastaa sitä, mitä lainsäätäjä on alun perin tarkoittanut sekä jonkinasteinen keinotekoisuus<sup>127</sup>. Sekä veron kiertämisen että aggressiivisen verosuunnittelun katsotaan sisältävän sinänsä laillisten järjestelyjen käyttämistä, jotka ovat kuitenkin ristiriidassa lain perimmäisen tarkoituksen kanssa<sup>128</sup>. Käsitteet saatetaan rinnastaa toisiinsa etenkin, jos veronvälttelytoimien luokittelua ja sijoittelua ei vielä ole ratkaistu vero-oikeudellisten ja erityisesti veron

---

<sup>123</sup> Koko lause kuuluu seuraavasti: *”Mikäli verovelvollinen ei tällöin esitä selvitystä siitä, että olosuhteelle tai toimenpiteelle annettu oikeudellinen muoto vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta taikka ettei toimenpiteeseen ole ryhdytty ilmeisesti siinä tarkoituksessa, että suoritettavasta verosta vapauduttaisiin, verotusta toimitettaessa on meneteltävä 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.”* . Siten myös sen osoittaminen, että järjestelyn oikeudellinen muoto vastaa asian varsinaista luonnetta voi olla osoitus siitä, että kyse ei ole veron kiertämisestä.

<sup>124</sup> Urpilainen 2008: 542 ja Knuutinen 2020: 175.

<sup>125</sup> Ks. Knuutinen 2014a: 172-173.

<sup>126</sup> Knuutinen 2020: 38, ks. Piantavigna 2017: 85.

<sup>127</sup> Ks. Pistone 2017: 99 ja Piantavigna 2017: 94.

<sup>128</sup> Ks. esim. Valtiovarainministeriö 2014: 2, Malmgren 2015: 39.

kiertämistä koskevien normien soveltuvuuden suhteen<sup>129</sup>. Aggressiivinen verosuunnittelu ja veron kiertäminen eivät kuitenkaan ole sisäkkäisiä käsitteitä, vaan ne tulisi nähdä toisistaan erillisinä käsitteinä, sillä ne aiheuttavat rakenteellisesti hyvin erilaisia ongelmia<sup>130</sup>. Aggressiivista verosuunnittelua ei myöskään voida nähdä veron kiertämisen käsitettä korvaavana normina, joka määrittäisi lain vastaisen toiminnan rajat<sup>131</sup>. Sen sijaan aggressiivinen verosuunnittelu tulisi nähdä käsitteenä, jolla on oma merkityssisältönsä, mutta jolla on tiettyä yhteistä leikkauspintaa veron kiertämisen kanssa.

Aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen välille ei voida vetää tarkkaa rajaa, mutta niistä voidaan löytää yhteneväisyyksiä ja toisaalta tiettyjä erottavia ominaispiirteitä<sup>132</sup>. Aggressiivinen verosuunnittelu eroaa veron kiertämisestä sen vuoksi, että aggressiivisessa verosuunnittelussa korostuu kahden tai useamman lainkäyttöalueen välisestä epäjohdonmukaisuuksista johtuvien veroetujen tavoittelu. Aggressiivisessa verosuunnittelussa hyödynnetään siten eri maiden lainsäädäntöjen väliin jääviä aukkoja.<sup>133</sup> Siten Piantavigna esittää, että aggressiivinen verosuunnittelu ei ole ristiriidassa lain sanamuodon eikä sen tarkoituksen kanssa vaan toimii eri maiden säännösten välissä – *inter leges* <sup>134</sup>. Aggressiivinen verosuunnittelu liittyy tämän määritelmän mukaan aina kansainvälisiin tilanteisiin, kun taas veron kiertäminen voi koskea myös täysin kansallisia tilanteita. Tutkielmassa aggressiivisen verosuunnittelun määritellään olevan erityisesti kansainvälisiin tilanteisiin liittyvä ilmiö, jota voidaan joissain tilanteissa havaita myös kansallisissa tilanteissa<sup>135</sup>.

Aggressiivisen verosuunnittelun voidaan nähdä syntyvän siitä, että veronkiertosäännökset eivät ulotu rajoittamaan tarpeeksi tehokkaasti rajat ylittäviä tilanteita, eikä sääntelyä ole yhtä lailla mahdollista muokata kansainvälisissä tilanteissa. Kansallisissa tilanteissa

---

<sup>129</sup> Knuutinen 2020: 38-39.

<sup>130</sup> Pistone 2017: 92.

<sup>131</sup> Jiménez 2017: 59, ks. myös Carrero ja Seara 2016: 210.

<sup>132</sup> Piantavigna 2017: 94.

<sup>133</sup> Pistone 2017: 99.

<sup>134</sup> Piantavigna 2017: 66.

<sup>135</sup> Ks. esim. vuosikirjaratkaisu KHO 2017:5, jossa hyödynnettiin kansallisen verolainsäädännön epäsymmetrisyyttä.

veron kiertämistä koskevan yleislausekkeen soveltamista vastaan voidaan argumentoida sillä, että kysymys on lainsäätäjän tietoisesti tai hiljaisesti hyväksymästä toiminnasta, eli lainsäätäjällä olisi ollut mahdollisuus puuttua johonkin toimintaan aineellista verolainsäädäntöä säätämällä tai muuttamalla. Rajat ylittävät tilanteet eivät sen sijaan ole samalla tavoin lainsäätäjän kontrollissa, sillä veron kiertämistä koskevien säännösten soveltamisessa on rajoituksia, ja lisäksi lainsäädännön tai sopimusten muuttaminen on yleensä monimutkaisempaa.<sup>136</sup>

Veron kiertäminen ja aggressiivinen verosuunnittelun käsitteillä voidaan havaita olevan erilaiset tavoitteet ja kohteet. Siinä missä veron kiertämisen keskiössä on verovelvollisten lain tarkoituksen vastaiseen toimintaan puuttuminen, aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen kohteena on ennemminkin lainsäätäjä, joka passiivisuudellaan mahdollistaa aggressiivisen verosuunnittelun. Lainsäätäjän vastuulla on muokata verosäännöksiä niin, että aggressiivinen verosuunnittelun aiheuttama tulojen verottamatta jääminen tai negatiivinen verotus ei ole mahdollista, ja että sääntely vastaa oikeudenmukaisuuden vaatimuksia.<sup>137</sup> Verrattuna veron kiertämiseen, joka normina määrittää oikeudellisen hyväksyttävyyden rajat, aggressiivisessa verosuunnittelussa on kyse hyödyllisestä työkalusta, jolla ei kuitenkaan ole vastaavaa merkitystä oikeudellisten rajojen määrittämisessä<sup>138</sup>. Siten aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä voisi olla erityisen hyödyllistä käyttää veropolitiikkaa ohjaavana periaatteena, jonka myötä voidaan muokata verojärjestelmiä yhtenäisemmiksi ja kehittää hyvän hallintotavan periaatteita yrityksissä, niin että aggressiivisen verosuunnittelun kategoriaan kuuluvaa toimintaa voitaisiin välttää<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Knuutinen 2020: 39-40.

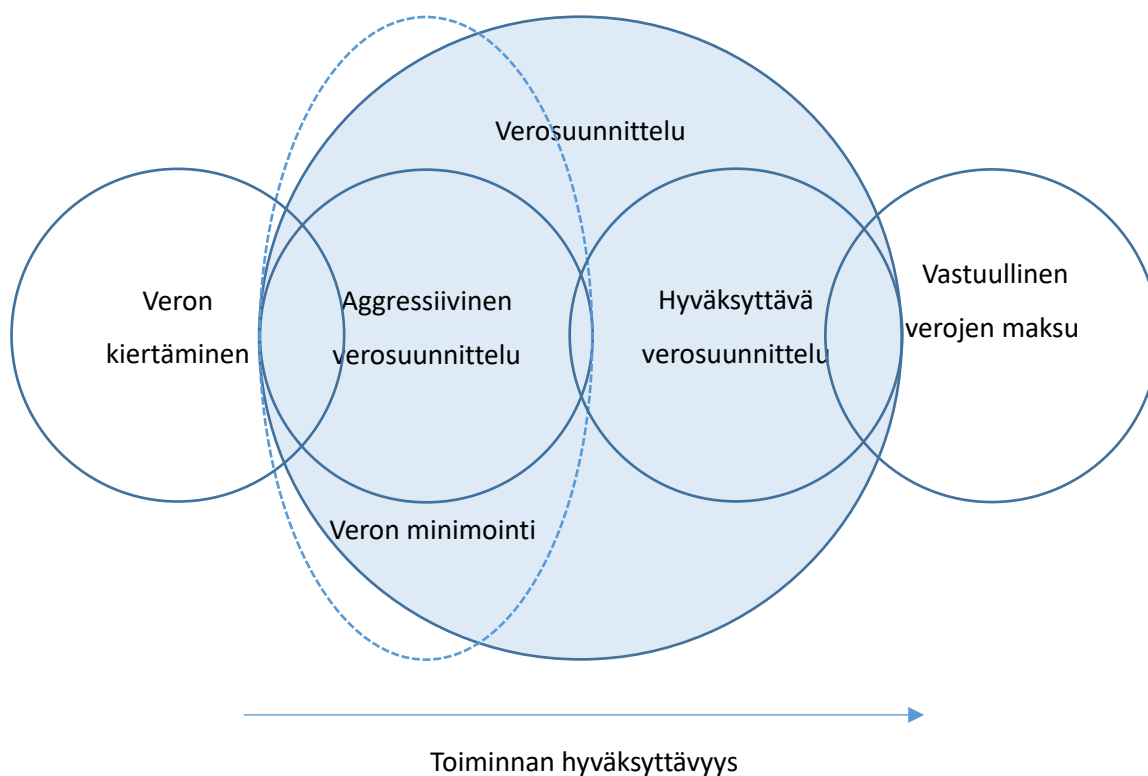
<sup>137</sup> Piantavigna 2017: 67.

<sup>138</sup> Jiménez 2017: 32. Aggressiivista verosuunnittelua voitaisiin kuitenkin pitää uutena kansainvälisen normin alkuna, joka voisi siten kehittyessään muodostua varsinaiseksi kansainväliseksi normiksi. Ks. Jiménez 2017: 31.

<sup>139</sup> Carrero ja Seara 2016: 210.

### 3.5 Yhteenveto

Verosuunnittelussa kyse on pääasiassa legaalista veron torjunnasta. Verosuunnittelun ja veron kiertämisen välinen raja on kuitenkin jossain määrin epätarkka. Tätä on pidetty jopa tavoiteltavana asiantilana, sillä veron kiertämistä koskevan sääntelyn luoma epävarmuustekijä vaikuttaa verovelvollisten tekemiin toimintavalintoihin veronsaajan kannalta positiivisesti<sup>140</sup>. Tällä tarkoitetaan, että verovelvolliset jättävät toteuttamatta tiettyjä järjestelyjä sen pelossa, että ne katsottaisiin veron kiertämiseksi. Aggressiivinen verosuunnittelu asettuu tämän verosuunnittelun ja veron kiertämisen välisen rajapinnan tuntumaan. Aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen sijoittumista muiden käsitteiden lomaan, sekä näiden käsitteiden välistä yhteyttä voidaan havainnollistaa seuraavan kuvion avulla.



Kuvio 1. Verosuunnitteluun ja veron minimointiin liittyvät käsitteet.

<sup>140</sup> Järvenoja 2015: 90.

Kuviossa käsitteet asettuvat vaaka-akselilla niiden hyväksyttävyyden mukaan. Kuviossa ei ole eritelty toisistaan toiminnan moraalista ja oikeudellista hyväksyttävyyttä, vaan niiden on odotettu heijastavan ainakin pääpiirteittäin toisiaan. Toiminnan oikeudellinen ja moraalinen hyväksyttävyys on usein myös linkittynyt siihen liittyvän riskin määrään<sup>141</sup>. Huomionarvoista on, että kuviossa ei ole käsitelty verosuunnittelemta jättämistä tai epäonnistunutta verosuunnittelua, jotka molemmat voivat aiheuttaa veroriskejä itsesään.

Verosuunnittelun käsite ei itsessään sisällä moraalista arvostelmaa, mutta aggressiivisen verosuunnittelun käsitteeseen liittyy kuitenkin sekä toiminnan moraalisen että oikeudellisen hyväksyttävyyden arviointi<sup>142</sup>. Hyväksyttävä verosuunnittelu ja aggressiivinen verosuunnittelu ovat toisistaan erilliset käsitteet, mutta kuviossa pieni limittäisyys kuvaa sitä, että niiden erottaminen voi olla käytännössä haastavaa, eikä raja ole yksiselitteinen. Jäottelu aggressiiviseen verosuunnitteluun ja hyväksyttäväksi katsottavaan verosuunnitteluun ottaa enemmän moraalisesti kantaa verosuunnittelun hyväksyttävyyteen, ja heijastaa samalla sen oikeudellista hyväksyttävyyttä. Aggressiiviseen verosuunnitteluun voidaan nähdä liittyvän korkeampi riski siitä, että toiminta haastetaan veron kiertämisenä.

Aggressiivisella verosuunnittelulla on samankaltaisuuksia veron minimoinnin ja veron kiertämisen kanssa. Aggressiivisessä verosuunnittelussa ja veron kiertämisessä on molemmissa kyse jollain asteella lain tarkoituksen vastaisesta toiminnasta. Kuviossa veron minimointi on kuvattu laajempänä yläkäsitteenä, jonka sisälle aggressiivinen verosuunnittelu asettuu. Aggressiivinen verosuunnittelu eroaa veron minimoinnista, sillä käsitteellä on vahva liittymäpinta kansainvälisiin tilanteisiin jo käsitteen kansainvälisen alkuperän vuoksi. Lisäksi aggressiivisen verosuunnittelun käsitteeseen on kytketty moraalista

---

<sup>141</sup> Ks. luku 3.2, jossa käsitelty tarkemmin aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyviä riskejä.

<sup>142</sup> Ks. Järvenoja 2015: 85.

arviointia, jota muiden vero-oikeudellisten käsitteiden yhteydessä ei juurikaan ole käsitelty<sup>143</sup>. Käsitteellisesti aggressiivista verosuunnittelua ei voida pitää täysin vakiintuneena terminä, vaan sen tarkempi sisältö tulee usein tulkita asiayhteyden perusteella<sup>144</sup>.

Myös hyväksyttävän verosuunnittelun ja vastuullisen verojen maksun käsitteet ovat osittain päällekkäisiä. Näillä käsitteillä on keskenään yhteisiä leikkauspintoja, mutta kuitenkin havaittavissa toisistaan erotettavissa oleva ydin. Vastuullinen verojen maksu korostaa sitä, että yritys toiminnassaan pyrkii aktiivisesti lain hengen mukaiseen tulkintaan ja pyrkii verosuunnittelullaan veroriskien minimointiin eikä niinkään maksettavan veron määrän minimointiin. Vastuullinen verojen maksu huomioi siten toiminnan oikeudenmukaisuuden ja vastuullisuuden laajemmin kuin oikeudellisesti hyväksyttävä verosuunnittelu. Kaikki lain perusteella hyväksyttäväksi katsottava verosuunnittelu ei siten ole katsottavissa vastuulliseksi verojen maksuksi.

Aggressiivinen verosuunnittelu, veron minimointi ja veron kiertäminen ovat vastakkaisia ilmiöitä vastuulliselle verojen maksulle, eikä näiden välillä voida nähdä vastaavia päällekkäisyyksiä. Maksettavan verojen määrän minimoiminen voidaan nähdä olevan edellä mainittujen käsitteiden ytimessä. Vastuullista verojen maksua voidaan taas luonnehtia siten, että toiminnassa ei ainakaan ole kyse legaliteettiperiaatteen taakse piiloutumista tai pelkästään lain kirjaimen noudattamista. Aggressiivinen verosuunnittelu tai veron kiertäminen ei siten ainakaan ole vastuullista verojen maksua. On myös todennäköistä, että monissa tapauksissa verosuunnittelun asettumista edellä kuvattuun kuvioon on vaikeaa määritellä tarkasti, sillä käsitteet eivät ole tarkkarajaisia.

---

<sup>143</sup> Aggressiivisen verosuunnittelun moraalaisesta ulottuvuudesta ks. mm. Knuutinen 2015a ja Gribnau ja Jallai 2017.

<sup>144</sup> Piantavigna 2017: 94.



## 4 DAC6-direktiivin mukaisen raportointivelvollisuuden tunnusmerkit

### 4.1 DAC6-direktiivin tausta, tavoitteet ja soveltamisala

Verosuunnittelun rakenteet ovat muuttuneet yhä monimutkaisemmiksi, ja merkittävä osa mahdollisesti aggressiivisista järjestelyistä koskee rajat ylittäviä tilanteita, joissa siirretään veronalaisia tuloja suotuisemman verokohtelun piiriin. Tämän avulla yritykset pienentävät toiminnastaan aiheutuvaa kokonaisverotaakkaansa.<sup>145</sup> DAC6-direktiivillä ja sen perusteella implementoitavalla lainsäädännöllä otettiin käyttöön unionin jäsenvaltioiden välillä rajat ylittäviä järjestelyjä koskeva pakollinen automaattinen tiedonvaihto. Sääntelyn avulla voidaan lisätä verotuksen läpinäkyvyyttä ja veroviranomaisten tiedon saantia mahdollisesti aggressiivisista verosuunnittelujärjestelyistä<sup>146</sup>. DAC6-direktiivin sääntely on tullut saattaa jäsenvaltioissa kansallisesti voimaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2019, ja sääntelyä on sovellettava 1 päivästä heinäkuuta 2020<sup>147</sup>.

Pakollisen raportointivelvoitteen päätarkoitus on tarjota jo varhaisessa vaiheessa veroviranomaisille tieto mahdollisesti aggressiivisista tai väärinkäytöksiä sisältävistä verosuunnittelutoimista. Tämän avulla veroviranomaiset pystyvät nopeammin ja tehokkaammin puuttumaan mahdolliseen veron kiertämiseen. Veron kiertämisen havaitsemiseen käytettäviä resursseja voidaan kohdentaa tehokkaammin ilmoitettujen tietojen käsitteilyyn ja niihin reagoimiseen. Varhaisessa vaiheessa saatu tieto myös mahdollistaa nopean reagoinnin uusiin epätoivottuihin verosuunnittelukäytäntöihin tekemällä muutoksia toimintapoliittisella tai lainsäädännön tasolla. Ilmoittamisvelvollisuuden toisena tavoitteena on ennaltaehkäistä veron kiertämistä ja aggressiivista verosuunnittelua. Velvollisuus raportoida ennalta mahdollisesti aggressiivinen verojärjestely pakottaa

---

<sup>145</sup> Kurikka 2020: 52.

<sup>146</sup> Knuutinen 2020: 67.

<sup>147</sup> Soveltamisajan alkamisajankohtaa on tosin ehdotettu lykättäväksi muutamilla kuukausilla COVID-19 pandemian vuoksi. Ks. tarkemmin Euroopan Komissio 2020.

verovelvollisen arvioimaan järjestelyn hyväksyttävyyttä etukäteen. Samalla raportointivelvoite vähentää aggressiivisten järjestelyiden houkuttelevuutta, koska on tiedossa, että järjestelyn toteuttamisen jälkeen veroviranomiaset saattavat ottaa eri kannan järjestelyn verokohteluun.<sup>148</sup>

DAC6-raportointivelvoite koskee järjestelyjen palvelun tarjoajia eli suunnittelijoita, markkinoijia ja organisoijia, jotka ovat ensisijaisia raportointivelvollisia, ja tietyissä tilanteissa järjestelyjä hyödyntäviä verovelvollisia itseään. Raportointivelvollisen on ilmoitettava raportoitava järjestely Verohallinnolle 30 päivän kuluessa siitä, kun järjestely on asetettu saataville toteuttamista varten, valmis toteuttavaksi tai sen ensimmäinen vaihe on toteutettu. Suomessa raportointivelvoitteen laiminlyönnistä voidaan määrätä enintään 15 000 euron suuruinen laiminlyöntimaksu.

Raportointivelvoite syntyy laissa määritettyjen tunnusmerkkien täytyessä. Tunnusmerkillä tarkoitetaan järjestelyn ominaispiirrettä tai osatekijää, joka voisi viitata siihen, että järjestelyssä on kyse veron kiertämisestä tai veron välttämisestä<sup>149</sup>. Tunnusmerkit jakautuvat yleisiin tunnusmerkkeihin ja erityisiin tunnusmerkkeihin. Yleiset tunnusmerkit kohdistuvat ominaisuuksiin, joita palvelun tarjoajien markkinoimat ja suunnittelemat järjestelyt usein sisältävät. Yleiset tunnusmerkit pyrkivät tuomaan raportoinnin piiriin uusia ja innovatiivisia verosuunnittelurakenteita, jotka palvelun tarjoajien on mahdollista monistaa useille verovelvollisille. Erityisten tunnusmerkkien avulla taas pyritään löytämään järjestelyitä, joissa hyödynnetään jo tiedossa olevia verojärjestelmän heikkouksia.<sup>150</sup> Erityiset tunnusmerkit jakautuvat pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin, rajat ylittäviin liiketoimiin, tosiasialliseen edunsaajaan, automaattiseen tietojenvaihtoon ja siirtohinnoitteluun liittyviin tunnusmerkkeihin. Osa tunnusmerkeistä soveltuu sellaisenaan ja osa

---

<sup>148</sup> OECD 2015a: 18.

<sup>149</sup> HE 69/2019: 19.

<sup>150</sup> OECD 2015a: 39.

tunnusmerkeistä edellyttää lisäksi pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttymistä. Tällöin järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista tavoitteista tulee olla veroedun tavoittelu.<sup>151</sup>

DAC6-sääntelyn soveltamisala on melko tulkinnanvarainen<sup>152</sup>. Jotta voidaan selvittää, mitä aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkejä DAC6-direktiivin mukaisesta raportointivelvoitteesta on systematisoitavissa, on ensin selvitettävä tutkimusaiheen kannalta oleellisin osin sääntelyn soveltamisala<sup>153</sup>. Tässä pääluvussa keskitytään selvittämään DAC6-direktiivin ja raportoitavia järjestelyitä koskevan lain soveltamisalaa yleisten tunnusmerkkien, pääasialliseen hyötyyn ja rajat ylittäviin liiketoimiin liittyvien erityisten tunnusmerkkien sekä pääasiallista hyötyä mittaavan testin osalta.

## 4.2 Pääasiallista hyötyä mittaava testi

Osan DAC6-tunnusmerkkien soveltuminen vaatii, että tunnusmerkin täyttymisen lisäksi järjestelyn tavoitteena on saavuttaa veroetua. Tällaisia tunnusmerkkejä ovat 1) yleiset tunnusmerkit, 2) pääasiallista hyötyä mittaavaan testiin liittyvät erityiset tunnusmerkit sekä 3) verokohtelun eroavuuden tunnusmerkin osalta jotkin sen alakohdat<sup>154</sup>. Muiden tunnusmerkkien osalta ei ole merkitystä sillä, saavutetaanko järjestelyllä lainkaan veroetua, vaan näiden tunnusmerkkien mukaiset järjestelyt tulevat aina raportoitaviksi. Veroedun tavoittelua tarkastellaan niin sanotun pääasiallista hyötyä mittaavan testin (main benefit test) avulla. Testin täyttyminen edellyttää raportoitavia järjestelyitä koskevan lain 2.1, 3 §:n mukaan, että veroedun saaminen on *”kaikki asiaankuuluvat tosiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen se pääasiallinen hyöty tai yksi pääasiallisista hyödyistä, jonka henkilö voi odottaa järjestelystä saavansa”*.

---

<sup>151</sup> Verohallinto 2020: 3.1.

<sup>152</sup> Ks. lainvalmistelun yhteydessä HE 69/2019 annetuista lausunnoista esim. Lindgren 2019 ja Penttilä 2019 sekä Knuutinen 2020: 68.

<sup>153</sup> Tutkielmassa ei käsitellä kattavasti kaikkia raportointivelvollisuuteen liittyviä elementtejä. Ks. tarkemmin Kurikka 2020.

<sup>154</sup> Tarkemmin verokohtelun eroavuuden tunnusmerkin 18.1 §:n kohtien 2a, 3 ja 4 osalta.

Testin tarkoituksena on kohdistaa raportointivelvoite verovetoisiin järjestelyihin, jotka aiheuttavat valtioille suurimmat verotulojen menetykset, ja rajata raportoinnin ulkopuolelle sellaiset järjestelyt, joista ei ole odotettavissa ollenkaan tai vähäistä suurempaa veroetua<sup>155</sup>. Tällaisen kynnysehdon avulla voidaan erotella raportoitavaksi vain veroviranomaisia eniten kiinnostavat järjestelyt, ja siten vähentää sekä verovelvollisille että veroviranomaisille raportoinnista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Samalla pääasiallista hyötyä mittaavaa testi kuitenkin lisää tunnusmerkkien soveltamisen tulkinnanvaraisuutta, sillä vastaus kysymykseen, mitkä seikat ovat olleet järjestelyllä tavoiteltuja pääasiallisia hyötyjä, ei ole yksioikoinen. Myös OECD toteaa aihetta koskevassa toimenpidesuosituksessaan, että pääasiallisen hyödyn testi voi tehdä säännösten soveltamisesta monimutkaisempaa ja epävarmempaa verovelvollisille. Toisaalta testin lisäämää tulkinnanvaraisuutta voidaan käyttää myös perusteena sille, ettei kaikkia veroviranomaisia kiinnostavia järjestelyitä raportoida.<sup>156</sup>

Pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytysten täyttyminen perustuu objektiiviseen ja tapauskohtaiseen kokonaisarvioon, jossa arvioidaan suunnitteluhetkellä odotettavissa olevaa veroetua suhteessa järjestelyn olosuhteisiin ja kokonaisvaikutuksiin. Objektiivisuuden vaatimus rajaa tarkastelun vain ulkopuolisen havaittavissa oleviin seikkoihin, jolloin henkilön subjektiivisesti kokemilla syillä ryhtyä hyödyntämään järjestelyä ei ole merkitystä testin arvioinnissa. Veroetu voi olla yksi järjestelyn pääasiallisista hyödyistä silloin, jos veroedulla on ollut vaikutusta siihen, miten järjestely on toteutettu, ja aina silloin, jos veroedun tavoittelu on nimenomainen syy, miksi järjestelyyn on ryhdytty<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> HE 69/2019: 19.

<sup>156</sup> OECD 2015a: 37.

<sup>157</sup> Verohallinto 2020: 3.2.3.

Verohallinto katsoo, että veroedun käsite sisältää muun muassa tulon verovapauden, menon vähennyskelpoisuuden, ulkomaisen veron vähentämisen<sup>158</sup>. Verohallinnon näkemys korostaa osaltaan veroedun käsitteen laajaa katsantotapaa<sup>159</sup>. Testin arvioinnissa ei kuitenkaan huomioida sellaista veroetua, jossa on kyse lain nimenomaisesti osoittaman veroedun hyödyntämisestä. Tällaisesta voisi olla kyse esimerkiksi nimenomaisten, menon vähentämistä koskevien säännösten kohdalla, jolloin vähennyskelpoisten suorituksen maksaminen ulkomaiselle konserniyhtiölle ei automaattisesti laukaisisi raportointivelvollisuutta. Jos kuitenkin näennäisesti säännösten mukaiseen järjestelyyn liittyy muita piirteitä, kuten menon vähennyksen keinotekoisuutta, joiden avulla saavutettaisiin säännöksen vastainen veroetu, olisi kyse testin tarkoittamasta veroedusta. Testin edellytysten ei katsottaisi täyttyvän myöskään silloin, kun järjestelyssä on kyse verosuunnittelukeinoista, jotka on hyväksytty oikeus- ja verotuskäytännössä tai jotka eivät ole ristiriidassa verojärjestelmän ja järjestelyä koskevan lainsäädännön tarkoituksen kanssa. Käänteisesti testin katsottaisiin täyttyvän, kun järjestelyssä on kyse verosuunnittelukeinosta, joka on ristiriidassa verojärjestelmän tai säännösten tarkoitusten kanssa.<sup>160</sup>

Pääasiallisen hyödyn testin täyttymisessä arvioidaan osittain samoja tekijöitä kuin veron kiertämisen edellytysten täyttymisen yhteydessä. Esimerkiksi molemmissa arvioidaan sitä, onko syntyvä veroetu lain tarkoituksen vastainen.<sup>161</sup> Testin täyttymisen edellytykset poikkeavat kuitenkin joiltain osin kansallisista veron kiertämistä koskevista säännöksistä sekä verosopimuksia koskevasta yleisestä veronkiertosäännöksestä<sup>162</sup>. Pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset voivat täytyä, vaikka veron kiertämistä koskevien säännösten soveltamisedellytykset eivät täytyisi.<sup>163</sup> Raportointivelvoitteen tarkoitus on

---

<sup>158</sup> Verohallinto 2020: 3.2.1.

<sup>159</sup> Laaja katsantotapa on vakiintunut myös VML 28 §:n soveltamisharkinnassa, jossa veroeduksi on voitu katsoa laaja joukko erilaisia etuja, kuten luovutustappion muodostuminen tai veronmaksun lykkääntyminen.

<sup>160</sup> VaVM 19/2019: 9.

<sup>161</sup> Ks. veron kiertämisen tunnusmerkeistä luku 3.3 kohta lain tarkoituksen vastainen veroetu.

<sup>162</sup> OECD:n vuoden 2017 malliverosopimuksen 29 (9) artiklan pääasiallisen tarkoituksen testi, the principle purpose test, OECD Action 6 BEPS.

<sup>163</sup> Verohallinto 2020: 3.2.

puuttua myös lain tarkoitusten vastaisten ja epäselvien tilanteiden lisäksi sellaisiin tilanteisiin, joissa verolainsäädäntö ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla<sup>164</sup>. Veronkiertosäännöksillä ei taas ole mahdollista puuttua järjestelyihin, jossa veroetu johtuu verojärjestelmän rakenteesta, vaan legaliteettiperiaatteen nojalla verotukseen puuttuminen voi tapahtua vain veronkiertosäännöksen edellytysten täytyessä<sup>165</sup>. Pääasiallisen hyödyn testin soveltamisalan voidaan tämän perusteella havaita olevan veronkiertosäännöksiin verrattuna laajempi.

Huomionarvoista on, että testi arvioi ainoastaan järjestelyn suunnitteluhetkellä odotettavissa olevaa veroetua, eikä lopulta realisoituvilla veroeduilla ja muilla hyödyillä ole merkitystä arvioinnissa<sup>166</sup>. Raportointivelvollisuuden reaaliaikaisuudesta johtuen raportointihetkellä ei todennäköisesti ole vielä tiedossa, tuleeko veroetu lopulta toteumaan, joten on loogista, että myös pääasiallisen hyödyn testi perustuu vain suunnitteluhetkellä tiedossa oleviin seikkoihin.

Pääasiallista hyötyä mittaava testi on yksi DAC6-raportointivelvoitteen tulkinnanvaraisista elementeistä. Tarkoituksena on ollut rajata raportoinnin piiristä pois järjestelyt, joista odotettava veroetu on vähäinen tai sitä ei ole ollenkaan, mutta sääntelyssä ei ole osoitettu mitään euromääräistä tai prosentuaalista osuutta sille, mikä katsottaisiin vähäiseksi veroeduksi<sup>167</sup>. Sen sijaan veroedun merkittävyyden tarkastelu on pääasiallisen hyödyn testissä sidottu siihen, onko veroetu merkittävä muut järjestelyn tavoitteet huomioon ottaen<sup>168</sup>. Kun järjestelystä kertyy veroetua, on haastavaa määrittää yksiselitteisesti rajaa sille, milloin veroetu olisi testin mukainen pääasiallinen hyöty ja milloin taas epäolennainen sivuhyöty. Ei ole esimerkiksi täysin selvää, voivatko vahvat liiketaloudelliset syyt johtaa siihen, että veroetua ei pidettäisi pääasiallisena etuna<sup>169</sup>.

---

<sup>164</sup> VaVM: 19/2019: 9.

<sup>165</sup> Myrsky ym. 2015: 349.

<sup>166</sup> HE 69/2019: 19-20.

<sup>167</sup> Verohallinto 2020: 3.2, 3.2.2.

<sup>168</sup> Verohallinto 2020: 2.3.2.

<sup>169</sup> Ks. luku 4.3.2 kohta tappioiden käyttäminen.

## 4.3 Tunnusmerkit

### 4.3.1 Yleiset tunnusmerkit

Yleiset tunnusmerkit sisältävät piirteitä, jotka usein liittyvät palvelun tarjoajien laajalti markkinoimiin ja usealla verovelvollisella hyödynnettäviin järjestelyihin tai uusiin ja innovatiivisiin verosuunnittelujärjestelyihin<sup>170</sup>. Siten yleiset tunnusmerkit kohdistuvat pääasiassa siihen, millaista järjestelyyn liittyvä verosuunnittelu on ja miten se on toteutettu. Yleisiä tunnusmerkkejä ovat:

- luottamuksellisuusehto
- veroetuun kytketty palkkio
- vakiomuotoiset asiakirjat ja rakenteet.

Yleiset tunnusmerkit on OECD:n toimenpidesuosituksen perusteella pääasiassa kohdennettu lähinnä veropalveluita myyviin palvelun tarjoajiin<sup>171</sup>. Raportointivelvoite syntyy käytännössä sen perusteella, minkälaisista ehdoista palvelun tarjoajan ja verovelvollisen välillä on sovittu, eli onko palvelusopimuksessa sovittu luottamuksellisuusehdosta, onko palkkio kytketty veroedun määrään tai käytetäänkö järjestelyssä vakiomuotoisia sopimuksia. On kuitenkin mahdollista, että yleiset tunnusmerkit täyttyvät myös tilanteessa, jossa ei käytetä erillistä veropalveluiden tarjoajaa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun yksi konserniyhtiö huolehtii myös muiden yhtiöiden verosuunnittelusta, ja sille syntyy palvelun tarjoajan rooli jossain sääntelyn tunnusmerkit täyttävässä järjestelyssä.

#### *Luottamuksellisuusehto*

Ensimmäisenä DAC6-raportointivelvollisuuden laukaisevana tunnusmerkkinä on, että järjestely sisältää luottamuksellisuusehdon. Luottamuksellisuusehdon sisältävästä tunnusmerkistä säädetään laissa raportoitavista järjestelyistä 12 §:ssä seuraavasti:

---

<sup>170</sup> HE 69/2019: 30.

<sup>171</sup> OECD 2015a: 39.

*Järjestely on raportoitava, jos:*

*1) asianomainen verovelvollinen tai järjestelyyn osallistuva henkilö sitoutuu noudattamaan luottamuksellisuusehtoa, joka voi edellyttää, että tämä ei paljasta muille välittäjille, Verohallinnolle tai muiden valtioiden tai lainkäyttöalueiden toimivaltaisille viranomaisille, kuinka järjestelyllä voi saavuttaa veroedun; ja*

*2) järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.*

Luottamuksellisuusehdolla tarkoitetaan asianosaisen verovelvollisen tai muun järjestelyn osapuolen veloitetta olla kertomatta järjestelystä tai sen tietystä piirteestä<sup>172</sup>. Tunnusmerkin soveltumisen kannalta on oleellista, että järjestelyyn liittyy jokin uusi ja innovatiivinen tapa saavuttaa veroetua ja että luottamuksellisuusehdolla pyritään suojaamaan tämän ominaisuuden paljastumista<sup>173</sup>. Taustalla on ajatus, että tällaisen ehdon käyttäminen voi ilmentää veropalvelun tarjoajan pyrkimystä salata järjestely joko muilta palvelun tarjoajilta tai veroviranomaisilta, mikä puolestaan voisi viitata siihen, että kyseessä on uusia ja innovatiivisia verosuunnittelukeinoja sisältävä järjestely<sup>174</sup>. Tunnusmerkki perustuu siihen ajatukseen, että luottamuksellisuusehdon avulla palvelun tarjoaja pyrkii salaamaan järjestelyn oleellisia yksityiskohtia kilpailijoiltaan ja veroviranomaisilta säilyttääkseen kilpailuedun ja mahdollisuuden tarjota järjestelyä edelleen. Luottamuksellisuusehto voi olla merkki myös pyrkimyksestä kiertää veronmaksua.<sup>175</sup>

Tunnusmerkki soveltuu vain sellaiseen luottamuksellisuusehtoon, jolla pyritään salaamaan veroetuun saavuttamiseen liittyviä seikkoja, eikä tunnusmerkissä tarkoiteta sellaisia yleisiä sopimuksessa käytettyjä luottamuksellisuusehtoja, joiden tarkoitus on esimerkiksi suojata yhtiöiden liikesalaisuuksia<sup>176</sup>. Tämä korostaa sitä, että tunnusmerkin tarkoituksena on saattaa raportoitavaksi sellaiset luottamuksellisuusehdot, jotka suojaavat palvelun tarjoajaa ja saman järjestelyn hyödyntämistä useammalla verovelvollisella. Tarkoituksena ei ole raportoida järjestelyitä, joissa luottamuksellisuusehtoa käytetään

---

<sup>172</sup> HE 69/2019: 31.

<sup>173</sup> Verohallinto 2020: 3.3.1.

<sup>174</sup> OECD 2015a: 40.

<sup>175</sup> HE 69/2019: 31.

<sup>176</sup> Verohallinto 2020: 3.3.1.



esimerkiksi varmistamaan, että palvelun tarjoaja ei paljasta verovelvollisen liikesalaisuuksia.

### *Veroetuun kytketty palkkio*

Veroetuun kytketyn palkkion tunnusmerkillä säädetään raportointivelvoitteen piiriin järjestelyt, joissa palvelun tarjoajan saama palkkio on riippuvainen järjestelystä realisoituvasta veroedusta. Raportoitavia järjestelyjä koskevan lain 13 §:n mukaan:

*Järjestely on raportoitava, jos palvelun tarjoajan saama maksu, korko, korvaus rahoituskuluista tai muista maksuista:*

- 1) määräytyy järjestelystä saatavan veroedun määrän perusteella tai on riippuvainen siitä, saadaanko järjestelyllä tosiasiallisesti veroetua; ja*
- 2) järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.*

Palkkion sitominen veroetuun voi toteutua käytännössä monella tavalla. Tunnusmerkki voi täytyä, jos palvelun tarjoajan saama palkkio on kokonaan riippuvainen veroedun määrästä. Tunnusmerkin täyttymiseen voi riittää myös se, että palkkio on sovittu osittain riippuvaiseksi veroedun määrästä. Palkkio on voitu myös määrittää niin, että sen maksaminen on riippuvainen veroedun lopullisesta realisoitumisesta. Tällä tarkoitettaisiin myös tilannetta, jossa palvelun tarjoaja on velvollinen palauttamaan osittain tai kokonaan saamansa maksun, jos suunniteltu veroetu ei toteudu.<sup>177</sup>

Tunnusmerkin tarkoituksena on havaita sellaisia järjestelyitä, jotka sisältävät merkittäviä veroetuja, joita markkinoimalla palvelun tarjoaja on usein myynyt järjestelyn verovelvolliselle. Tunnusmerkin takana on ajatus, että verovelvollinen hyväksyy veroetuun kytketyn, usein huomattavasti korkeamman palkkion vain, kun veroneuvonnalla on tilanteessa erityistä arvoa verovelvolliselle ja yksinomaan tämä tietty palvelun tarjoaja pystyy toteuttamaan palvelun.<sup>178</sup> Muuten korkeampaa hintaa ei oltaisi valmiita maksamaan, vaan kysynnän ja tarjonnan lain mukaan palvelu ostettaisiin halvemmalla muualta tai jätettäisiin

---

<sup>177</sup> HE 69/2019: 31.

<sup>178</sup> OECD 2015a: 40.

toteuttamatta. Tunnusmerkin uskotaan toisin sanoen paljastavan verovelvolliselle merkitykselliset verojärjestelyt, joista se on valmis maksamaan kovemman palkkion ja jotka ovat vain rajatusti palvelun tarjoajien tiedossa.

#### *Vakiomuotoiset asiakirjat ja rakenteet*

Tunnusmerkillä säädetään raportoitavaksi järjestelyt, jotka ovat suunniteltu ja markkinoitu niin, että sama järjestely on valmis toteutettavaksi useammalla verovelvollisella ilman, että järjestelyä tarvitsee muokata oleellisesti. Tunnusmerkin täytyminen perustuu vakiomuotoisten asiakirjojen ja rakenteiden käyttöön.<sup>179</sup> Tunnusmerkistä säädetään raportoitavia järjestelyjä koskevan lain 14 §:ssä:

*Järjestely on raportoitava, jos:*

- 1) siihen liittyvät asiakirjat tai rakenteet ovat olennaisilta osiltaan vakio-  
muotoisia ja järjestely on useamman asianomaisen verovelvollisen saata-  
villa ilman, että sitä on olennaisesti muokattava toteuttamista varten; ja*
- 2) järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.*

Tunnusmerkillä tavoitellaan raportoitavaksi lähinnä lain 2 § 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuja markkinakelpoisia järjestelyitä, joita on markkinoitu, jotka ovat valmiita toteutettavaksi ilman että järjestelyä olisi merkittävästi muokattava. Markkinakelpoista järjestelyä ei ole suunniteltu vain tiettyä verovelvollista varten, vaan se suunnitellaan valmiiksi niin, että järjestely voidaan monistaa käytettäväksi useammalle verovelvolliselle. Jos järjestely suunnitellaan nimenomaista verovelvollista varten, kyseessä ei ole markkinakelpoinen järjestely vaan ns. räätälöity järjestely.<sup>180</sup>

Tunnusmerkki vaatii täytyäkseen pääasiallista hyötyä mittaavan testin täyttymisen, eli järjestelyn pääasiallinen hyöty tai yksi pääasiallisista hyödyistä tulee olla veroedun saaminen. Veroetu ei ole järjestelyn pääasiallinen hyöty esimerkiksi finanssialalla käytettä-

---

<sup>179</sup> HE 69/2019: 31.

<sup>180</sup> Verohallinto 2020: 2.5.

vien vakiomuotoisten sopimusten, kuten asuntolainasopimusten kohdalla, tai muilla toimialoilla tavanomaisten vakiosopimusten, kuten tavaran tai palvelun kauppasopimusten kohdalla. Tällaisia sopimuksia solmittaessa on katsottu, että veroetu on merkityksetön suhteessa sopimuksen tavoitteisiin nähden, eikä pääasiallisen hyödyn testin edellytykset täyty.<sup>181</sup>

#### **4.3.2 Pääasialliseen hyötyyn liittyvät erityiset tunnusmerkit**

Toisin kuin yleiset tunnusmerkit erityiset tunnusmerkit keskittyvät enemmänkin varsinaisen järjestelyn sisältöön liittyviin piirteisiin. Pääasialliseen hyötyyn liittyvät erityiset tunnusmerkit vaativat nimensä mukaisesti soveltuakseen pääasiallisen hyödyn testin täyttymisen. Pääasialliseen hyötyyn liittyviä erityisiä tunnusmerkkejä ovat:

- tappioiden käyttäminen
- tulon muuntaminen
- varojen kierrättäminen.

##### *Tappioiden käyttäminen*

Tappioiden käyttämisen tunnusmerkillä säädetään raportoitavaksi järjestelyt, jossa verotettavan tulon pienentämiseksi hankitaan tappiollinen yhtiö, jonka pääasiallinen liiketoiminta lopetetaan hankinnan jälkeen. Tunnusmerkki soveltuu keinotekoisiiin liiketoimiin, joissa järjestelyn ainoana tai lähes ainoana tarkoituksena on päästä käyttämään hankitun yhtiön tappioita oman toiminnan tulosta vastaan.<sup>182</sup> Raportoitavia järjestelyjä koskevan lain 15 §:ssä säädetään tunnusmerkistä seuraavasti:

*Järjestely on raportoitava, jos:*

*1) järjestelyyn osallistuva henkilö hankkii tappiollisen yhtiön, lopettaa sen pääasiallisen toiminnan ja käyttää sen tappioita pienentääkseen verotetta-*

---

<sup>181</sup> HE 69/2019: 31, Verohallinto 2020: 3.3.3.

<sup>182</sup> HE 69/2019: 32.

*vaa tuloaan, mukaan lukien siirtämällä tappiot toiseen valtioon tai lainkäyttöalueelle tai nopeuttamalla kyseisten tappioiden käyttöä; ja  
2) järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.*

Lainvalmisteluaineistossa tai Verohallinnon ohjeessa ei ole säädetty tarkkaa aikarajaa sen suhteen, kuinka pitkään tappiollisen yhtiön toiminnan tulisi jatkua ennen lopettamista, jotta järjestely ei kuuluisi raportoinnin piiriin, mutta on todettu, että tunnusmerkin edellytykset eivät täyty, jos yhtiön toiminta jatkuu vielä useita vuosia hankinnan jälkeen. Kansallisessa implementoinnissa tunnusmerkin on todettu täyttyvän myös, jos tappiollisen yhtiön pääasiallinen toiminta on lopetettu ennen tulevaa hankintaa.<sup>183</sup> Hallituksen esityksessä tai Verohallinnon ohjeessa ei ole otettu kantaa siihen, soveltuuko tunnusmerkki, jos yhtiön toiminta on päätynyt jo paljon ennen hankintaa. Tällaisessa tilanteessa tulisi varmaankin arvioitavaksi järjestelyn keinotekoisuus, eli onko yhtiön hankinnalla ollut todellisia liiketaloudellisia perusteita.

Tunnusmerkin soveltuminen vaatii pääasiallista hyötyä mittaavan testin täyttymisen. Verohallinnon ohjeessa on todettu, että esimerkiksi tilanteessa, jossa ostetaan kilpailija pois markkinoilta, eikä kaupan pääasiallisena tavoitteena ole tappioiden hyödyntäminen, ei kyseessä lähtökohtaisesti ole raportoitava järjestely<sup>184</sup>. Perusteluna tälle voitaisiin pitää sitä, että tällaisessa yrityskaupassa voidaan katsoa olevan painava liiketaloudellinen syy, eikä mahdollinen veroetu ole silloin lähtökohtaisesti pääasiallinen tai yksi pääasiallisista hyödyistä. Ei ole kuitenkaan täysin selvää, voisiko merkittävien tappioiden määrä vaikuttaa arviointiin, eli voisiko kilpailijan ostaminen pois markkinoilta tulla raportoitavaksi, jos kaupassa siirtyisi myös merkittäviä tappioita. Tämän perusteella voidaan pohtia sitä, että voisiko järjestelyn painavat liiketaloudelliset syyt laajemminkin estää pääasiallisen hyödyn testin soveltumisen järjestelyyn. Tällaisella tulkinnalla voisi olla vaikutusta myös muiden tunnusmerkkien soveltamisen osalta.

---

<sup>183</sup> HE 69/2019: 32.

<sup>184</sup> Verohallinto 2020: 3.4.1.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä TVL 122 §:ssä on säädetty rajoitteista yhtiön tappioiden vähentämiseen omistajan vaihdoksen yhteydessä. Lähtökohtaisesti tappioiden vähennysoikeus menetetään, jos yhtiön omistuksesta yli puolet vaihtaa omistajaa, ja tappioiden vähentämiseksi on haettava poikkeuslupaa<sup>185</sup>. Kansainvälisissä tilanteissa TVL 122 §:n mukainen tappioiden vähennysoikeuden rajoittaminen ei kuitenkaan välttämättä toimi tarkoituksenmukaisesti, jolloin tappioita voi olla mahdollista käyttää ikään kuin kauppatavarana. Jotta tällaiset tilanteet voidaan havaita, rajat ylittävät liiketoimet, joissa hyödynnetään tappioiden käyttämistä, on säädetty DAC6-raportoinnin piiriin. Raportointivelvoitteen yhteydessä etenkin omistusoikeuksien siirtymiseen liittyvä sääntely ei ole yhtä tarkkaa verrattuna TVL 122 §:n sääntelyyn, ja voi olla, että tästä johtuen kyseisten pykälien soveltamisalat eivät olisi yhtenevät. Raportoitavia järjestelyjä koskevan lain 15 §:n kohdalla ei myöskään ole viitattu edellä mainittuun tuloverolain kohtaan.

#### *Tulon muuntaminen*

Järjestely tulee raportoitavaksi tulon muuntamisen tunnusmerkin perusteella, jos järjestelyn seurauksena tulo muuntuu toiseen, verokohtelultaan suotuisampaan muotoon. Tulon muuntaminen voi tapahtua muuntamalla tuloa pääomaksi, lahjaksi tai alemman verotuksen kohteena olevaksi tuloksi tai kokonaan verovapaaksi tuloksi. Tällöin tunnusmerkki voisi soveltua esimerkiksi järjestelyihin, joissa ansiotulona verotettava palkkatulo muunnettaisiin pääomatuloksi.<sup>186</sup> Raportoitavia järjestelyjä koskevan lain 16 §:n sanamuodossa on säädetty tulon muuntamisen tunnusmerkistä seuraavasti:

*Järjestely on raportoitava, jos:*

- 1) järjestelyn avulla muunnetaan tuloa pääomaksi tai lahjaksi taikka tuloa muunnetaan sellaiseksi tuloksi, jonka verotus on kevyempää tai joka on verovapaata; ja*
- 2) järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.*

---

<sup>185</sup> Ks. tappioiden vähennysoikeudesta omistajan vaihdosten yhteydessä tarkemmin esim. Nuotio 2007.

<sup>186</sup> HE 69/2019: 32.

Tunnusmerkillä ei tarkoiteta lähtökohtaisesti tilannetta, jossa verovelvollinen valitsee kahden verolainsäädännön tunnistaman vaihtoehdoisen tavan välillä verotuksellisesti edullisemman vaihtoehdon, joka on verolainsäädännön tarkoituksen mukainen. Tällaisesta tilanteesta olisi kyse esimerkiksi kahden tavanomaisen sijoitustavan välillä valitsemisesta. Merkitystä ei olisi sillä, vaikka vaihtoehtoon päädyttäisiin edullisemman vero-kohtelun vuoksi. Vastaavasti verotuksellisen asuinvaltion nimenomaisesti säädetyn verotuen hyödyntäminen ei täyttäisi tunnusmerkin edellytyksiä.<sup>187</sup> Verovelvollisilla on oikeus suunnitella toimintansa verotehokkaaksi ja tavoitella veroetuja ja valita verokustannuksia minimoiva vaihtoehto lain sallimien mahdollisuuksien rajoissa<sup>188</sup>. Täysin lain tarkoituksen mukaisten veroetujen hyödyntämisen ei voida katsoa täyttävän tulon muuntamisen tunnusmerkkiä.

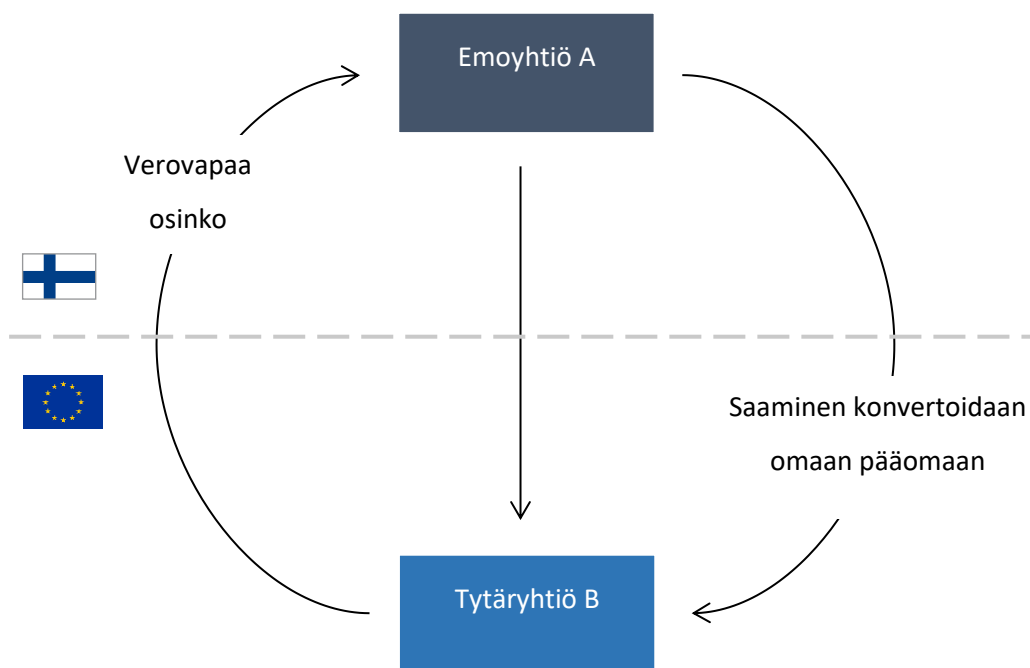
Kansainvälisissä tilanteissa syntyy kuitenkin usein tilanteita, joissa veroetu muodostuu järjestelmien välillä ilman, että kyse on kummankaan valtion tarkoittamasta veroedusta. Verohallinnon ohjeessa on todettu tunnusmerkin soveltuvan esimerkiksi tilanteeseen, jossa emoyhtiö A konvertoi toisessa valtiossa asuvalta tytäryhtiöltä olevan korollisen saamisen tytäryhtiön omaan pääomaan. Järjestelyn jälkeen verotettavan korkotulon sijaan emoyhtiö saa tytäryhtiöltä verovapaata osinkoa.<sup>189</sup> Esimerkkiä voidaan havainnollistaa alla olevalla kuviolla.

---

<sup>187</sup> HE 69/2019: 32.

<sup>188</sup> Lönnblad 2017: 159. Ks. luku 3.1.

<sup>189</sup> Verohallinto 2020: 3.4.2.



Kuvio 2 Esimerkki tulon muuntamisesta.

Emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä annettu direktiivin<sup>190</sup> mukaisesti yhtiöiden välillä voidaan maksaa osinkoja verovapaasti EU:n alueella. Pelkäämään verovapaan osingon jakaminen rajat ylittävissä tilanteissa ei voisi täyttää tunnusmerkkiä, koska silloin kyse olisi nimenomaisesti säädetyn veroedun hyödyntämisestä, eikä osingon maksamisessa itsessään tapahtuisi tunnusmerkin vaatimaa tulon muuntamista. Myös lainasaatavan konvertointi omaan pääomaan on sinänsä verojärjestelmän tunnistama järjestely, jonka taustalla yleensä on liiketaloudellisia perusteita, kuten halu vahvistaa yhtiön tasetta maksukyvyn turvaamiseksi. Verohallinnon esimerkissä veroetu perustuu siihen, että tytäryhtiö toimii alemman verotuksen maassa emoyhtiöön verrattuna. Tällöin tilanne, jossa oman pääoman ehtoista sijoituksesta maksettu korvaus eli osinko ei tule verotettavaksi emoyhtiön asuinvaltiossa on edullisempi, kuin tilanne, jossa tytäryhtiöltä saataisiin veronalaista korkotuloa.<sup>191</sup> Tällaista epäsymmetriaa ei syntyisi tilanteessa, jossa yhtiöt toimivat saman veroasteen alaisina. Vaikka osingon verovapaus

<sup>190</sup> Direktiivi 90/434/ETY, ns. emo-tytäryhtiödirektiivi.

<sup>191</sup> Ks. Kosonen 2013: 385.

on sinänsä nimenomaisesti tarkoitettu veroetu, voitaisiin argumentoida, että järjestelystä kokonaisuudessaan syntyvää veroetua ei voida pitää nimenomaisesti tarkoitettuna veroetuna. Siten järjestely tulisi raportoitavaksi, jos kokonaisuutena arvioiden pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset täyttyvät, ja veroetu on yksi järjestelyn pääasiallisista hyödyistä.

Tulon muuntumisen tunnusmerkin osalta herää kysymys siitä, katsotaanko tulon muuntumiseksi vain tilanne, jossa toimintatapaa muutetaan niin, että saavutettua veroetua voidaan verrata aikaisempaan tilanteeseen. Edellä esitetyn esimerkin mukaan pelkästään verovapaiden osinkojen maksaminen ei voi synnyttää raportointivelvoitetta tunnusmerkin perusteella. Jos toiminta heti tytäryhtiön perustamisen aikaan järjestetään niin, että yhtiöön tehdään oman pääoman ehtoinen sijoitus ja yhtiöstä maksetaan verovapaita osinkoja, ei järjestely tule välttämättä raportoitavaksi ainakaan tämän tunnusmerkin perusteella. Tunnusmerkin täyttyminen, eli *tulon muuntuminen* tarvitsee siten toimintatavan muutoksen, jolloin uutta ja vanhaa järjestäytymismuotoa voidaan verrata toisiinsa ja todeta tulon muuntuneen edullisemmin verotettavaan muotoon.

#### *Varojen kierrättäminen*

Tunnusmerkki perustuu veroedun saamiseksi tehtyyn varojen kierrättämiseen, ja siitä säädetään raportoitavia järjestelyitä koskevan lain 17 §:ssä:

*Järjestely on raportoitava, jos järjestely:*

- 1) sisältää varojen kierrättämiseen johtavia kehämäisiä liiketoimia, joissa on osallisina yksiköitä, joilla ei ole muuta ensisijaista liiketoiminnallista tarkoitusta tai liiketoimia, jotka mitätöivät tai peruuttavat toisensa, tai joilla on muita vastaavia piirteitä; ja*
- 2) täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.*

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että tunnusmerkin perusteella on raportoitava ensinnäkin järjestelyt, jotka sisältävät kehämäisiä liiketoimia, jos näissä on



mukana yksiköitä ilman muuta pääasiallista liiketoiminnallista tarkoitusta. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa kierrätetään varoja toisen valtion kautta tarkoituksena saada varat ulkomaisiin sijoituksiin sovellettavan edullisemman verotuskohtelun piiriin.<sup>192</sup> Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa, että tunnusmerkin soveltuminen varojen kierrättämistä koskevan kohdan osalta vaatii, että järjestelyssä käytetään yksiköitä, jolla ei ole muuta pääasiallista liiketoiminnallista tarkoitusta. Varojen kierrättäminen ei siten tulisi raportoitavaksi, jos kaikilla järjestelyn osapuolilla on muuta aitoa liiketaloudellista toimintaa.<sup>193</sup> Toiseksi tunnusmerkki soveltuisi järjestelyihin, joissa käytetyt liiketoimet mitätöivät tai peruuttavat toisensa tai joilla on muita vastaavia piirteitä.<sup>194</sup> Jos järjestely tulee raportoitavaksi toisensa mitätöivien tai peruuttavien liiketoimien takia, ei edellytyksenä vaikuta olevan, että mukana olisi aitoa liiketoimintaa harjoittamattomia yhtiöitä.

Käytännössä tunnusmerkki soveltuisi esimerkiksi erilaisiin rahoitusjärjestelyihin, joiden avulla konsernin tuloa voidaan siirtää verotettavaksi alemman verokannan maissa. Tällaisia voisivat olla erilaiset alikapitalisointiin liittyvät järjestelyt, jotka perustuvat siihen, että konsernin rahoitus järjestellään niin, että toiminnot rahoitetaan vahvasti velkarakalla korkean verotason maissa, ja korostuneesti oman pääoman ehtoisella rahoituksella matalan verotason maissa<sup>195</sup>.

Verohallinnon ohjeessa on nostettu rahoitusyhtiön käyttämiseen liittyvä esimerkki, jossa konsernin rahoitus on järjestetty niin, että konsernin valtiossa 1 sijaitseva emoyhtiö A hankkii konsernin kaiken ulkopuolisen rahoituksen ja rahoittaa konserniyhtiöitä niiden tarpeiden mukaan. Valtioissa 1, 2 ja 3 sijaitsevien tytäryhtiöiden lainoitus hoidetaan niin,

---

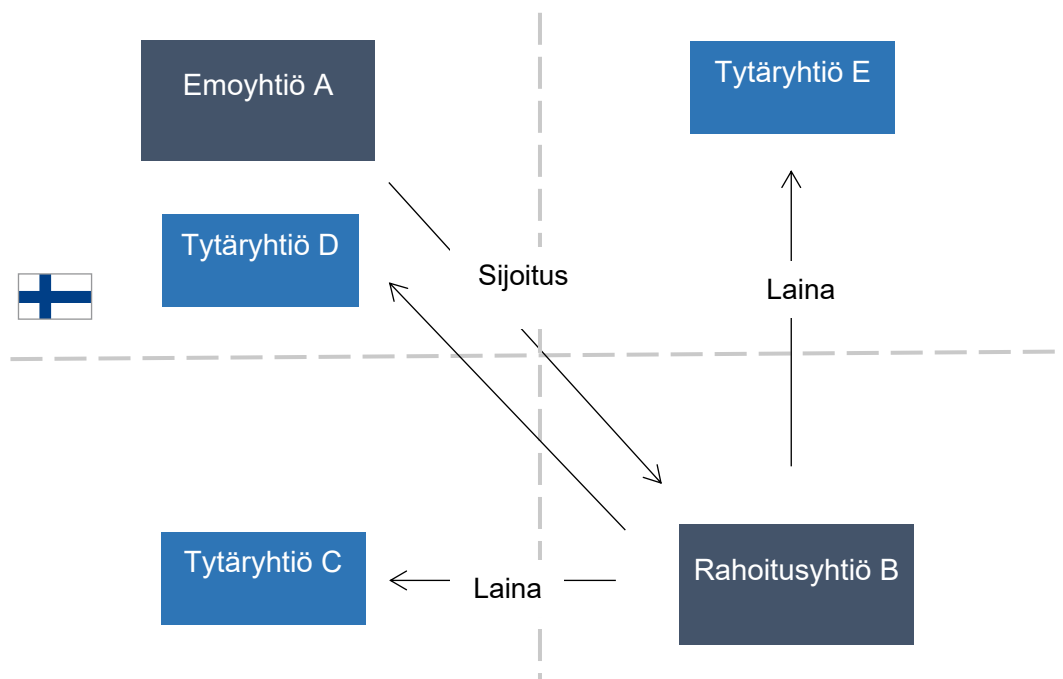
<sup>192</sup> HE 69/2019: 32.

<sup>193</sup> DAC6-direktiivin suomennoksen muotoilussa käytetään väljempää muotoilua, joka viittaisi siihen, että liiketoimintojen puuttuminen ei olisi ehdoton edellytys. Kuitenkin englanninkielinen versio on yhtenevämpi implementoidun lain sanamuodon kanssa ja edellyttää, että järjestelyssä käytetään yksiköitä vailla todellista liiketaloudellista toimintaa: "An arrangement which includes circular transactions resulting in the round-tripping of funds, *namely* through involving interposed entities without other primary commercial function". Myös ruotsin ja saksan kieliset muotoilut vastaavat englannin kielistä muotoilua. Direktiivin suomennoksessa on siten luultavasti kyse epätarkasta käännöksestä.

<sup>194</sup> HE 69/2019: 32.

<sup>195</sup> Kosonen 2013: 385.

että A sijoittaa tarvittavan pääoman valtiossa 4 sijaitsevaan rahoitusyhtiöön B ja B lainaa varat tytäryhtiöille. B:llä ei ole muuta toimintaa. Valtion 4 säännösten mukaan omasta pääomasta voi tehdä nimellisen korkovähennyksen, minkä johdosta B ei maksa veroa tytäryhtiöiltä saamastaan korkotulosta. B jakaa tuotot edelleen A:lle verovapaana osinkona. Järjestely on raportoitava.<sup>196</sup>



Kuvio 3 Esimerkki varojen kierrättämisestä.

Esimerkkiä voidaan havainnollistaa yllä olevalla kuviolla. Esimerkin mukaisessa järjestelyssä konsernin esimerkiksi Suomeen sijoittunut emoyhtiö kierrättäisi erillisen rahoitusyhtiön kautta konsernin sisäiset lainasaatavat tytäryhtiöilleen. Järjestelyssä veroetu muodostuisi sen perusteella, että rahoitusyhtiö on sijoittunut valtioon, jossa on mahdollista tehdä nimellinen korkovähennys, jonka ansiosta rahoitusyhtiö ei maksa saamistaan korkotuloista veroa, ja voi jakaa voitot verovapaana osinkona emoyhtiölle.

<sup>196</sup> Verohallinto 2020: 3.4.3.

Oleellista raportointivelvollisuuden syntymisen kannalta vaikuttaisi esimerkin perusteella olevan, että rahoitusyhtiönä käytettävä yhtiö ei harjoita muuta varsinaista liiketoimintaa sisäisen rahoitustoiminnan lisäksi. Lainvalmisteluaineistossa ei ole otettu kantaa suoraan siihen tarkoitetaanko kohdalla ”ei ole muuta ensisijaista liiketoiminnallista tarkoitusta”, että a) järjestelyllä ei ole muuta liiketoiminnallista tarkoitusta, kuin veroedun hankkiminen vai b) että sillä ei ole muuta liiketoiminnallista tarkoitusta kuin toiminnan harjoittaminen, jonka avulla järjestelyn veroetua hankintaan. Näiden vaatimusten välillä on hienoinen ero, joka konkretisoituu siinä, että esimerkiksi rahoitusyhtiön tuottamalla sisäisellä rahoituksella voidaan sinänsä argumentoida olevan veroedun tavoittelun lisäksi liiketaloudellisia perusteita, kuten rahoitustoiminnan keskittämisen myötä saavutettavat kustannushyödyt ja rahoituksen hallinnoinnin helpottuminen. Tällöin yhtiön harjoittaman toiminnan ainoana tarkoituksena ei olisi veroedun hankkiminen, vaan myös muut liiketaloudelliset perusteet. Kuitenkin Verohallinnon esimerkissä on kuitenkin todettu erikseen, että ”*B:llä ei ole muuta toimintaa*”, minkä perusteella vaikuttaisi, että lainkohdalla viitataan siihen, että yhtiöllä ei ole muuta liiketoiminnallista tarkoitusta, kuin järjestelyyn liittyvän, ja sen veroedun mahdollistavan toiminnan harjoittaminen. Esimerkin tapauksessa yhtiön ainoa tarkoitus olisi siten sisäisen rahoitustoiminnan järjestäminen. Käänteisesti edellytyksenä ei tällöin olisi se, että yhtiön olemassaololla ei olisi mitään muita perusteita kuin veroedun hankkiminen, vaan edellytyksenä olisi, että yhtiöllä ei olisi rahoitustoiminnan lisäksi muuta toimintaa.

Tämän lisäksi tunnusmerkki vaatii pääasiallisen hyödyn testin täyttymisen. Veroetu voi olla järjestelyn pääasiallinen hyöty, jos veroedun tavoittelu on vaikuttanut siihen, miten järjestely on toteutettu, ja aina silloin kun se on nimenomainen syy, miksi järjestelyyn on ryhdytty<sup>197</sup>. Testin arvioinnissa huomioitava veroetu ei voi olla lain nimenomaisesti tarkoittama veroetu tai sellainen, joka on verolainsäädännön tarkoituksen mukainen. Esimerkissä veroedun kannalta on oleellista, että rahoitusyhtiö on sijoittunut sen toiminta-toiminnan kannalta edullisen verokohtelun mahdollistavaan valtioon. Testin edellytysten

---

<sup>197</sup> Verohallinto 2020: 3.2.4.

voitaisiin katsoa täyttyvän sillä perusteella, että syy rahoitusyhtiön perustamiseen tiettyyn valtioon on ollut järjestelyn pääasiallisena tai vähintään yhtenä pääasiallisista hyödyistä. Tällöin voitaisiin esittää, että veroedun tavoittelu on vaikuttanut järjestelyn toteuttamistapaan. Voisi olla myös mahdollista, että katsottaisiin, että vastaavaan järjestelyyn ei ryhdyttäisi ilman veroedun olemassaoloa, jolloin testin edellytykset täytyisivät.

Verohallinnon ohjeessa esitetty esimerkki on hieman ristiriitainen, sillä kuten todettu järjestelyn verohyöty syntyy pääasiassa siitä, että rahoitusyhtiön toiminta on sijoitettu suopean verokohtelun mahdollistamaan valtioon. EU-tuomioistuimen ratkaisemassa tapauksessa C-196/04 *Cadbury Schweppes* todetaan, että sijoittautuminen tiettyyn valtioon verotussyistä on veron kiertämisen näkökulmasta täysin hyväksyttävää. Tapauksen perusteella on hyväksyttävää siirtää konsernin sisällä varoja alemman verotuksen valtioon, kun kyseessä ei ole puhtaasti keinotekoinen järjestely. Tapauksessa sijoittumisvaltio oli valittu vain sen vuoksi, että konsernin sisäiseen rahoitustoimintaan liittyviin voittoihin voitaisiin soveltaa kyseisen valtion edullista verojärjestelmää.<sup>198</sup> Ristiriitaisen edellä käsitellystä Verohallinnon esimerkistä tekee se seikka, että raportoitavia järjestelyjä koskevan lain valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset eivät täyty, jos järjestely on jo hyväksytty oikeus- ja verotuskäytännössä<sup>199</sup>. Voitaisiin siis myös argumentoida, että järjestelyt, jotka perustuvat rahoitusyhtiön sijoittamiseen edullisemman verotusympäristön valtioon on jo hyväksytty oikeuskäytännössä, eikä esimerkin mukainen järjestely siten tulisi raportoitavaksi<sup>200</sup>.

---

<sup>198</sup> C-196/04 *Cadbury Schweppes plc* kohdat 18 ja 75.

<sup>199</sup> VaVM 19/2019: 8.

<sup>200</sup> On kuitenkin hyvä huomioda, että tuomioistuin toteaa kohdassa 35, että verovelvolliset eivät saa käyttää väärin perustamissopimuksessa luotuja mahdollisuuksia ja näin välttyä kansallisen lainsäädäntönsä soveltamiselta. Toisin sanoen tuomiosta ilmenee, että EU-oikeudessa noudatetaan ns. oikeuden väärinkäytön kiellon periaatetta suhteessa sijoittautumisvapauden käyttämiseen. Tämän lisäksi tuomioistuin huomauttaa kohdassa 34 seuraavaa: ”Se, että yhteisön kansalainen, luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, on aikonut käyttää hyväkseen toisessa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossaan voimassa olevaa edullista verotusta, ei kuitenkaan sellaisenaan oikeuta epäämään häneltä mahdollisuutta vedota perustamissopimuksen määräyksiin.” Toisin sanoen arvioinnissa on otettava huomioon järjestely ja sen tavoitteet kokonaisuudessaan. Tällainen kokonaistarkastelu korostaa järjestelyn erityispiirteitä, jolloin oikeuskäytännön perusteella voi olla vaikea todeta, onko suunnitteilla oleva järjestely vastaava kuin mikä on jo hyväksytty oikeuskäytännössä.

### 4.3.3 Rajat ylittäviin liiketoimiin liittyvät erityiset tunnusmerkit

Tässä alaluvussa on käsitelty erityiset tunnusmerkit, jotka liittyvät rajat ylittäviin liiketoimiin. Näitä tunnusmerkkejä ovat:

- verokohtelun eroavuus
- vähennykset ja vapautus kaksinkertaisesta verotuksesta useammassa valtiossa tai lainkäyttöalueella.

#### *Verokohtelun eroavuus*

Verokohtelun eroavuuden tunnusmerkistä säädetään raportoitavia järjestelyitä koskevan lain 18 §:ssä. Tunnusmerkin perusteella raportoitavaksi tulevat rajat ylittäviä suorituksia sisältävät järjestelyt, jossa suorituksenmaksaja voi vähentää suorituksen verotuksessaan yhdellä lainkäyttöalueella, mutta suorituksensaajan lainkäyttöalueella ei mahdollisesti veroteta vähennystä vastaavaa tuloa. Edellytyksenä järjestelyn raportoinnille on ensinnäkin, että maksun tulee olla vähennyskelpoinen maksajan verotuksessa, ja sen tulee olla tehty kahden toisiinsa etuyhteydessä olevan osapuolen välillä. Toiseksi edellytyksenä on jonkin 1 momentin kohdissa 1-4 säädetyn lisäedellytyksen täyttyminen.<sup>201</sup> Lisäedellytyksissä säädetään käytännössä eri tavoista, joissa tehty maksu ei tulisi verotettavaksi maksunsaajan verotuksessa. Lain sanamuodossa säädetään tunnusmerkistä seuraavasti:

*Järjestely on raportoitava, jos järjestelyyn liittyy vähennyskelpoinen rajat ylittävä suoritus kahden tai useamman toisiinsa etuyhteydessä olevan henkilön välillä ja ainakin yksi seuraavista ehdoista täyttyy:*

- 1) suorituksensaajalla ei ole verotuksellista kotipaikkaa missään valtiossa tai lainkäyttöalueella;*
- 2) suorituksensaajalla on verotuksellinen kotipaikka jossakin valtiossa tai lainkäyttöalueella, mutta:*

---

<sup>201</sup> HE 69/2019: 33.

*a) kyseisessä valtiossa tai lainkäyttöalueella ei kanneta yhteisöveroa tai yhteisöverokanta on nolla tai lähes nolla; tai*

*b) kyseinen valtio tai lainkäyttöalue on Euroopan unionin neuvoston hyväksymissä päätelmissä lueteltuna veroasioissa yhteistyöhaluttomaksi lainkäyttöalueeksi tai arvioitu Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestössä yhteistyöhaluttomaksi;*

*3) suoritus on kokonaan verovapaa suorituksensaajan verotuksellisen kotipaikan valtiossa tai lainkäyttöalueella;*

*4) suorituksensaaja voi tämän suorituksen osalta hyötyä erityisestä veronhuojennuksesta siinä valtiossa tai lainkäyttöalueella, jolla suorituksensaajan verotuksellinen kotipaikka sijaitsee.*

*Järjestely on raportoitava 1 momentin 2 kohdan a alakohdan sekä 3 ja 4 kohdan tunnusmerkkien perusteella kuitenkin vain, jos järjestely täyttää pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset.*

Raportoitavat järjestelyt voivat sisältää ns. hybridijärjestelyitä, joista on säädetty laissa eräiden rajat ylittävien hybridijärjestelyjen verotuksesta, mutta DAC6-sääntelyn yhteydessä verokohtelun eroavuutta tarkastellaan kuitenkin laajemmin kuin mainitussa laissa<sup>202</sup>. Tunnusmerkki soveltuu siten muihinkin tilanteisiin kuin hybridijärjestelyihin.<sup>203</sup> Käytännössä verokohtelun eroavuuteen liittyvissä järjestelyissä syntyy veroetua siten, että vaikka maksajan verotuksessa tehty maksu voidaan vähentää kuluna, sitä ei veroteta lainkaan tulona saajan verotuksessa maiden eriävän lainsäädännön vuoksi. Tosin kohtien 1 ja 2 b) mukaiset lisäedellytykset eivät vaadi pääasiallista hyötyä mittaavan testin täyttymistä, jolloin järjestelyyn mahdollisesti liittyvä veroetu ei tule arvioitavaksi raportoinnin yhteydessä.

Järjestely tulee raportoitavaksi 1 kohdan perusteella, jos maksun saajalla ei ole verotuksellista kotipaikkaa missään valtiossa. Käytännössä näin voi olla esimerkiksi silloin, jos maksun saajana on verotuksellisesti läpinäkyvä yksikkö, kuten yhtymä. Yhtymä ei ole it-

---

<sup>202</sup> Laki perustuu direktiiviin (EU) 2017/952 direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta.

<sup>203</sup> Ks. hybridijärjestelyjen sääntelystä tarkemmin esim. Rajamäki 2019.

senäinen verovelvollinen, vaan sen saama tulo jaetaan verotettavaksi yhtymän osakkeille<sup>204</sup>. Tällöin voi olla, että yhtymällä ei katsota olevan verotuksellista kotipaikkaa ainakaan sen valtion lainsäädännön mukaan, jossa se toimii. Verohallinnon ohjeessa on todettu, että jos maksun vastaanottaja on verotuksellisesti läpinäkyvä yksikkö eikä sen samassa valtiossa sijaitsevia omistajiakaan veroteta yksikön tulosta, järjestely on raportoitava tämän tunnusmerkin perusteella.<sup>205</sup>

Tunnusmerkin kohdan 2 a) edellytykset täyttyvät, kun maksun vastaanottajalla on verotuksellinen kotipaikka jossakin valtiossa, mutta kyseisessä valtiossa ei kanneta yhteisöveroa tai yhteisöverokanta on nolla tai lähes nolla. Käytännössä termillä *yhteisöverokanta on lähes nolla* tarkoitetaan alle yhden prosentin veroastetta.<sup>206</sup> Kohdan 2 b) lisäedellytys vaatii, että maksunsaajan kotivaltio on EU:n tai OECD:n luettelolla yhteistyöhaluttomista lainkäyttöalueista<sup>207</sup>. Verrattuna edelliseen 2 a) kohdan mukaiseen lisäedellytykseen yhteistyöhaluttomalle lainkäyttöalueelle maksetuissa suorituksissa ei tule arvioitavaksi pääasiallisen hyödyn testin täyttyminen, ja siten tällaiset maksut tulevat raportoitavaksi siitä huolimatta, että maksuun ei välttämättä liittyisi varsinaista veroetua.

Tunnusmerkin kohdissa 3 ja 4 säädetään raportoitavaksi sellaiset järjestelyt, joissa maksunsaajan valtiossa voisi olla yhteisöverokanta yleisesti vastaavalla tasolla kuin Suomessa, mutta kyseinen maksu olisi muuten säädetty verovapaaksi tai edullisemman verotukseen piiriin maksunsaajan verotuksessa. Kohdan 3 edellytykset täyttyvät, kun suoritus on verovapaa suorituksensaajan asuinvaltiossa. Tällä ei tarkoitettaisi tilanteita,

---

<sup>204</sup> Andersson, Linnakangas ja Frände 2016: 29.

<sup>205</sup> Verohallinto 2020: 3.5.1.

<sup>206</sup> HE 69/2019: 33. Erityisen verohuojennuksen käsite vastaa OECD:n BEPS toimenpiteen 5 (Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance) käsitettä preferential tax regime. Ks. Tarkemmin OECD 2015b.

<sup>207</sup> Kesäkuussa 2020 EU:n ns. mustalla listalla on seuraavat valtiot: Amerikan Samoa, Cayman saaret, Fidzi, Guam, Oman, Palau, Panama, Samoa, Trinidad ja Tobago, Yhdysvaltain Neitsytsaaret, Vanuatu ja Seychellit.

sto 2020. OECD:n vastaavalla listalla ei ole tutkielman kirjoittamisen aikaan yhtään valtiota.

joissa rahoittajana toimiva, erityisesti verovapaaksi säädetty yhteisö, kuten Pohjoismaiden Investointipankki tai Euroopan investointipankki saisi etuyhteydessä olevalta osapuolelta lainan maksuun liittyviä rajat ylittäviä maksuja. Tällaiset maksut eivät tulisi raportoinnin piiriin, sillä niissä ei ole kyse sääntelyn tarkoittamista järjestelyistä, joissa on veron välttämisen tai kiertämisen piirteitä.<sup>208</sup>

Kohdan 4 lisäedellytyksenä on, että suoritukseen voi soveltua erityisiä veronhuojennuksia maksunsaajan kotivaltiossa. Erityisillä veronhuojennuksilla tarkoitetaan valtion yleisestä verojärjestelmästä poikkeavaa sääntelyä, joka tarjoaa järjestelylle yleistä verojärjestelmää edullisemmän verokohtelun. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi erityiset toimialakohtaiset tai tiettyihin tuloihin kohdistuvat veronhuojennukset, kuten patent box eli patenttikori tai ulkomaisille sijoituksille säädetyt huojennukset.<sup>209</sup> Patenttikorilla tarkoitetaan valtion säätämää edullisempaa verokohtelua tietynlaiseen aineettomaan omaisuuteen liittyvän tuloon<sup>210</sup>. Tällainen järjestely olisi voitu järjestää niin, että esimerkiksi Suomessa sijaitseva konserniyhtiö maksaa rojalteja toisessa valtiossa sijaitsevalle konsernin IP-yhtiölle. Tässä valtiossa yhteisöverokanta on 25 % mutta rojalteihin sovelletaan alemmaa 5 % verokantaa. Tällöin rojaltimaksut olisivat vähennyskelpoisia Suomessa sijaitsevalle yhtiölle, ja puolestaan maksunsaajalla ne verotettaisiin alemmalla verokannalla.

#### *Vähennykset ja vapautus kaksinkertaisesta verotuksesta useammassa valtiossa tai lainkäyttöalueella*

Raportoitavia järjestelyitä koskevan lain 19 §:n tunnusmerkki soveltuisi tilanteisiin, joissa haetaan moninkertaisia vähennyksiä tai kaksinkertaista verotusta koskevaa vapautusta useassa valtiossa. Lisäksi tunnusmerkki täytyisi tilanteissa, joissa valtiot arvostavat varojen siirtotilanteissa samat varallisuuserät eri tavalla verotuksessa.<sup>211</sup>

---

<sup>208</sup> Verohallinto 2020: 3.5.1.

<sup>209</sup> HE 69/2019: 34.

<sup>210</sup> Ks. tarkemmin Zammit 2015.

<sup>211</sup> HE 69/2019: 34.



*Järjestely on raportoitava, jos:*

- 1) samoista varoista yritetään tehdä vähennyksiä useammassa valtiossa tai lainkäyttöalueella;*
- 2) samalle tulolle tai pääomalle haetaan vapautusta kaksinkertaisesta verotuksesta useammassa valtiossa tai lainkäyttöalueella; tai*
- 3) järjestelyyn sisältyy varojen siirtoa ja jos kyseisissä valtioissa tai lainkäyttöalueilla varoista vastikkeena maksettavissa summissa on olennaisia eroja.*

Kuten verokohtelun eroavuuden tunnusmerkki myös nyt kyseessä oleva tunnusmerkki voisi soveltua myös hybridijärjestelyihin. Tunnusmerkin soveltamisala ei kuitenkaan rajoitu hybridijärjestelyihin, vaan tarkastelu on laajempaa. Tunnusmerkki soveltuisi pykälän 1 kohdan mukaiseen moninkertaisiin vähennyksiin esimerkiksi silloin, jos varallisuuserän leasingtilanteessa vähennysoikeus on yhden valtion säännösten mukaan varallisuuserän omistajalla ja toisen valtion säännösten mukaan varallisuuserän vuokralle ottajalla. Järjestely tulee raportoitavaksi esimerkiksi, jos sekä varallisuuserän omistaja että vuokralle ottaja tekevät vähennyksiä leasingin kohteena olevasta erästä tällaisen lainsäädäntöjen eroavuuden takia.<sup>212</sup>

Moninkertaisten vähennysten tunnistaminen voi olla haastavaa tilanteessa, jossa yritykset eivät ole etuyhteydessä keskenään, vaan leasingsopimus on solmittu puhtaasti ulkopuolisen osapuolen kanssa. Tällöin osapuolilla ei välttämättä ole tietoa siitä, tehdäänkö hyödykkeestä poistoja toisen osapuolen verotuksessa. Järjestelyn raportointi ei edellytä etuyhteyden syntymistä, joten seuraten sääntelyn sanamuotoa järjestelyä voitaisiin pitää raportoitavana, vaikka osapuolilla ei olisi tietoa toistensa poistokäytännöistä. Tällöin DAC6-raportointivelvoitteen noudattamisesta varmistuminen vaatisi selonottoa siitä, miten ulkopuolinen on käsitellyt erän verotuksessaan. Voitaisiin kuitenkin argumentoida, että vaikka tällaisessa tilanteessa tosiasiaa voi syntyä veroetua, ei järjestelyä voitaisi varsinaisesti pitää aggressiivisena verosuunnitteluna, jota sääntelyn avulla pyritään ha-

---

<sup>212</sup> HE 69/2019: 34.

vaitsemaan, jos osapuolet eivät ole olleet tietoisia järjestelyn aiheuttamasta kaksinkertaisista vähennyksistä. Verohallinnon ohjeessa on myös todettu, että raportointivelvollisuuden ei liity erillistä selonottovelvollisuutta, minkä voitaisiin tässä tilanteessa katsoa tarkoittavan, että riippumattomien osapuolten välillä sovittujen leasingsovimusten ei voitaisi katsoa olevan raportoitavia, ellei kahdenkertaisten vähennysten olemassaolo ole raportointivelvollisen tiedossa<sup>213</sup>.

Järjestely tulee raportoitavaksi tunnusmerkin perusteella, jos siihen liittyen haetaan kaksinkertaisen verotuksen poistamista useammassa kuin yhdessä valtiossa. Tämä voi tarkoittaa ns. hybridisiirtoja, joissa voi olla mahdollista vaatia useampikertaisia lähdeveron hyvityksiä. Kuten moninkertaisten vähennysten osalta, myöskään kaksinkertaisen verotuksen poistamisen hakeminen ei koske tilannetta kiinteän toimipaikan ja pääliikkeen välisiä tilanteita, kun verosopimuksessa sovelletaan hyvitysmenetelmää kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen.<sup>214</sup>

Tunnusmerkissä säädetään raportoitavaksi myös järjestelyt, joka sisältävät varojen siirtoa valtiosta toiseen, ja joissa siirrettävät varat arvostetaan olennaisesti eri tavalla valtioiden välillä. Tämä voi johtaa joko kaksinkertaiseen verotukseen tai siihen, ettei tapahtumaa veroteta missään valtiossa. Esimerkiksi varojen myynnissä toiseen valtioon voi olla mahdollista, että varojen alkuperäinen sijaintivaltio ja valtio, johon varat siirrettiin, käyttävät eri diskonttauskorkoa laskiessaan varoista saatavien tuottojen nettonykyarvoa. Edellytyksenä raportoinnille on, että arvostamisessa on oleellinen ero, mutta olennaisuuden määrittämiseen ei ole otettu tarkempaa kantaa lainsäädäntömateriaalissa tai Verohallinnon ohjeessa.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Ks. Verohallinto 2020: 6.1. Selonottovelvollisuuden osalta on hyvä todeta, että vastaavaa rajausta ei välttämättä ole tehty muiden valtioiden implementoinnissa. Koska tunnusmerkki ei vaadi pääasiallista hyötyä mittaavan testin täyttymistä, edellä esitetyillä argumenteilla ei välttämättä ole painoarvoa ainaakaan tiukemman implementoinnin valinneissa valtioissa.

<sup>214</sup> Verohallinto 2020: 3.5.2.

<sup>215</sup> HE 69/2019: 34, Verohallinto 2020: 3.5.2.

## 5 Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkit

### 5.1 Tunnusmerkkien systematisoinnin lähtökohdat

Tässä pääluvussa tarkastellaan tarkemmin sitä, mikä DAC6-raportointivelvoitteen tunnusmerkeissä viittaa aggressiiviseen verosuunnitteluun. Lisäksi edellisessä luvussa käsitellyn DAC6-raportointivelvoitteen rajautumisen pohjalta arvioidaan sitä, miten raportointivelvoitteen soveltamisala heijastaa aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen rajautumista. Luvun tarkoituksena on systematisoida DAC6-raportointivelvoitteen tunnusmerkeistä sellaiset elementit, joita voidaan pitää tunnusmerkkeinä aggressiiviselle verosuunnittelulle. Tarkoitus on helpottaa ilmiön tunnistamista ja antaa objektiivista perustaa aggressiivisuuden määrittelylle.

Samalla aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien systematisointi auttaa lain tulkinnessa, sillä systematisointi edesauttaa sen hahmottamista, millaisten järjestelyiden raportointiin sääntelyllä on pyritty. Myös tämän tarkastelun tavoitteena on osaltaan selkiyttää sääntelyn soveltamisalaa kirkastamalla lainsäädännön ydintavoitteita, mutta tarkastelu kuitenkin liikkuu lainsäädännön soveltamisalan määrittämisestä sen tarkasteluun, miten DAC6-sääntely tarkentaa aggressiivisen verosuunnittelun määritelmää. Osittain aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien yhteydessä tehtävä tarkastelu menee siten pidemmälle kuin DAC6-sääntelyn soveltamisalan määrittelyyn, ja tästä johtuen tätä ei voida suoraan pitää sääntelyn soveltamisalaan tai raportointivelvoitteen laajuuteen liittyvänä kannanottona.

DAC6-sääntely on relevantti lähde aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien määrittelyyn, koska se sisältää luettelon sellaisista liiketoimien ominaispiirteistä ja osatekijöistä, jotka viittaavat vahvasti verojen kiertämiseen tai väärinkäyttöön<sup>216</sup>. Huomionarvoista on se, että direktiivissä ei määritellä aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä.

---

<sup>216</sup> Ks. Direktiivi (EU) 2018/822 johdanto-osa kohta 9.

Tunnusmerkit auttavat kuitenkin hahmottamaan, millaisesta ilmiöstä aggressiivisessa verosuunnittelussa on kyse. Voidaan todeta, että sääntely tarjoaa laajimman tunnusmerkistön aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien systematisointiin, ja on ainoa lainsäädännön tasoinen normi, jonka kohteena on aggressiivinen verosuunnittelu. DAC6-direktiivin muodostamaa tunnusmerkistöä voidaan siten pitää pohjana aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien systematisointiin.

Oletuksena on, että DAC6-sääntelyn rajanveto kuvastaa myös aggressiivisen verosuunnittelun rajautumista, mutta sääntelyä voidaan pitää vasta lähtökohtana aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien systematisoinnissa. DAC6-direktiivissä todetaan, että sääntelyn tarkoitus on saattaa *mahdolliset* aggressiivisia verosuunnittelukeinoja sisältävät järjestelyt veroviranomaisten tietoon<sup>217</sup>. Koska järjestelyn raportointiin ei ole sidottu oikeudellisia seuraamuksia, lainsäädännön tarkoitusta tukee ennemminkin se, että raportoinnin piiri on hieman liian laaja ja sisältää myös järjestelyitä, joissa ei ole kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta kuin tilanne, jossa raportointivelvoite on ulotuttu koskemaan liian suppeaa joukkoa järjestelyitä. Lainsäädäntö on myös haluttu muotoilla niin, että sitä ei olisi helppo kiertää muodollisin perustein<sup>218</sup>. Sääntelyn tunnusmerkistö voi siten sisältää myös sellaisia verosuunnittelutoimia, ja joissa ei voitaisi sanoa olevan kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta.

Toisaalta tarkastelussa on huomioitava myös ne seikat, jotka liittyvät sääntelyn tekniseen muotoiluun, sillä jotkut sääntelyssä tehdyt rajaukset on voitu tehdä esimerkiksi vain, jotta lainsäädäntö on voitu saada riittävän tarkaksi oikeusvarmuuden varmistamiseksi. DAC6-tunnusmerkit on muotoiltu tyhjentäväksi listaksi raportointivelvollisuuden synty-miseen, mikä mahdollistaa sen, että aggressiivisen verosuunnittelun määrittely ei ole jäänyt verovelvollisen tehtäväksi. Jotta raportointivelvoitteen rajat ja raportoinnin piiriin kuuluvat järjestelyt voidaan määrittää, tunnusmerkit on täytynyt muotoilla tavalla, joka

---

<sup>217</sup> Direktiivi (EU) 2018/822 johdanto-osa kohta 2.

<sup>218</sup> Ks. HE 69/2019: 18.

ei jätä liikaa tulkinnanvaraisuutta sääntelyn soveltamiseen. Tästä johtuen sääntelyn ulkopuolelle voi jäädä sellaisia toimia, joiden voitaisiin argumentoida täyttävän aggressiivisen verosuunnittelun kriteerit, mutta jäävät ikään kuin DAC6-sääntelyn sokeaan pisteeseen.

Huomioimalla nämä seikat tarkastelemalla DAC6-raportointivelvoitteen elementtejä havaita laajempia yhdistäviä tekijöitä, jotka voidaan muotoilla laajemmiksi aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkeiksi. Kustakin DAC6-tunnusmerkeistä ei voida systematisoida omaa aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkiä, koska silloin saataisiin liian kapearajaisia ja vain tietynlaisiin tilanteisiin sovellettavia tunnusmerkkejä. DAC6-tunnusmerkkien taustalta voidaan kuitenkin havaita tunnusmerkkejä yhdistäviä teemoja, joita voidaan pitää tunnusmerkkinä aggressiiviselle verosuunnittelulle.

Näitä aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkejä arvioidaan myös suhteessa luvussa 3.3 eriteltyihin veron kiertämisen tunnusmerkkeihin. Veron kiertämiseen puuttavalla yleislausekkeilla ja DAC6-raportointivelvoitteella onkin todettu olevan joiltain osin soveltamisalaltaan ja tavoitteiltaan päällekkäisiä. Raportointivelvoitteen avulla pyritään havaitsemaan myös sellaisia järjestelyitä, joihin voitaisiin puuttua veron kiertämistä koskevilla säännöksillä, ja molempien säännösten tavoitteena on toimia ennaltaehkäisevästi vähentäen veronsaajien kannalta epätoivottuja järjestelyitä.<sup>219</sup> Siten on myös oletettava, että veron kiertämisen ja aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkeillä on yhteisiä piirteitä. Näitä yhteneväisyyksiä tarkastelemalla voidaan tarkentaa aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien rajautumista. DAC6-raportointivelvollisuuden piiriin kuuluvat järjestelyt kattavat kuitenkin laajemman joukon järjestelyitä, kuin vain yleislausekkeiden tarkoittamaa veron kiertämistä sisältävät järjestelyt<sup>220</sup>. Siten DAC6-raportointivelvoitteen pohjalta systematisoituja aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkejäkin voidaan lähtökohtaisesti pitää laajempina kuin veron kiertämisen tunnusmerkkejä.

---

<sup>219</sup> OECD 2015a: 23.

<sup>220</sup> OECD 2015a: 23.

## 5.2 Lain tarkoituksen ulkopuolella oleva veroetu

Yhtenä keskeisenä aggressiivisen verosuunnittelun elementtinä, joka voidaan johtaa DAC6-raportointivelvoitteen pohjalta, on veroedun tavoittelu. Suuri osa DAC6-tunnusmerkeistä vaatii soveltuakseen pääasiallista hyötyä mittaavan testin täyttymisen, joka käytännössä edellyttää, että järjestelyllä tavoitellaan merkittävää veroetua. Testiä käytetään raportointivelvollisuuden rajaamiseen, jotta raportoitavaksi saataisiin vain verovetoiset järjestelyt, joissa pyritään tavoittelemaan merkittäviä veroetuja<sup>221</sup>. Testin soveltamisalan yhteydessä tehdyt kannanotot kuvastavat hyvin myös aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvän veroedun luonnetta. Aggressiivisesta verosuunnittelusta ei voida puhua tilanteessa, jossa ei ole kyse veroedun tavoittelusta. Aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyy usean määritelmän mukaan pyrkimys maksettavan veron pienentämiseen, mikä johtaa vastaavasti valtioiden verotulojen menetykseen<sup>222</sup>.

Veroedun syntymistä voidaan havainnoida esimerkiksi sen kautta, että verrataan kahta taloudellisesti samaan lopputulokseen johtavaa järjestelyä, joista toinen muodostaa merkittävän veroedun ja toinen johtaa verojen maksuun. Näistä kahdesta järjestelyä se, jossa verot minimoituvat saattaisi olla luonnehdittavissa aggressiiviseksi verosuunnitteluksi. Sinänsä aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvä veroetu voi käytännössä syntyä monella eri tavalla. Kuten DAC6-raportointivelvoitteen yhteydessä, kyseeseen voisi tulla esimerkiksi alemmasta verokannasta hyötyminen, tulon verovapaus, menon vähennys, verotuksellinen tappio, lähdeveron tai ulkomaisen veron vähentäminen<sup>223</sup>.

Aggressiivisuuden arvioinnissa oleellisena voidaan pitää sitä, että järjestelyllä *tavoitellaan* veroetuja. Pääasiallisen hyödyn testi keskittyy vain suunnitteluhetkellä odotetta-

---

<sup>221</sup> OECD 2015a: 37.

<sup>222</sup> Ks. luku 3.2 ja esim. Malmgren 2015: 39 ja Euroopan Komissio 2012b kohta 2.

<sup>223</sup> Ks. Verohallinto 2020: 3.2.1.

vissa olevan veroedun arviointiin, eikä sillä ole merkitystä, saavutetaanko järjestelyllä lopulta veroetua<sup>224</sup>. Siten voitaisiin esittää, että aggressiivisen verosuunnittelun tunnistamisessa oleellisempaa on sen tunnistaminen, että järjestelyllä on tavoiteltu veroetua, kuin varsinaisen saavutetun veroedun tunnistaminen.

Veroedun tavoittelun arvioinnissa huomio keskittyy verovelvollisen subjektiivisten tarkoituserien tarkasteluun. Vaikka subjektiivisten seikkojen arviointi on rajattu pois raportointivelvoitteen edellytysten arvioinnissa, niiden arvioinnin liittäminen aggressiivisen verosuunnittelun yhteyteen on kuitenkin perusteltavissa, sillä myös veron kiertämisen yhteydessä tarkastellaan verovelvollisen subjektiivista veronkiertämistarkoitusta<sup>225</sup>. Subjektiivisten tarkoituserien toteaminen ja osoittaminen on kuitenkin haastavaa, joten sille ei tulisi antaa liikaa painoarvoa. Kuten veronkiertämistarkoituksen toteamisessa, myös aggressiivisen verosuunnittelun kohdalla veroedun tavoittelua tulisi pyrkiä havainnoimaan objektiivisin perustein. Objektiivisinä perusteina toimivat esimerkiksi järjestelyn liikeloudelliset perusteet.

Järjestelystä kertyvää veroetua tulisi myös tarkastella tarkemmin, sillä kaikkea veroetua ei voida suoraan pitää aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkinä. Kuten pääasiallisen hyödyn testin kohdalla myös aggressiiviseen verosuunnitteluun osalta voidaan pitää vaatimuksena, että veroetu on järjestelyn pääasiallinen hyöty. Tällöin syntyvän veroedun tulisi olla merkittävä suhteessa järjestelyn kokonaishyötyihin, eikä järjestely, josta olisi odotettavissa vain vähäinen veroetu olisi lähtökohtaisesti aggressiivinen. Myös muut DAC6-tunnusmerkkien kohdalla tehdyt luonnehdinnat tukevat merkittävän veroedun liittymistä aggressiiviseen verosuunnitteluun. Veroetuun kytketyn palkkion tunnusmerkissä veropalvelun tarjoajan saaman korvauksen sitominen veroetuun käytännössä viittaa siihen, että tällaisesta järjestelystä saatava veroetu on huomattava<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> HE 69/2019 19-20.

<sup>225</sup> Ks. luku 3.3 kohta veronkiertämistarkoitus.

<sup>226</sup> Ks. OECD 2015a: 40 ja luku 4.3.1 kohta veroetuun kytketty palkkio.

Tunnusmerkki tavoittelee raportoivaksi järjestelyjä, jotka ovat verovelvolliselle niin merkittäviä, että niiden suunnittelusta ollaan valmiita maksamaan korkeampi hinta, ja sitomaan hinnoittelu saatavan veroedun määrään. Korkeampi hinta voisi kertoa järjestelyllä saavutettavan veroedun merkittävyydestä.<sup>227</sup> Tämän perusteella voidaan todeta, että raportointivelvollisuuden yhdeksi laukaisevaksi tunnusmerkiksi on pyritty nostamaan se seikka, että järjestelyssä on saatavilla merkittävä veroetu, riippumatta järjestelyn varsinaisesta sisällöstä<sup>228</sup>. Merkittävän veroedun tavoittelun voidaan siten havaita liittyvän vahvasti aggressiiviseen verosuunnitteluun.

Sen lisäksi, että veroetu on merkittävä, tulee vielä arvioida sitä, minkälainen merkittävä veroetu voi olla aggressiivisuuden tunnusmerkki, sillä pelkästään merkittävän veroedun muodostumista ei voida pitää ehdottomana osoituksena verosuunnittelun aggressiivisuudesta. Esimerkiksi yhtiöiden sulautumisessa voidaan saavuttaa huomattaviakin veroetuja, jos järjestely toteutetaan yritysjärjestelysäännösten<sup>229</sup> asettamalla tavalla, jolloin vältytään välittömiltä tuloveroseuraamuksilta. Pelkästään nimenomaisen huojennussäännöksen soveltamisesta ja siitä kertyvästä veroedusta ei voida päätellä, että olisi kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta. Vastaavasti oikeuskirjallisuudessa Pistone on pitänyt yhtenä aggressiivisen verosuunnittelun välttämättömänä elementtinä sitä, että järjestelystä syntyvä veroetu ei ole osallisina olevien valtioiden tarkoittamia<sup>230</sup>.

---

<sup>227</sup> Korkeat palkkiot voivat olla osoitus järjestelyn avulla saatavasta merkittävästä veroedusta myös silloin, vaikka palkkiota ei olisi suoraan sidottu veroetuun. Voidaan todeta, että tällainen mahdollisuus on huomioitu Yhdistyneen kuningaskunnan DOTAS -järjestelmässä, jossa vastaava tunnusmerkki täyttyy myös, jos on hypoteettisesti mahdollista, että verovelvollinen olisi valmis maksamaan veroedun määrästä riippuvan maksun. Ks. OECD 2015a: 43-44. Tällainen hypoteettinen arviointi voisi tavoittaa paremmin aggressiiviseksi katsottuja järjestelyitä, mutta hankaloittaa sääntelyn soveltamista käytännössä, joten DAC6-direktiivin laajuuteen ei ole sisällytetty hypoteettista arviointia. Kuitenkin DOTAS -järjestelmän sisältämän hypoteettisen arvioinnin tarkastelu tukee tulkintaa, että MDR-säännösten fokuksessa olevaan aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyy merkittävien veroetujen tavoittelu.

<sup>228</sup> Veroetuun kytketyn palkkion tunnusmerkki ei yleisenä tunnusmerkkinä liity varsinaisesti järjestelyn sisältöön vaan siihen, miten verosuunnittelu on järjestetty. Ks. luku 4.3.1 kohta veroetuun kytketty palkkio.

<sup>229</sup> EVL 52 – 52 f §.

<sup>230</sup> Pistone 2017: 95-96.



Pääasiallista hyötyä mittaavan testin arvioinnissa huomioitavan veroedun ei tarvitse olla saavutettu veron kierron tai verojärjestelmän väärinkäytön kautta, vaan pääasiallista hyötyä mittaava testi voi täytyä myös silloin, kun veron kiertämistä koskevien säännösten soveltamisedellytykset eivät täytyisi. Raportointivelvoite ulottuu epäselvien ja lain vastaisten tilanteiden lisäksi myös tilanteisiin, jossa verolainsäädäntö ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla.<sup>231</sup> DAC6-säätelyn yhteydessä veroedun määritelmä on siten laajempi kuin veron kiertämisen yhteydessä käytetty määritelmä *lain tarkoituksen vastaisesta* veroedusta. Kuitenkaan sellainen veroetu, joka perustuu nimenomaisesti kyseistä järjestelyä varten säädettyyn edullisempaan verokohteluun, ei ole pääasiallisen hyödyn testin mukainen veroetu<sup>232</sup>. Myös tulon muuntamisen tunnusmerkin osalta on rajattu raportointivelvoitteen ulkopuolelle täysin lain tarkoittamat veroedut, kuten verolainsäädännön tunnistamista vaihtoehtoista verotehokkaimman valitseminen tai nimenomaisesti säädetyn verotuen hyödyntäminen. Tällainen on tavanomaista verosuunnittelua, jota ei voida pitää aggressiivisena.

Näinpä aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä veroedun määrittely voitaisiin tehdä sitä kautta, että aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkinä on *lain tarkoituksen ulkopuolella oleva veroetu*. Tällöin määritelmä kuvaa sitä, että aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvän veroedun ei tarvitse olla suoranaisesti lain tarkoituksen vastainen, vaan se voisi myös syntyä tilanteista, jossa lait eivät toimi tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi rajat ylittävien liiketoimien yhteydessä. Esimerkiksi tulon muuntamisen tunnusmerkin kohdalla käsitellyn esimerkkitapauksen kohdalla järjestelyssä syntyvä veroetu ei ole varsinaisesti kummankaan osallisen valtion verojärjestelmän tarkoittama, vaan syntyy ikään kuin järjestelmien välissä. Esimerkissä toisessa valtiossa sijaitsevan tytäryhtiön kontrollinen lainasaatava konvertoidaan tytäryhtiön omaan pääomaan, jonka jälkeen emoyhtiö voi saada tytäryhtiöltään verovapaata osinkoa veronalaisen korkotulon sijaan. Veroetu perustuu siihen, että tytäryhtiö toimii alemman verotuksen maassa emoyhtiöön

---

<sup>231</sup> VaVM 19/2019: 9, Verohallinto 2020: 3.2.

<sup>232</sup> VaVM 19/2019: 9.

verrattuna, jolloin järjestelystä syntyvä veroetu ei ole varsinaisesti kummankaan valtion tarkoittama veroetu.<sup>233</sup>

Kuitenkaan suoraan lain osoittaman veroedun hyödyntämisessä ei olisi kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta. Tällöin on kuitenkin hyvä huomioida DAC6-sääntelyn korostama järjestelyn tarkastelu kokonaisuutena. Sinänsä lain tarkoittaman verohuojennuksen hyödyntäminen voisi olla aggressiivista, jos kokonaisuudessaan järjestely on toteutettu niin, että veroetu muodostuu eri tavalla tai eri tilanteessa kuin laki on alun perin tarkoittanut. Aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvän veroedun voidaankin kuvata olevan oikeudellisesti puolustettavissa, mutta syntyvän odottamattomalla tavalla, jota lainsäätäjät ei ole suoranaisesti tarkoittanut<sup>234</sup>.

Koska DAC6-sääntelyn yhteydessä veroedun käsite on laajempi kuin veron kiertämisen tunnistamisen yhteydessä, myös sääntelyn pohjalta johdetun aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen yhteydessä on loogista, että siinä veroedun käsite ymmärretään laajemmin. Käsitteenä *lain tarkoituksen ulkopuolella oleva veroetu* lähtee liikkeelle siitä näkökulmasta, onko tavoiteltu veroetu nimenomaisesti lain tarkoittama. Tällöin aggressiivisuuteen viittaavan veroedun määritelmään sisältyy kaikki sellainen veroetu, joka ei ole erityisesti lain tarkoittamaa, ja silloin käsite sisältää myös esimerkiksi tilanteet, joissa lait eivät toimi tarkoituksenmukaisesti. Veron kiertämisen yhteydessä verojärjestelmän rakenteista aiheutuvaa veroetua ei voida ottaa huomioon. Monilta osin veron kiertämiseen ja aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvä veroetu on varmaankin yhtenevä, sillä molemmissa on kyse veroeduista, jotka jollain tavalla eivät ole oikeudenmukaisia. Yhtä lailla veron kiertämisessä kuin myös aggressiivisessä verosuunnittelussa veroedun tavoittelun tulee olla järjestelyn pääasiallinen tai yksi pääasiallisista tarkoituksista<sup>235</sup>. Kuitenkin edellä esitellyssä erottelussa aggressiivisen verosuunnittelun

---

<sup>233</sup> Ks. luku 4.3.2 kohta tulon muuntaminen.

<sup>234</sup> OECD 2008: 88.

<sup>235</sup> Veron kiertämiseen liittyen ks. luku 3.3 kohta liiketaloudellisten perusteiden puuttuminen – keinotekoisuus ja KHO 2017:78.

yhteydessä huomioitavan veroedun määritelmä on laajempi, jolloin 'harmaalle alueelle' asettuva veroetu huomioidaan helpommin arvioinnissa.

### 5.3 Innovatiivisuus

Toisena aggressiiviselle verosuunnittelulle ominaisena tunnusmerkkinä voidaan pitää sitä, että järjestelyyn liittyy uusia ja innovatiivisia piirteitä. Tällöin järjestelyssä saatava veroetu syntyy tavalla, jota ei ole täysin tunnistettu aikaisemmin verotuskäytännössä. OECD:n tekemässä selvityksessä on havaittu, että aggressiivisten järjestelyiden syntymiselle on ollut ominaista, että veropalveluita tarjoavat tahot ovat ensin havainneet tiettyjen ominaisuuksien yhdistelmän johtavan odottamattoman suotuisaan verokohteluun. Tällaiset uudet verosuunnittelukeinot on kehitetty edelleen verotuotteiksi, joita on voitu myydä useille verovelvollisille, ja niiden hinnoittelu on voinut olla linkittynyt järjestelystä saatavaan veroetuu. Järjestelyn käyttö on yleistynyt lopulta siinä määrin, että sitä ei ole enää lopulta verovelvollisten ja veropalveluita tarjoavien välittäjien keskuudessa innovatiivisena, eikä sen vuoksi enää varsinaisesti aggressiivisena järjestelynä.<sup>236</sup>

Aggressiivisten järjestelyjen innovatiivisuus muodostuu ongelmaksi, sillä viranomaiset ovat saaneet tietoonsa tällaiset järjestelyt usein vasta jälkikäteisesti, jolloin haitallisiin järjestelyihin pystyttiin puuttumaan lainsäädännöllä tai verotuskäytännön muutoksilla vasta usean vuoden jälkeen. Samalla käyttöön on jo otettu uusia, kehittyneempiä aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyitä.<sup>237</sup> DAC6-sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on lisätä veroviranomaisten tietoisuutta aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyistä niiden muuttuessa yhä monimutkaisemmiksi<sup>238</sup>. Etenkin yleisten tunnusmerkkien tarkoituksena voidaan nähdä olevan aggressiivisen verosuunnittelun havaitseminen saattamalla edellä kuvatun tapahtumaketjun seurauksena syntyneet innovatiiviset tai laajasti hyödynnettävät verosuunnittelujärjestelyt raportoinnin piiriin.

---

<sup>236</sup> OECD 2008: 9.

<sup>237</sup> Ks. OECD 2008: 9.

<sup>238</sup> Direktiivi (EU) 2018/822 johdanto-osa kohta 2, ks. myös Kurikka 2020: 52.

DAC6-raportointivelvollisuuden yhteydessä luottamuksellisuusehdon tunnusmerkillä pyritään saamaan raportoitavaksi järjestelyt, joissa käytetään luottamuksellisuusehtoa sen salaamiseksi, miten järjestelyllä saavutetaan veroetua. Tämä voi olla osoitus siitä, että järjestelyssä käytetään uusia ja innovatiivisia verosuunnittelukeinoja<sup>239</sup>. Tunnusmerkin tarkoituksena on siten ulottaa raportointivelvoite uusia ja innovatiivisia verosuunnittelurakenteita sisältäviin järjestelyihin<sup>240</sup>. Lisäksi pääasiallista hyötyä mittavan testin kohdalla on lainvalmisteluaineistossa todettu, että testin edellytykset eivät täyty niiden verosuunnittelukeinojen kohdalla, jotka on jo hyväksytty oikeus- ja verotuskäytännössä<sup>241</sup>. Kaikki pääasiallista hyötyä mittaavan testin täyttymistä vaativat raportointivelvoitteen tunnusmerkit, luottamuksellisuusehto mukaan lukien, edellyttävät siten, että järjestelyssä on sellaisia uusia piirteitä, joita ei voida katsoa olevan jo ratkaistu oikeuskäytännössä tai muuten hyväksytty verotuskäytännössä. Luottamuksellisuusehdon tunnusmerkin ja pääasiallisen hyödyn testin voidaan todeta osoittavan, että aggressiiviselle verosuunnittelulle on ominaista, että siihen liittyy innovatiivisten ja uusien piirteiden käyttäminen verosuunnittelussa.

Veroetuun kytketyn palkkion tunnusmerkin taustalla olevia tarkoituseriä tarkastelemalla voidaan havaita sen tukevan innovatiivisuutta aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkinä. Tunnusmerkin takana on ajatus, että veroetuun kytketty, usein normaalia korkeampi palkkio ollaan valmiita hyväksymään, jos järjestelyn veroetu on merkittävä ja jos vastaavaa verosuunnittelupalvelua ei ole tarjolla muualta<sup>242</sup>. Veroetuun sidottu, tavallista korkeampi hinta ilmaisee siten järjestelyn olevan vain harvojen tahojen tiedossa, jolloin nämä palvelun tarjoajat voivat veloittaa palvelustaan suuremman palkkion. Siten

---

<sup>239</sup> OECD 2015a: 40.

<sup>240</sup> Verohallinnon ohjeessa on korostettu, että tunnusmerkin kannalta olennaista on järjestelyn sisältämä uusi tai innovatiivinen veroedun saavuttamiseen liittyvä ominaisuus, joka luottamuksellisuusehdolla pyritään salaamaan. Verohallinto 2020: 3.3.1. OECD:n loppuraportissa on puolestaan todettu, että luottamuksellisuusehdon tunnusmerkin ulkopuolelle voi olla syytä rajata sellaiset rakenteet, jotka ovat jo melko yleisesti veroyhteisön tiedossa. OECD 2015a:40.

<sup>241</sup> HE 2019/69: 20.

<sup>242</sup> OECD 2015a: 40.

sen lisäksi, että veroetuun kytketyn palkkion käyttäminen voi kertoa järjestelyn sisältämästä merkittävästä veroedusta, voi se myös olla merkki siitä, että järjestelyssä on kyse innovatiivisesta verosuunnittelukeinosta.

Aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä innovatiivisuuteen voidaan havaita liittyvän myös tiettyjä muita piirteitä. Vakiomuotoisten asiakirjojen ja rakenteiden tunnusmerkki pyrkii tuomaan raportoinnin piiriin järjestelyt, joissa käytettävät rakenteet voidaan monistaa helposti useammalle verovelvolliselle tekemättä järjestelyyn oleellisia muutoksia<sup>243</sup>. Tunnusmerkin avulla pyritään siten havaitsemaan innovatiivisia piirteitä sisältäviä järjestelyitä, jotka eivät ole veroviranomaisten tiedossa siinä vaiheessa, kun niitä alettaisiin monistamaan useamman verovelvollisen käyttöön. Tunnusmerkistä on havaittavissa, että innovatiivisuuteen liittyy piirre, jossa näitä innovatiivisia verosuunnittelukeinoja hyödynnetään useammalle verovelvolliselle.

Aggressiiviseen verosuunnitteluun ja järjestelyiden innovatiivisuuteen on liitetty myös korkeampi riskinotto<sup>244</sup>. Innovatiivisiin järjestelyihin voidaan usein katsoa sisältyvän samalla korkeampi riski siitä, että tavoiteltava veroetu evätäisiin veron kiertämistä koskevan säännöksen nojalla. Lainvalmisteluaineistossa toetaan, että järjestelyn innovatiivisuudesta kertovan luottamuksellisuusehdon käyttäminen saattaisi olla merkki myös siitä, että järjestelyssä voisi olla kyse veron kiertämisestä<sup>245</sup>. Innovatiivisuuden voidaan siten katsoa kertovan Harvey'n jaottelun mukaan korkeammasta teknisestä veroriskistä. Jos taas järjestely haluttaisiin salata yrityksen sidosryhmiltä tai julkisuudesta voisi järjestelyyn liittyä kohonnut maineriski.<sup>246</sup> On kuitenkin todettava, että vaikka järjestelyyn ei liittyisi aggressiivisen verosuunnittelun piirteitä, harva yritys erityisesti haluaisi järjestelyjään veroviranomaisen tarkemman läpikäynnin alle tai negatiivissävyisen julkisuuden kohteeksi. Vaikka järjestelyllä ei olisi pyritty saavuttamaan millään tavalla epäoikeuden-

---

<sup>243</sup> OECD 2015a: 41.

<sup>244</sup> Ks. OECD 2008: 9, OECD 2015a: 23 ja Harvey 2014: 832.

<sup>245</sup> Ks. HE 69/2019: 31.

<sup>246</sup> Ks. luku 3.2 ja Harvey 2014: 832.

mukaisia veroetuja, on mahdollista, että tällainen tulkinta syntyisi etenkin julkisen käsittelyn seurauksena. Siten yritykset voivat pyrkiä pitämään järjestelyt omana tietonaan tällaisten tulkintojen ennaltaehkäisemiseksi, vaikka eivät sinällään näkisi järjestelyn sisältävän mahdollisesti aggressiivisia piirteitä.

Kuten edellä todettiin, luottamuksellisuusedon käyttäminen järjestelyn innovatiivisten piirteiden salaamisessa saattaisi olla merkki myös siitä, että järjestelyssä voisi olla kyse veron kiertämisestä<sup>247</sup>. Innovatiivisuudella voidaan tämän perusteella nähdä olevan yhteys myös veron kiertämiseen. Veron kiertämisestä voitaisiin tällaisessa tilanteessa katsoa kertovan se, jos järjestelyssä käytettäisiin tavanomaisesta poikkeavia toimintatapoja, jota on pidetty yhtenä veron kiertämisen tunnusmerkkinä<sup>248</sup>. Myös veron kiertämiseksi luonnehdittaviin järjestelyihin voi liittyä uusia ja innovatiivisia toimintatapoja, jotka voivat näyttäytyä epätavallisina ja keinotekoisina. Kuitenkaan lähtökohtaisesti se, että järjestely on raportointivelvoitteen piirissä, ei tarkoita, että olisi kyse veron kiertämiseksi luonnehdittavasta järjestelystä, tai että raportointia tulisi pitää järjestelyn vero-oikeudellista luonnetta koskevana kannanottona<sup>249</sup>. Siten voidaan todeta, että innovatiivisuutta ei voida pitää suoraan veron kiertämiseen linkittyvänä seikkana, vaikka uusissa ja innovatiivisissa järjestelyissä voikin olla kyse veron kiertämisestä.

Innovatiivisuus on ominaista aggressiiviselle verosuunnittelulle, ja sitä voidaan pitää yhtenä ilmiön tunnusmerkeistä. Joskus voi olla kuitenkin niin, että jokin aggressiivinenkin verosuunnittelukeino yleistyy niin, että ei voida pitää enää varsinaisesti innovatiivisena<sup>250</sup>. Innovatiivisuutta ei siten voida aina pitää ehdottomana edellytyksenä aggressiivisuudelle. Vastaavasti myöskään veron kiertämiseen liittyvää luonnehdintaa oikeustoi-  
men epätavallisuudesta ei voida automaattisesti johtaa päätelmää, että kyse on veron kiertämisestä. Epätavallisuus saattaa olla yksi merkki siitä, että järjestelyä olisi aiheellista

---

<sup>247</sup> Ks. HE 69/2019: 31.

<sup>248</sup> Ks. luku 3.3 kohta tavanomaisesta poikkeavat menettelytavat.

<sup>249</sup> Verohallinto 2020: 1.2.

<sup>250</sup> Ks. OECD 2008: 9.

tarkastella lähemmin, mutta se ei tee järjestelystä veron kiertämistä. Samalla tavalla aggressiivisen verosuunnittelun näkökulmasta voi olla syytä ottaa innovatiiviset järjestelyt tarkempaan tarkasteluun.

## 5.4 Keinotekoisuus

Keinotekoisuudella tarkoitetaan yleiskielessä toimintaa, jota voidaan luonnehtia teennäiseksi tai epäaidoksi<sup>251</sup>. Verosuunnittelujärjestelyiden keinotekoisuuden arviointi linkittyy vahvasti todellisen sisällön ja aidon taloudellisen toiminnan puuttumiseen<sup>252</sup>. Toiminnan keinotekoisuus on piirre, joka on aikaisemmin luvussa 3.3 tunnistettu yhdeksi veron kiertämisen tunnusmerkiksi. Veron kiertämisen tunnistamisessa järjestelyn liiketaloudellisilla perusteilla on olennainen merkitys, ja ne tulevat punnittaviksi, jos järjestelystä syntyy konkreettisia ja lain tarkoitukselle vieraita veroetuja<sup>253</sup>. Myös aggressiivisiin verosuunnittelujärjestelyihin liittyy vahvasti keinotekoisuus. OECD:n BEPS hankkeen yhteydessä viitataan useissa kohdissa keinotekoisuuteen sekä aggressiivisen verosuunnittelun että veron kiertämisen kohdalla ilman, että näihin käsitteisiin liittyvään keinotekoisuuteen tehdään eroa. Keinotekoisuutta voidaan siten pitää molempiin liittyvänä tunnusmerkkinä. Pelkästään käsitteitä tarkastelemalla ei ole kuitenkaan selvää, vastaako veron kiertämisen yhteydessä käytetty keinotekoisuuden määritelmä sisällöltään ja keinotekoisuuden asteeltaan täysin aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvää keinotekoisuutta.<sup>254</sup> Tarkastelemalla keinotekoisuutta DAC6-raportointivelvollisuuden kautta, voidaan selvittää tarkemmin, mitä keinotekoisuus tarkoittaa aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä.

Aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä keinotekoisuuden sisältö voidaan johtaa DAC6-sääntelyn pohjalta, sillä DAC6-sääntelyn erityisten tunnusmerkkien tarkoituksena

---

<sup>251</sup> MOT Gummerus 1998: keinotekoinen.

<sup>252</sup> Piantavigna 2017: 93.

<sup>253</sup> Lönnblad 2017: 163.

<sup>254</sup> Piantavigna 2017: 85-86, 91.

voidaan nähdä olevan erilaisten keinotekoisten järjestelyjen havaitseminen. Etenkin pääasiassa hyötyyn liittyvistä erityistä tunnusmerkeistä tappioiden käyttämisen ja varojen kierrättämisen tunnusmerkkien kohdalla keinotekoisuus nousee yhdeksi keskeiseksi elementiksi. Tappioiden käyttämisen tunnusmerkki käsittää järjestelyitä, jossa hankitaan tappiollinen yhtiö lähinnä vain sen takia, että näitä tappioita päästään vähentämään omaa verotettavaa tulosta vastaan. Hallituksen esityksessä on korostettu, että tunnusmerkin mukaisella järjestelyllä tarkoitetaan ”keinotekoislousteista liiketoimea, jonka taivote olisi yksinomaan tai lähes yksinomaan veroedun saaminen”<sup>255</sup>. Tunnusmerkin täyttymiseksi tappiollisen yhtiön hankkiminen tulee olla vailla liikeloudellista perustaa, eikä esimerkiksi kilpailijan ostaminen pois markkinoilta lähtökohtaisesti täyttäisi tunnusmerkin vaatimuksia<sup>256</sup>. Tällöin painavien liikeloudellisten syiden, kuten mainitun kilpailijan poisostaminen markkinoilta, voitaisiin katsoa estävän keinotekoiseksi luonnehtimisen.

Toinen erityisesti järjestelyiden keinotekoisuutta käsittelevä DAC6-tunnusmerkki on varojen kierrättämisen tunnusmerkki, joka täyttyy, jos varoja kierrätetään sellaisten yksiköiden kautta, jolla ei ole aitoa liikeloudellista tarkoitusta. Tällöin konsernissa luotu rakenne on usein keinotekoinen. Käytännössä tunnusmerkki voi soveltua monikansallisen konsernin rahoitusjärjestelyihin, kuten luvussa 4.3.2 käsitellyn esimerkin mukaiseen tilanteeseen, jossa perustetaan rahoitusyhtiötä valtioon, jossa muilta konserniyhtiöiltä saadut korot ovat kevyesti tai ei ollenkaan verotettuja<sup>257</sup>. Järjestelyä, jossa tällaiseen valtioon perustettu rahoitusyhtiö myöntää lainoja korkean verotason maassa oleville konserniyhtiöille, voidaan pitää yhtenä tyypillisenä aggressiivisen verosuunnittelun keinona<sup>258</sup>. Kuvattua järjestelyä voitaisiin tällöin pitää aggressiivisen verosuunnittelun näkökulmasta keinotekoisena järjestelynä, joka toteutettaisiin puhtaasti verotussyistä.

---

<sup>255</sup> HE 69/2019: 32.

<sup>256</sup> Ks. Verohallinto 2020: 3.4.1.

<sup>257</sup> Ks. tarkemmin luku 4.3.2. kohta varojen kierrättäminen.

<sup>258</sup> Kosonen 2013: 385.



Sen sijaan veron kiertämiseen liittyvän keinotekoisuuden edellytykset eivät välttämättä täytyisi aikaisemmassa esimerkissä, koska kyseessä ei ole puhtaasti keinotekoinen järjestely. Rahoitusyhtiö on tosiasiasa perustettu ja harjoittaa esitettyä konsernin sisäistä rahoitustoimintaa sijaintivaltiossaan. EU-tuomioistuimen ratkaisemassa *Cadbury Schweppes* tapauksessa on todettu, että veron kiertämiseksi oikeuksien väärinkäytön nojalla voidaan katsoa vain täysin ilman taloudellista todellisuuspohjaa olevia puhtaasti keinotekoisia järjestelyitä. Tapauksessa todettiin, että varojen siirtämistä konsernin sisällä alemman verotuksen valtioon pidetään hyväksyttävänä, kun kyseessä ei ollut puhtaasti keinotekoinen järjestely, ja tytäryhtiö oltiin tosiasiasa perustettu toiseen valtioon.<sup>259</sup> Siten pelkästään se, että rahoitusyhtiö päätetty perustaa kyseiseen valtioon veroetujen saavuttamiseksi, ei riittänyt tapauksessa veron kiertämiseen liittyvän keinotekoisuuden edellytyksen täyttymiseen. Tämän esimerkin avulla voidaan havaita eroa aggressiiviseen verosuunnitteluun ja veron kiertämiseen liittyvän keinotekoisuuden välillä, sillä vaikka kyseinen järjestely ei täyttäisi veron kiertämisen yhteydessä esitettyä keinotekoisuuden vaatimusta, voidaan sen kuitenkin katsoa sijoittuvan aggressiivisen verosuunnittelun ydinalueelle.

Aggressiivisen verosuunnitteluun liittyvää keinotekoisuuden sisältöä voidaan luonnehtia edelleen tarkastelemalla pääasiallisen hyödyn testiä. Testin arvioinnissa veroedun voidaan katsoa olevan yksi järjestelyn pääasiallisista hyödyistä silloin, jos veroedulla on ollut vaikutusta siihen, miten järjestely on toteutettu, ja aina silloin, jos veroedun tavoittelu on ollut nimenomainen syy, miksi järjestelyyn on ryhdytty<sup>260</sup>. Jos järjestely on toteutettu tietyllä tavalla tai kokonaisuudessaan veroedun saavuttamiseksi, järjestelyä voidaan pitää verovetoisena. Tämän voidaan nähdä kertovan järjestelyn keinotekoisuudesta, sillä veroedun tavoittelun korostuessa järjestelyn liiketaloudelliset perusteet usein muodostuvat ohuemmiksi. Aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä keinotekoisuutta voitai-

---

<sup>259</sup> Cadbury Schweppes plc kohdat 55 ja 75. Päätöksessä vedottiin SEUT 49 artiklan sijoittautumisvapautteen. Ks. luku 4.3.2. kohta varojen kierrättäminen.

<sup>260</sup> Verohallinto 2020: 3.2.3.

siin luonnehtia niin, että aggressiivisissa järjestelyissä veroedun tavoittelu saa niin korkean painoarvon, että toteutetut toimet ovat siinä määrin keinotekoisia, että niiden olemassaolon tai toteuttamistavan verotukseen liittymättömät syyt ovat vähintäänkin toissijaisia.

Keinotekoisuuden tunnusmerkkiin voidaan havaita liittyvän myös aktiivinen pyrkimys veroedun saavuttamiseen. Jos toimintaan ei liity erityistä pyrkimystä saavuttaa veroetuja, ei toimintaa luultavasti voitaisi luonnehtia verotuksen näkökulmasta keinotekoiseksi. Esimerkiksi vähennyksiä useammassa valtiossa käsittelevän DAC6-tunnuksen kohdalla esitettiin, että Verohallinnon ohjeen perusteella tilannetta, jossa ei olla tietoisia toisen osapuolen tekemistä vähennyksistä, ei voitaisi katsoa varsinaisesti aggressiiviseksi verosuunnitteluksi tai raportoitavaksi järjestelyksi<sup>261</sup>. Voitaisiin todeta, että tilanteessa ei olla aktiivisesti tai tietoisesti pyritty veroedun saavuttamiseen tai keinotekoisien järjestelyjen luomiseen, eikä kyseessä siten olisi aggressiivinen järjestely<sup>262</sup>.

## 5.5 Verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntäminen

DAC6-raportointivelvollisuus koskee vain rajat ylittäviä tilanteita, mikä kuvastaa sitä, että aggressiivinen verosuunnittelu on ennen kaikkea kansainvälisiin tilanteisiin liittyvä ongelma. Etenkin erityisiä tunnusmerkkejä voidaan pitää tehokkaimpina rajat ylittävien järjestelyjen havaitsemisessa<sup>263</sup>. Puhtaasti kansallisissa tilanteissa lainsäädännöt harvemmin aiheuttavat vastaavia epäjohtonmukaisuuksia, jolloin kansallisissa tilanteissa voidaan ennemminkin puhua veron minimoimisesta tai veron kiertämisestä.

Aggressiivisen verosuunnittelun yhtenä kriteerinä onkin pidetty kansainvälisissä tilanteissa tapahtuvaa verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntämistä. Verojärjestelmien

---

<sup>261</sup> Ks. luku 4.3.3 kohta vähennykset ja vapautus kaksinkertaisesta verotuksesta useammassa valtiossa tai lainkäyttöalueella.

<sup>262</sup> Toiminnan ”aktiivisuuden” määrittelyyn varsinkin ulkopuolisesta tarkastelusta voi kuitenkin olla haastavaa, joten sille ei varmaankaan tulisi antaa liikaa painoarvoa.

<sup>263</sup> OECD 2015a: 69.

eroavaisuuksien hyödyntämisessä järjestelyn veroetu aiheutuu verojärjestelmien välisen epäjohdonmukaisuuden tai yhteensopimattomuuden seurauksena.<sup>264</sup> Verojärjestelmän eroavaisuuksien hyödyntämistä voidaan jaotella sen mukaan, millä tavalla järjestelmien eroja hyödynnetään. Ensinnäkin kyse voi olla sellaisesta hyödyntämisestä, jossa verojärjestelmien yhteensopimattomuudesta muodostuu veroetu, jota ei olisi ollut mahdollista saavuttaa puhtaasti mikään osallisena olevan valtion sisäisessä tilanteessa<sup>265</sup>. Tällöin voitaisiin puhua tilanteesta, jossa veroetu syntyy aidosti verojärjestelmien välissä<sup>266</sup>. Tällaisesta verojärjestelmän eroavaisuuksien hyödyntämisessä järjestely hyödyntää usein kahdenkertaisesta verottamatta jäämistä<sup>267</sup>.

Useammassa valtiossa haettavien vähennysten ja vapautusten kaksinkertaisesta verotuksesta tunnusmerkin kohdalla on todettu, että verokohtelun eroavuutta voidaan hyödyntää tekemällä vähennyksiä samasta erästä tai hakemalla vapautusta kaksinkertaisesta verotuksesta useammassa valtiossa. Esimerkiksi varallisuuserän leasingtilanteessa vähennysoikeus voi olla yhden valtion säännösten mukaan varallisuuserän omistajalla ja toisen valtion säännösten mukaan varallisuuserän vuokralle ottajalla. Tästä voi seurata, että sekä varallisuuserän omistaja että vuokralle ottaja tekevät vähennyksiä leasingin kohteena olevasta erästä lainsäädäntöjen eroavuuden takia.<sup>268</sup>

Etenkin toistensa kanssa etuyhteydessä olevien yritysten välillä, joiden voidaan olettaa olevan tietoisia mahdollisesti molemmille osapuolille syntyvästä vähennysoikeudesta, voisi olla kyse sellaisesta yhteensopimattomuudesta aiheutuvasta veroedusta, jota ei olisi ollut mahdollista saavuttaa puhtaasti mikään osallisena olevan valtion sisäisessä tilanteessa. Arvioitaessa sitä, voitaisiinko järjestelyä pitää aggressiivisena verosuunnitte-

---

<sup>264</sup> Pistone 2017: 40.

<sup>265</sup> Ks. Pistone 2017: 94.

<sup>266</sup> Ks. luku 3.4 ja Piantavigna 2017: 66.

<sup>267</sup> Ks. Martínez Laguna 2017, joka jaottelee verottamatta jäämisen varsinaiseen kaksinkertaiseen verottamatta jäämiseen ”proper double non-taxation” ja kahdesti verottamatta jäämiseen ”twice non-taxation” ja nämä kategoriat edelleen sen mukaan onko verottamatta jääminen tarkoitettua vai tahatonta.

<sup>268</sup> HE 69/2019: 34.

luna, voidaan hyödyntää aikaisemmissa luvuissa systematisoituja tunnusmerkkejä. Kuvatussa leasing-järjestelyssä voisi syntyä merkittävää veroetua, jota ei voida pitää kumankaan lainkäyttöalueen tarkoittamana veroetua. Tapaa, jolla veroetu syntyy järjestelyssä, voitaisiin pitää innovatiivisena, eikä varsinaisesti vakiintuneena ja yleisesti hyväksyttynä tapana kerryttää veroetua. Jos leasingsopimusten käyttöön on vielä ryhdytty pitkälti niiden aiheuttaman veroedun vuoksi, voitaisiin järjestelyssä varmaankin luonnehtia olevan kyse aggressiivisesta verosuunnittelusta.

Toisaalta verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntäminen voi liittyä siihen, että hyödynnetään eri järjestelmien tarjoamia veroetuja, esimerkiksi valtioiden tarjoamia verokannustimia. Itsessään tällaisten nimenomaisesti tarkoitettujen veroetujen hyödyntäminen ei ole osoitus aggressiivisuudesta, mutta verokannustimien hyödyntämisestä voitaisiin nähdä muuttuvan aggressiiviseksi, jos niiden saavuttamiseksi toimintaa tai voitoja siirretään keinotekoisesti edullisen verokohtelun valtion. Tällaista aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvää toimintaa voidaan kuvata pyrkimyksellä luoda epäsuhtaa tai poikkeamaa niiden valtioiden verojärjestelmien välille, jossa yhtiö harjoittaa liiketoimintaa ja arvonluonti tapahtuu ja jonne tuloja pyritään siirtämään veroedun saavuttamiseksi<sup>269</sup>. Tällöin toiminta pyritään järjestämään epäsymmetrisesti niin, että hyödynnettäväksi tulee pelkästään molempien järjestelmien parhaat puolet.

Verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntäminen voisi ilmetä DAC6-sääntelyn mukainen verokohtelun eroavuuden tunnusmerkin osoittamissa tilanteissa, joissa on luotu järjestely, jossa pyritään hyötymään alhaisemmasta verokannasta tai tiettyihin maksuihin liittyvistä erityishuojennuksista. Raportointivelvollisuuden laukaisee tietynlaisten rajat ylittävien maksujen tekeminen, mutta aggressiivisesta verosuunnittelusta tällaisissa järjestelyissä kertoo ennemminkin järjestelyyn valittu rakenne, jossa hyödynnetään joidenkin maiden erityisen edullista verokohtelua. Esimerkki tällaisesta on aikaisemmin käsitelty ns. patenttikorijärjestely, jossa konsernin tulosta siirretään verotettavaksi valtion,

---

<sup>269</sup> Pistone 2017: 95, joka käyttää termejä ”misalignment, or a disconnect”.

joka mahdollistaa erityisen, edullisemman verokohtelun<sup>270</sup>. Verotulojen siirtyessä verotettavaksi alemmalla verokannalla yhtiön maksamien verojen määrän voidaan havaita laskevan. Veroedusta ovat päässeet hyötymään myös sellaiset yhtiöt, jotka voidaan katsoa olevan sijoittuneet valtioon ilman, että itse arvон muodostuksen tulisi tapahtua tässä valtiossa. Tällöin yhtiöillä on mahdollisuus hyödyntää tätä epäsuhtaa, jossa verotus ja tulon muodostuminen tapahtuvat eri valtioissa<sup>271</sup>.

On hyvä huomata, että aina suoraan patenttikorien kaltaisten veroetujen hyödyntämistä ja alhaista efektiivistä veroastetta ei voida pitää aggressiivisena verosuunnitteluna. Alhainen efektiivinen veroaste voi olla indikaatio aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvistä riskeistä, vaikka ei aina välttämättä sitä ole<sup>272</sup>. Verotuksella on valtion tulojen keräämisen lisäksi myös muita poliittisia, sekä taloudellisia että ei-taloudellisia tavoitteita<sup>273</sup>. Esimerkiksi patenttikorin kaltaisen veroedun mahdollistamisella pyritään saavuttamaan yhteiskunnallisia tavoitteita tukemalla keksintöjä ja innovaatioita.<sup>274</sup> Valtion päätös jättää verottamatta tiettyä tuloa tai verottaa sitä alhaisemmalla veroasteella on lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piirissä oleva oikeus<sup>275</sup>. Siten pelkästään tällaisen veroedun hyödyntämistä ei voida pitää aggressiivisena verosuunnitteluna, vaan järjestelyä on tarkasteltava laajemmin. Arviointia voitaisiin toteuttaa edellisessä alaluvuissa kuvattujen tunnusmerkkien avulla miettimällä sitä, onko veroetu syntynyt tilanteessa lain nimenomaisesti tarkoittamalla tavalla tai onko siihen liittynyt kohonnutta keinotekoisuutta, jolloin esimerkiksi järjestelyssä olisi perustettu yhtiöitä lähinnä veroetujen hankkimiseksi.

Siirtohinnoittelulla on merkittävä rooli konserniyritysten tuloksen allokoinnissa eri valtioiden välillä, mutta aihepiirin tarkempi käsittely on rajattu tämän tutkielman tarkemman

---

<sup>270</sup> Ks. luku 4.3.3 kohta verokohtelun eroavuus.

<sup>271</sup> Pistone 2017: 95 ks. myös Valderrama ym. 2018: 144.

<sup>272</sup> Knuutinen 2020: 412, ks. tarkemmin efektiivisestä veroasteesta ja sen laskemisesta maakohtaisen raportoinnin yhteydessä Klaassen ja Bobeldijk 2019.

<sup>273</sup> Martínez Laguna 2017: 194.

<sup>274</sup> Gribnau ja Jallai 2017: 76.

<sup>275</sup> Martínez Laguna 2017: 199-200.

tarkastelun ulkopuolelle. Voidaan kuitenkin todeta, että DAC6-sääntely tunnistaa siirtohinnoittelun yhtenä osa-alueena, johon voi tietyissä tilanteissa liittyä kohonnut riski aggressiivisesta verosuunnittelusta. Siirtohinnoitteluun liittyvät erityistapaukset, kuten liiketoiminnan, varojen sekä vaikeasti arvostettavan aineettoman omaisuuden siirtäminen, on otettu mukaan DAC6-tunnusmerkistöön omina tunnusmerkkeinä<sup>276</sup>. Myös Pistone toteaa, että siirtohinnoittelun avulla voidaan varmastikin korostaa voiton siirtämiseen liittyvää vaikutusta, jos sitä käytetään yhtenä keinona verojen välttelyn yhteydessä.<sup>277</sup>.

Veron kiertämisen tunnusmerkkeihin ei kuulu verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntämistä vastaavaa tunnusmerkkiä. Verojärjestelmien yhteensovittamattomuutta pyritään hyödyntämään varmasti myös eräissä rajat ylittävissä järjestelyissä, jotka katsotaan oikeudellisessa ratkaisuharkinnassa veron kiertämiseksi. Verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntämistä ei varmaankaan ole nostettu erilliseksi veron kiertämisen tunnusmerkiksi, sillä se korostaisi toiminnan rajat ylittävää luonnetta. Veron kiertäminen ilmiönä liittyy yhtä vahvasti sekä kansallisiin että kansainvälisiin tilanteisiin, kun taas aggressiivinen verosuunnittelu liittyy tyypillisesti rajat ylittäviin tilanteisiin. Verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntämisen tunnusmerkki onkin selkeästi sellainen aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkki, joka erottaa ilmiön veron kiertämisestä kaikkein eniten.

---

<sup>276</sup> Ks. siirtohinnoittelun tunnusmerkeistä Kurikka 2020: 59.

<sup>277</sup> Pistone 2017: 95.

## 6 Johtopäätökset

Tutkielman tutkimuskohteena on ollut aggressiivinen verosuunnittelu ja sen tunnusmerkit. Tutkielmassa on vastattu tutkimuskysymyksiin,

- Mitä on aggressiivinen verosuunnittelu?
- Mitä elementtejä voidaan pitää aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkeinä DAC6-direktiivin mukaisen raportointivelvoitteen perusteella?

Aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä on tarkasteltu tutkielmassa oikeuskirjallisuuden ja virallislähteiden perusteella. Aggressiivisen verosuunnittelun liittyvät keskeiset tunnusmerkit on puolestaan systematisoitu DAC6-raportointivelvoitteen pohjalta. Lisäksi DAC6-direktiivin mukaista raportointivelvoitetta tarkastelemalla on täsmennetty aggressiivisen verosuunnittelun merkityssisältöä ja pohdittu sääntelyn vaikutusta käsitteen rajautumiseen ja asemaan oikeudellisena käsitteenä. Systematisoinnin avulla voidaan luoda objektiivisempi pohja aggressiivisen verosuunnittelun tunnistamiseen. Systematisoitujen tunnusmerkkien sisältöä on tarkennettu peilaamalla havaintoja oikeuskirjallisuudessa otettuihin kannanottoihin ja selvittämällä tunnusmerkkien yhteisiä leikkauspintoja veron kiertämisen tunnusmerkkeihin.

Aggressiivisen verosuunnittelun voidaan luonnehtia olevan veron minimoinnin muoto, jolla on tiettyjä erityisiä piirteitä. Aggressiivisen verosuunnittelun avulla pyritään minimoimaan veroseuraamukset niin alhaiseksi kuin lain puitteissa on mahdollista ilman, että toimintaan voitaisiin puuttua oikeudellisesti. Tästä seuraa sellaista verotulojen menetystä, jota lainsäätäjä ei ole osannut odottaa tai jota se ei ole tarkoittanut. Toiminta koettelee verotuksen oikeudenmukaisuuden vaatimusta ja on myös moraalisesti arveluttavaa. Aggressiivista verosuunnittelua voidaan pitää vastakohtana vastuulliselle verojen maksulle, joka puolestaan korostaa lain hengen mukaista toimintaa. Aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyy kohonnut riskisyys, sillä aggressiivisissa järjestelyissä on korkea riski, että toiminta katsotaan veron kiertämiseksi tai että siitä aiheutuu yritykselle mainehaittoja. Aggressiivinen verosuunnittelu liittyy vahvasti kansainvälisiin tilanteisiin,

ja usein toiminnassa hyödynnetään verojärjestelmän muotoseikkoja, epä johdonmukaisuutta tai verojärjestelmien välisiä eroja verojen minimoimiseksi.

Lähtökohtaisesti aggressiivinen verosuunnittelu on toimintaa, johon ei pystytä puuttumaan olemassa olevan lainsäädännön pohjalta. Tämä korostuu DAC6-tunnusmerkkien systematisoinnin yhteydessä. Vaikka DAC6-sääntelyssä määritellään aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkit, ei lainsäädäntö luo edellytyksiä raportoitavien järjestelyiden verokohteluun puuttumiseen. Sääntelyllä ei myöskään laajenneta olemassa olevien veron kiertämiseen puuttuvien säännösten soveltamisalaa, vaikka raportointivelvollisuudella pyritäänkin tehostamaan veron kiertämisen havaitsemista. On siten selvää, että aggressiivista verosuunnittelua ja veron kiertämistä ei voida pitää toisiaan vastaavina ilmiöinä, vaikka niillä on yhteneviä leikkauspintoja. Tämä on seurausta siitä, että aggressiivista verosuunnittelua ei voida pitää veronkiertosäännöksiä vastaavana normina, joka määrittäisi oikeudellisen hyväksyttävyyden rajat, sillä aggressiivista verosuunnittelua ei pidetä DAC6-sääntelyn perusteella aina lain vastaisena toimintana.

Huomionarvoista on, että aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen ytimessä on ensinnäkin sellaisten veroetujen tavoittelu, jotka eivät täysin vastaa lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta. Toiseksi aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen ytimessä voidaan katsoa olevan jonkinasteinen keinotekoisuus. Käsitteet saatetaan rinnastaa virheellisesti toisiinsa etenkin, jos veronvälttelytoimien luokittelua ja sijoittelua ei vielä ole ratkaistu vero-oikeudellisten ja erityisesti veron kiertämistä koskevien normien soveltuvuuden suhteen. Käsitteillä voidaan kuitenkin havaita olevan erilaiset tavoitteet ja kohteet. Siinä missä veron kiertäminen määrittää oikeudellisen hyväksyttävyyden rajat, aggressiivisessa verosuunnittelussa ei ole kyse yhtä tarkkarajaisesta käsitteestä. Sen vuoksi sitä voi olla erityisen hyödyllistä käyttää veropolitiikkaa ohjaavana periaatteena, jonka myötä voidaan muokata verojärjestelmiä yhtenäisemmiksi. Tämän avulla myös yrityksissä voidaan kehittää hyvän hallintotavan periaatteita niin, että aggressiivisen verosuunnittelun kategoriaan kuuluvaa toimintaa voidaan välttää.



Tarkastelemalla DAC6-direktiivin mukaista raportointivelvoitetta tutkielmassa on systematisoitu aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkejä, joiden avulla ilmiötä voidaan hahmottaa paremmin. Ensimmäisenä aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkinä voidaan pitää *lain tarkoituksen ulkopuolella olevaa veroetua*. Tunnusmerkki voidaan johdattaa DAC6-direktiivin mukaisen pääasiallista hyötyä mittaavan testin perusteella. Pääasiallista hyötyä mittaava testi koskee epäselvien ja lain vastaisten tilanteiden lisäksi myös tilanteita, jossa verolainsäädäntö ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla. Testin arvioinnissa veroetua tarkastellaan siten laajemmin kuin veron kiertämisen yhteydessä, jossa huomioidaan vain lain tarkoituksen vastainen veroetu. Siten aggressiiviseen verosuunnitteluun voidaan nähdä liittyvän lain tarkoituksen ulkopuolella oleva veroetu, joka ei ole nimenomaisesti lain tarkoittama. Määritelmä kuvaa sitä, että aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvän veroedun ei tarvitse olla suoranaisesti lain tarkoituksen vastainen, vaan se voi myös syntyä tilanteista, jossa lait eivät toimi tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi rajat ylittävien liiketoimien yhteydessä.

Kuitenkaan sellainen veroetu, joka perustuu nimenomaisesti kyseistä järjestelyä varten säädettyyn edullisempaan verokohteluun, ei ole pääasiallisen hyödyn testin mukainen veroetu. Toisin sanoen suoraan lain osoittaman veroedun hyödyntäminen ei ole ainaakaan lähtökohtaisesti aggressiivista verosuunnittelua. Sinänsä lain tarkoittaman verohuojennuksen hyödyntäminen voisi tästä huolimatta olla aggressiivista, jos kokonaisuudessaan järjestely on toteutettu niin, että veroetu muodostuu eri tavalla tai eri tilanteessa kuin laki on alun perin tarkoittanut.

Toinen tunnusmerkki on, että aggressiivisen verosuunnittelun järjestelyt sisältävät *keinotekoisuutta* vähintään siinä määrin, että järjestelyihin ryhdytään lähinnä vain verohyötyjen vuoksi tai ne toteutetaan tietyllä tavalla vain veroetujen saavuttamiseksi. Aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä keinotekoisuuden tunnusmerkin sisältöä voidaan luonnehtia DAC6-raportointiveltoitteen pääasiallista hyötyä mittaavan testin ja varojen kiertämisen tunnusmerkin perusteella. Pääasiallista hyötyä mittaavan testin edellytykset voivat täytyä, jos veroedulla on ollut vaikutusta siihen, miten järjestely on

toteutettu ja aina silloin, jos veroedun tavoittelu on ollut nimenomainen syy, miksi järjestelyyn on ryhdytty. Tällöin järjestelyä voidaan pitää verovetoisena ja mahdollisesti keinotekoisena, sillä veroedun tavoittelun korostuessa järjestelyn liiketaloudelliset perusteet muodostuvat usein ohuemmiksi. Aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä keinotekoisuutta voitaisiin luonnehtia niin, että aggressiivisissa järjestelyissä veroedun tavoittelu saa niin korkean painoarvon, että toteutetut toimet ovat siinä määrin keinotekoisia, että niiden olemassaolon tai toteuttamistavan verotukseen liittymättömät syyt ovat vähintäänkin toissijaisia.

Keinotekoisuutta voidaan pitää sekä aggressiiviseen verosuunnitteluun että veron kiertämiseen liittyvänä tunnusmerkkinä. Verratessa toisiinsa näihin ilmiöihin liittyvää keinotekoisuutta voidaan todeta, että aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä keinotekoisuuden vaatimus näyttäisi olevan matalammalla ja myös sisällöltään erilainen kuin veron kiertämisen yhteydessä. Varojen kiertämisen tunnusmerkki voi koskea myös sellaisia keinotekoisia järjestelyitä, joita ei välttämättä voitaisi katsoa veron kiertämiseksi. Siten aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyvä keinotekoisuus ei tarvitse olla yhtä selkeää tai vahvaa.

Aggressiiviselle verosuunnittelulle on ominaista, että veroetuja tavoitellaan usein sellaisilla uusilla ja innovatiivisilla keinoilla, joihin liittyy korkeampi riskisyys. Innovatiivisissa järjestelyissä järjestelyssä saatava veroetu syntyy tavalla, jota ei ole täysin tunnistettu aikaisemmin verotuskäytännössä. *Innovatiivisuus* voidaan systematisoida aggressiivisen verosuunnittelun kolmanneksi tunnusmerkiksi DAC6-raportointivelvoitteen yleisten tunnusmerkkien, etenkin luottamuksellisuusehdon tunnusmerkin perusteella. Luottamuksellisuusehdon tunnusmerkillä pyritään havaitsemaan uusia ja innovatiivisia verosuunnittelukeinoja sisältävät järjestelyt, joihin voi liittyä pyrkimys salata ne veroviranomaisilta. Järjestelyn innovatiivisuuden voidaan siten nähdä olevan yksi tunnusmerkki sen aggressiivisuudesta. Lisäksi pääasiallista hyötyä mittaava testi rajoittaa muidenkin tunnusmerkkien soveltamista vain jollain asteella innovatiivisiin järjestelyihin, sillä sen avulla rajataan

raportoinnin ulkopuolelle ne järjestelyt, jotka on jo hyväksytty oikeus- ja verotuskäytännössä.

Aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä innovatiivisuuteen voidaan havaita liittyvän myös tiettyjä muita piirteitä. Innovatiivisuuteen voi liittyä tilanteita, joissa verojärjestelyä pyritään hyödyntämään usealla verovelvollisella tai järjestelyn veroedun saavuttamiskeinoa pyritään salaamaan. Järjestelyiden innovatiivisuuteen on liitetty myös korkeampi riskisyys. Innovatiivisuus voi kertoa veron kiertämisestä, jos innovatiiviseen järjestelyyn liitetty tavanomaisesta poikkeavia toimintatapoja, jota on pidetty yhtenä veron kiertämisen tunnusmerkkinä. Innovatiivisuus ei ole välttämätön aggressiivisen verosuunnittelun edellytys, sillä joskus aggressiivisen verosuunnittelun keinot voivat olla niin vakiintuneita, että ne ovat jo veroviranomaisten tiedossa.

Aggressiivinen verosuunnittelu *hyödyntää verojärjestelmien eroavaisuuksia* joko niin, että siinä hyödynnetään eri maiden verojärjestelmien huonoa yhteensopivuutta tai siirretään voittoja verotettavaksi edullisemman verokohtelun tarjoavan valtion sääntelyn piiriin. Tämä aggressiivisen verosuunnittelun neljäs tunnusmerkki korostaa sitä, että aggressiivinen verosuunnittelu liittyy tyypillisesti rajat ylittäviin tilanteisiin siinä missä veron kiertäminen ilmiönä liittyy yhtä vahvasti sekä kansallisiin että kansainvälisiin tilanteisiin. Siten verojärjestelmän eroavaisuuksien hyödyntäminen on tunnusmerkki, joka erottaa aggressiivisen verosuunnittelun veron kiertämisestä kaikkein eniten.

Verojärjestelmien huonosta yhteensopivuudesta syntyvää veroetua ei olisi ollut mahdollista saavuttaa puhtaasti mikään osallisena olevan valtion sisäisessä tilanteessa, jolloin veroedun voidaan todeta syntyvän aidosti verojärjestelmien välissä. Tällaista verojärjestelmien huonon yhteensopivuuden hyödyntämistä voidaan havaita esimerkiksi DAC6-tunnuksen vähennykset ja vapautus kaksinkertaisesta verotuksesta useammassa valtiossa kohdalla. Jos myös muiden aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien voidaan nähdä täyttyvän, voitaisiin kyseessä olevan DAC6-tunnuksen täyttävän järjestelyn argumentoida olevan aggressiivista verosuunnittelua.

Toisaalta verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntäminen voi liittyä siihen, että järjestelyssä pyritään luomaan tilanne, jossa yrityksen tulosta verotetaan edullisen verotuksen valtiossa sen sijaan, että verotus tapahtuisi valtiossa, jossa arvonluonti tapahtuu. Tällöin hyödynnetään usein eri järjestelmien tarjoamia veroetuja, kuten erilaisia verokannustimia, jotka voisivat tulla DAC6-raportoinnin piiriin verokohtelun eroavuuden tunnusmerkin perusteella. Yksinään tällaisten nimenomaisesti tarkoitettujen veroetujen hyödyntäminen ei välttämättä ole osoitus aggressiivisuudesta, mutta verokannustimien hyödyntämisen voidaan nähdä muuttuvan aggressiiviseksi, jos niiden saavuttamiseksi toimintaa tai voittoja siirretään keinotekoisesti edullisen verokohtelun valtioon. Tällöin järjestelyssä tulee hyödynnettäväksi pelkästään molempien järjestelmien parhaat puolet, ja efektiivinen veroaste laskee alhaiseksi, mitä ei voida pitää verolakien tai -järjestelmien tarkoittamana.

Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkeillä on havaittavissa yhteneväisyyksiä veron kiertämisen tunnusmerkkien kanssa. Molempiin tunnusmerkistöihin on nostettu sellaisen veroedun kertyminen, joka on jossain määrin lainsäätäjän tarkoituksen vastainen. Samoin molempien ilmiöiden tunnusmerkkeinä ovat jonkin asteinen keinotekoisuus sekä uudet ja poikkeavat toimintamallit joko innovatiivisuuden tai tavanomaisesta poikkeavien toimintatapojen muodossa. Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkit vaikuttavat kuitenkin olevan vaatimuksiltaan alhaisemmat ja eriävän myös sisällöltään, sillä kyseiset tunnusmerkit voivat täytyä myös silloin, kun veron kiertämisen tunnusmerkit eivät täytyisi. Lisäksi joidenkin tunnusmerkkien voidaan todeta liittyvän vain toiseen ilmiöön. DAC6-raportointivelvoitteen perusteella muodon ja sisällön välinen ristiriita ei nouse esille yhtä vahvaksi tekijäksi kuin veron kiertämisen kohdalla, joten sitä ei ole pidetty tutkielmassa aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkinä. Vastaavasti verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntäminen ei kuvastaisi erillisenä tunnusmerkkinä veron kiertämistä.

DAC6-raportointivelvoitteen hyödyntämistä aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien systematisoinnissa voidaan myös kritisoida. Voidaan kyseenalaistaa, onko sääntely tarkoitettu kannanotoksi tai rajanvedoksi siihen, mitä tulisi pitää aggressiivisena verosuunnitteluna. DAC6-sääntelyn perimmäinen tarkoitus, eli aggressiivisen verosuunnittelun rakenteiden saattaminen viranomaisten tietoon, muodostaa kuitenkin rajanvedon, jonka perusteella voidaan päätellä, minkälaisia piirteitä sisältävät järjestelyt on haettu saada tehostetusti veroviranomaisen tietoon. On kiistatonta, että direktiivissä on todettu DAC6-tunnuksien toimivan luettelona, joka korvaa aggressiivisen verosuunnittelun määritelmän. Kriittisimmät voisivat kyseenalaistaa koko aggressiivisen verosuunnittelun ilmiön olemassaolon toteamalla, että järjestelyt, jotka ovat oikeudellisesti hyväksyttäviä, eli joita ei voida pitää lain puitteissa veron kiertämisenä tai veropetoksena, on hyväksyttävää verosuunnittelua. Tosiasiassa näiden kahden käsitteen väliin mahtuu tyypillisesti useita harmaan eri sävyjä, sillä oikeudellisen rajan vetäminen veron kiertämisen ja verosuunnittelun välille ei ole yksinkertaista<sup>278</sup>.

DAC6-sääntelyn myötä aggressiivisen verosuunnittelun käsite on myös saanut uudella tavalla oikeudellista relevanssia, joka siltä on aiemmin puuttunut. Aggressiiviseen verosuunnitteluun kohdistuva sääntely on osoitus sen aiheuttamien ongelmien vakavuudesta ja tarpeesta pystyä reagoimaan ilmiön aiheuttamiin haittoihin. Aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyy vahvasti toiminnan oikeudenmukaisuuden tarkastelu, ja siihen on liitetty oikeuskirjallisuudessa myös moraalisen hyväksyttävyyden tarkastelu. DAC6-raportointivelvollisuuden myötä aggressiivisen verosuunnittelun käsite liukuu pois moraalisesta ja subjektiivisesta arvioinnista kohti objektiivisempaa arviointia, jolla on vero-oikeudellista relevanssia raportointivelvollisuuden yhteydessä.

DAC6-sääntelyn myötä voidaan nähdä, että aggressiivisen verosuunnittelun käsite saa sellaisen perustan, jonka pohjalta sitä voitaisiin pitää oikeudellisena käsitteenä. Oikeudellisena käsitteenä aggressiivisen verosuunnittelun merkitysisällön tulisi pohjautua

---

<sup>278</sup> Rajanvedon haastavuudesta osoituksena on veron kiertämistä koskevan oikeuskäytännön laaja kirjo sekä aiheen laaja käsittely oikeuskirjallisuudessa.

DAC6-raportointivelvoitteen mukaiselle määritelmälle. Arviointi tulisi kuitenkin keskittää lain tavoitteiden mukaisen toiminnan havaitsemiselle, jota tutkielmassa systematisoidut tunnusmerkit edustavat. Sen sijaan arvioinnissa ei pitäisi seurata niinkään tarkasti raportointivelvoitteen tunnusmerkkien täyttymistä. Raportointivelvoitteen täyttymistä voidaan pitää vasta osoituksena siitä, että kyse on mahdollisesti aggressiivisesta järjestelystä, ja lisäksi osa aggressiiviseksi luonnehdittavista järjestelyistä voi jäädä raportointivelvoitteen ulkopuolelle. Saattaa olla, että oikeudellisena käsitteenä aggressiiviselle verosuunnittelulle syntyisi erillinen tarkoitussisältö verrattuna yleiskielessä käytettyyn termiin<sup>279</sup>. Tutkimuskohteen ollessa varsin tuore, oikeuskirjallisuudessa ei vielä ole muodostunut selkeää kannanottoa siitä, voidaanko aggressiivista verosuunnittelua pitää oikeudellisena käsitteenä DAC6-sääntelyn perusteella. Jatkossa olisikin syytä tarkastella DAC6-raportointivelvoitteen vaikutusta aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen oikeudelliseen asemaan.

Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkien systematisointi on osoittanut, että arvioinnin yhteydessä on korostunut tarve järjestelyjen kokonaistarkastelulle. Vasta laajemman kokonaistarkastelun perusteella voidaan arvioida toiminnan aggressiivisuutta, sillä yksittäinen oikeustoimi ei välttämättä heijasta järjestelyn todellista luonnetta ja tarkoitusperiä. Vastaavasti DAC6-raportointivelvoite korostaa järjestelyjen kokonaistarkastelua muun muassa pääasiallista hyötyä mittaavan testin yhteydessä. Raportointivelvoitteen syntymiseen kuitenkin riittää jo yhden tunnusmerkin täytyminen. Sen sijaan aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkit perustuvat ennemminkin ajatukseen, että mitä useampia niiden kuvaamia piirteitä järjestelyyn liittyy, sen todennäköisempää on, että kyseessä voi olla aggressiivinen toimi. Aggressiivisen verosuunnittelun yhteydessä järjestelyn sisältö ja tarkoitusperät tulevat arvioitavaksi laajemmin ja useammasta eri näkökulmasta verrattuna DAC6-raportointivelvoitteen yhteydessä tehtävään arviointiin.

---

<sup>279</sup> Vrt. käsitepari veronkierto ja veron kiertäminen, jota on tarkasteltu luvussa 2.2.

DAC6-direktiivin mukaisen raportointivelvoitteen soveltamisala on monilta osin tulkin-  
nanvarainen, ja on useassa tilanteessa haastava määrittää, onko tietty järjestely rapor-  
toinnin piirissä. Tämä kuvastaa myös aggressiivisen verosuunnittelun rajanvedon haasta-  
vuutta. On vaikeaa määrittää, mikä on raportointivelvollisuuden piiriin kuuluva  
*mahdollisesti* aggressiivinen verosuunnittelujärjestely, ja yhtä lailla on haastavaa vetää  
selkeää rajaa sen välille, mitkä järjestelyistä sisältäisivät varsinaista aggressiivista vero-  
suunnittelua. Tämän vuoksi aggressiivisten verosuunnittelun tunnusmerkkien systemati-  
soinnissa on käytetty väljempää muotoilua. Systematisoidut tunnusmerkit eivät ole si-  
dottu yhtä konkreettisiin tekijöihin kuin DAC6-raportointivelvoitteen tunnusmerkit,  
mutta ne kuvaavat paremmin aggressiivisen verosuunnittelun luonnetta. Systemoinnin  
avulla voidaan samalla hahmottaa sitä, minkälaista toimintaa DAC6-tunnusmerkkien  
myötä on pyritty saamaan raportoitavaksi. Systematisoituihin tunnusmerkkeihin on ti-  
vistetty aggressiivisen verosuunnittelun ydin, joka heijastaa DAC6-raportointivelvoitteen  
tavoitetta havaita kyseistä toimintaa.

Usein yrityksillä itsellään on parhaat edellytykset arvioida verosuunnittelunsa aggressii-  
visuutta. Yrityksen verosuunnittelua ohjaavaa verostrategiaa muodostaessa on tärkeää  
punnita laajasti erilaisia verosuunnitteluun liittyviä riskejä. Tämä on tärkeää, sillä vero-  
tukseen liittyvät riskit voivat toteutua veron kiertämiseksi luonnehtimisen lisäksi esimer-  
kiksi maineriskeinä. Maineriskien mahdollisuus korostuu entisestään, sillä yritystoimin-  
nan kannalta tärkeät sidosryhmät kuten rahoittajat ja asiakkaat odottavat yrityksiltä  
vastuullista toimintaa ja enenevässä määrin verojen maksun lukeutumista yhtiön vas-  
tuullisuuden agendalle. Aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkeistä voidaan joh-  
taa arviointikriteerejä yrityksen verosuunnittelun aggressiivisuuden arvioinnin tueksi,  
joita voidaan hyödyntää myös verostrategian laatimisen yhteydessä. Aggressiivisen ve-  
rosuunnittelun tunnusmerkeistä johdettavat kysymykset voivat olla esimerkiksi seuraav-  
vat:

- *Lain tarkoituksen ulkopuolella oleva veroetu* – tavoitellaanko oikeustoimella lain  
hengen mukaisia ja lain nimenomaisesti tarkoittamina veroetuja?

- *Innovatiivisuus* – onko kyseessä järjestely, johon veroviranomaiset eivät ole ottaneet kantaa? Liittyykö järjestelyyn korkeaa riskisyyttä tai toteutetaanko järjestely siinä toivossa, että järjestelyihin ei kiinnitettäisi jatkossakaan huomiota?
- *Keinotekoisuus* – onko veroetujen tavoittelulla korostunut asema järjestelyn muihin tavoitteisiin nähden?
- *Verojärjestelmien eroavaisuuksien hyödyntäminen* – pyritäänkö järjestelyssä hyödyntämään verojärjestelmien huonoa yhteensopivuutta tai siirtämään verotusta edullisemmän verotuksen maihin?

Systematisoimalla aggressiivisen verosuunnittelun tunnusmerkkejä tutkielmassa on voitu osaltaan luoda objektiivisempaa perustaa aggressiivisuuden määrittämiselle ja tarkentaa ilmiön ympärillä käytävää keskustelua. Ilmiön ymmärtäminen on keskeistä sitä rajoittavan lainsäädännön ymmärtämiseksi sekä verovelvollisten oman toiminnan aggressiivisuuden ja vastuullisuuden arvioimiseksi. Aika tulee näyttämään, miten DAC6-direktiivin mukainen raportointivelvoite yhdessä muiden aggressiivista verosuunnittelua suitsivien aloitteiden kanssa tulee muovaamaan niin aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä kuin sen ilmenemismuotoja tulevaisuudessa.



## Lähteet

- Aarnio, Aulis (1978). *Mitä lainoppi on?* Helsinki: Tammi.
- Aarnio, Aulis (1989). *Laintulkinnan teoria*. Juva: WSOY.
- Andersson, Edward, Esko Linnakangas ja Joakim Frände (2016). *Tuloverotus*. Helsinki: Talentum Pro.
- Cachia, Franklin (2018). Tax Transparency for Intermediaries: The Mandatory Disclosure Rules and Its EU Impact. Teoksessa *EC Tax Review*, 2018/4, s. 206-217.
- Carrero, José Manuel Calderón ja Alberto Quintas Seara (2016). The Concept of 'Aggressive Tax Planning' Launched by the OECD and the EU Commission in the BEPS Era: Redefining the Border between Legitimate and Illegitimate Tax Planning. Teoksessa *Intertax*, Volume 44, Issue 3, s. 206-226.
- Carroll, Archie (1999). Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct. Teoksessa *Business & Society* 1999, s. 268–295.
- Direktiivi 90/435/ETY eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä. 23.7.1990.
- Direktiivi (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kierrättämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta. 12.7.2016.
- Direktiivi (EU) 2017/952 direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa. 29.5.2017.
- Direktiivi (EU) 2018/822 direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla. 25.5.2018.
- Euroopan Komissio (2012a). *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Toimintasuunnitelma veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi*. COM(2012) 722. Annettu 6.12.2012. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/FI/1-2012-722-FI-F1-1.Pdf>.
- Euroopan Komissio (2012b). *Komission suositus aggressiivisesta verosuunnittelusta*. C(2012)8806. Annettu 6.12.2012. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32012H0772>.

- Euroopan Komissio (2020). *Taxation: Commission Proposes Postponement of Taxation Rules due to Coronavirus Crisis*. Siteerattu 6.6.2020 osoitteesta: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/news/taxation-commission-proposes-postponement-taxation-rules-due-coronavirus-crisis\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/taxation-commission-proposes-postponement-taxation-rules-due-coronavirus-crisis_en).
- Euroopan Unionin Neuvosto (2020). *EU:n luettelo yhteistyöhaluttomista lainkäyttöalueilista*. Siteerattu 12.6.2020 osoitteesta: <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>.
- Falbén, Annika (2016). *Aggressiivisen verosuunnittelun määritelmä teoriassa ja käytännössä erityisesti monikansallisten konsernien näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma, Turun yliopisto. Saatavilla: [www.edilex.fi/opinnaytetyot/18193](http://www.edilex.fi/opinnaytetyot/18193).
- Gribnau, Hans J.L.M. ja Ave-Geidi Jallai (2017). Good Tax Governance: A Matter of Moral Responsibility and Transparency. Teoksessa *Nordic Tax Journal* 1/2017, s. 70-88.
- Harmaala, Minna-Maari ja Niina Jallinoja (2012). *Yritysvastuu ja menestyvä liiketoiminta*. Talentum Media. Saatavilla rajoitetusti: <https://proxy.uwasa.fi/login?url=http://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/FABBIXGTFF>.
- Harvey, Richard Jr. (2014). Corporate Tax Aggressiveness — Recent History And Policy Options. Teoksessa *National Tax Journal* 4/2014, s. 831–850. Saatavilla: <http://dx.doi.org/10.17310/ntj.2014.4.04>.
- HE 1/1998 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 309/1993 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 69/2019 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hirvonen, Ari (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta. Saatavilla: <http://hdl.handle.net/10138/225264>.
- Husa, Jaakko, Anu Mutanen ja Teuvo Pohjolainen (2008). *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Helsinki: Talentum.
- Jiménez, Adolfo Martín (2017). Tax Avoidance and Aggressive Tax Planning as an Inter-

- national Standard - BEPS and the "New" Standards of (Legal and Illegal) Tax Avoidance. Teoksessa Ana Paula Dourado (toim.) *Tax Avoidance Revisited in the EU BEPS Context*, s. 25-62. IBFD.
- Juusela, Janne (2018). Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. Teoksessa *Defensor Legis* 4/2018, s. 449-467.
- Järvenoja, Markku (2015). Epävarmuuden hallinta verosuunnittelussa. Teoksessa *Oikeustiede – Jurisprudentia XLVIII: 2015*, s. 75-148. Saatavilla rajoitetusti: <https://www.edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeustiede/16726.pdf>.
- Klaassen, Paul ja Arco Bobeldijk (2019). Country-by-Country Reporting and the Effective Tax Rate: How Effective Is the Effective Tax Rate in Detecting Tax Avoidance in Country-by-Country Reports? Teoksessa *Intertax* Volume 47, Issue 12, s. 1057-1069.
- Knuutinen, Reijo (2012). *Verosuunnittelua vai veron kiertämistä : verosuunnittelun ja veron kiertämisen välinen rajanveto tuloverotuksessa*. Helsinki: Sanoma Pro.
- Knuutinen, Reijo (2014a). Veron kiertäminen, veronkierto vai verolain kiertäminen – terminologinen tarkastelu. Teoksessa *Verotus* 2/2014, s. 169-177.
- Knuutinen, Reijo (2014b). *Verotus ja yrityksen yhteiskuntavastuu*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Knuutinen, Reijo (2015a). Mitä on ns. aggressiivinen verosuunnittelu? Teoksessa *Verotus* 1/2015, s. 5-19.
- Knuutinen, Reijo (2015b). Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. Teoksessa *Lakimies* 6/2015, s. 811-833.
- Knuutinen, Reijo (2020). *Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat*. Helsinki: Alma Talent.
- Kosonen, Katri (2013). Veroparatiisit, verosuunnittelu ja veronkierto. Teoksessa *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2013, s. 282-398. Saatavilla: <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2014/09/Kosonen.pdf>.
- KPMG (2019a). *BEPS 2.0 etenee – OECD julkaisi uuden päivityksensä*. Saatavilla: <https://home.kpmg/fi/fi/home/Pinnalla/2019/10/beps-2-0-etenee-oecd-julkaisi-paivitykset.html>.

- KPMG (2019b). *EU Mandatory disclosure regime: DAC6 state of play*. Saatavilla: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2019/11/EU-mandatory-disclosure-rules-webcast-deck.pdf>.
- Kurikka, Antti (2020). Rajat ylittävien järjestelyjen raportointivelvollisuus – DAC6 direktiivi. Teoksessa *Verotus 1/2020*, s. 51-62.
- Letto-Vanamo, Pia (2008). Oikeuden käsitteet ja käsitteiden historia. Teoksessa *Lakimies 7-8/2008*, s. 1126-1148. Saatavilla: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/5570.pdf>.
- Lindgren, Juha (2019). *Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla*. Saatavilla: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM082:00/2019>.
- Lönblad, Siru (2017). Veron kiertämisen tunnistaminen osakevaihdossa. Teoksessa *Vero-opintopäivät, Helsinki, 30.-31.10.2017*. Helsinki: Suomen Verotarkastajat SVT ry, s. 149-166.
- Lönblad, Siru (2019a). Veron kiertämisen estäminen muuttuvassa toimintaympäristössä. Teoksessa *Verotus 1/2019*, s. 62-74.
- Lönblad Siru (2019b). Oikeuksien väärinkäytön kieltäminen ja veron kiertäminen. Teoksessa *Verotus 3/2019*, s. 290-303.
- Malmgrén, Marianne (2015). OECD:n hanke veropohjan rapautumisen ja voitonsiirron estämiseksi. Teoksessa *Verotus 1/2015*, s. 38-45.
- Malmgrén, Marianne (2018). Legaliteettiperiaate verolainsäädännön tulkinnessa. Teoksessa *Verotus 3/2018*, s. 282-291.
- Martínez Laguna, Félix Daniel (2017). Abuse and Aggressive Tax Planning: Between OECD and EU Initiatives – The Dividing Line between Intended and Unintended Double Non-Taxation. Teoksessa *World Tax Journal 5/2017*, s. 189-246. Saatavilla rajoitetusti: [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/wtj\\_2017\\_02\\_int\\_4](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/wtj_2017_02_int_4).
- MOT Gummerus (1998). *Uusi suomen kielen sanakirja*. Siteerattu 9.5.2020 osoitteesta: <https://mot-kielikone-fi.proxy.uwasa.fi/mot/vaasayo/netmot.exe/>.
- MOT (2005). *Oxford Dictionary of English*. Siteerattu 9.5.2020 osoitteesta: <https://mot-kielikone-fi.proxy.uwasa.fi/mot/vaasayo/netmot.exe/>.

- Myrsky, Matti (2009). Oikeudenmukaisuus ja verotus. Teoksessa *Lakimies* 5/2009, s. 739-760.
- Myrsky, Matti ja Timo Räbinä (2015). *Verotusmenettely ja muutoksenhaku*. Helsinki: Talentum Media.
- Neuman, Stevanie S., Thomas C. Omer ja Andrew P. Schmidt (2014). *Examining the Association between Tax Risk and Tax Outcomes*. Saatavilla: <https://ssrn.com/abstract=221512>.
- Nuotio, Vesa-Pekka (2007). Tappioiden vähennysoikeuteen vaikuttavista omistajanvaihdoksista osakeyhtiössä ja osuuskunnassa. Teoksessa *Verotus* 4/2007, s. 351-364.
- OECD (2008). *Study into the Role of Tax Intermediaries*. Saatavilla: <http://www.oecd.org/tax/administration/39882938.pdf>.
- OECD (2011a). *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Työ- ja elinkeinoministeriön käänös. TEM raportteja 5/2012. Saatavilla: <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>.
- OECD (2011b). *Corporate Loss Utilisation through Aggressive Tax Planning*. Saatavilla: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264119222-en>.
- OECD (2013). *Action Plan on base Erosion and Profit shifting*. Saatavilla: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.
- OECD (2015a). *Mandatory Disclosure Rules. Action 12: 2015 Final Report*. Saatavilla: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264241442-en>.
- OECD (2015b) *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance. Action 5: 2015 Final Report*. Saatavilla: <https://doi.org/10.1787/9789264241190-en>.
- OECD (2020). *Glossary of tax terms*. Siteerattu 14.1.2020 osoitteesta: <http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>.
- Oikeusministeriö (2013). *Lainkirjoittajan opas*. Oikeusministeriön julkaisu 37/2013, Selvityksiä ja ohjeita OM 1/40/2011. Saatavilla: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76493/lainkirjoittajan\\_opas\\_low\\_20130904.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76493/lainkirjoittajan_opas_low_20130904.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

- Ossa, Jaakko (2002). *Sijoitustoiminnan verotus ja verosuunnittelu*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Penttilä, Seppo (2018). *Työpanososinko ja veron kiertäminen*. Saatavilla: [www.edilex.fi/artikkelit/18888](http://www.edilex.fi/artikkelit/18888).
- Penttilä, Seppo (2019). *Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi raportoittavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla*. Saatavilla: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM082:00/2019>.
- Piantavigna, Paolo (2017). Tax Abuse and Aggressive Tax Planning in the BEPS Era: How EU Law and the OECD Are Establishing a Unifying Conceptual Framework in International Tax Law, despite Linguistic Discrepancies. Teoksessa *World Tax Journal* 9/2017, s. 47-98. Saatavilla rajoitetusti: [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/wtj\\_2017\\_01\\_int\\_3](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/wtj_2017_01_int_3).
- Pistone, Pasquale (2017). The Meaning of Tax Avoidance and Aggressive Tax Planning in European Union Tax Law: Some Thoughts in Connection with the Reaction to Such Practices by the European Union. Teoksessa Ana Paula Dourado (toim.) *Tax Avoidance Revisited in the EU BEPS Context*, s. 73–100. IBFD.
- Rajamäki, Anu (2019). Eräiden hybridijärjestelyiden verotusta koskevat säännökset. Teoksessa *Vero-opintopäivät 2019*. Helsinki: Suomen verotarkastajat SVT Ry, s. 1-26.
- Saraviita, Ilkka (2011). *Perustuslaki*. Helsinki: Talentum.
- Sloan, Pamela (2009). Redefined Stakeholder Engagement. From Control to Collaboration. Teoksessa *The Journal Of Corporate Citizenship* 36/2009, s 25-40.
- Tikka, Kari S. (1972). *Veron minimoinnista: tutkimus tulo- tai varallisuusverosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyistä toimista lainsoveltamisongelmana erityisesti silmällä pitäen verotuslain 56 §:ää*. Vammala: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja.
- Urpilainen, Matti (2008). Puhtaasti keinotekoiset järjestelyt eurooppavero-oikeudessa (referee artikkeli). Teoksessa *Verotus* 5/2008, s. 536–549.

- Valderrama, Irma, Addy Mazz, Luís Schoueri, Natalia Quiñones, Craig West, Pasquale Pistone ja Frederik Zimmer (2018). Tools Used by Countries to Counteract Aggressive Tax Planning in Light of Transparency. Teoksessa *Intertax* Volume 46, Issue 2, s. 140-155.
- Valtiovarainministeriö (2014). *Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma*. Saatavilla: <https://vm.fi/documents/10623/1326184/Hallituksen+kansainvälisen+veronkierron+vastainen+toimintaohjelma+12032014+ilmoitus+eduskunnalle/d0a1dadd-3753-4aab-b003-8da707c87613>.
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö 19/2019 vp*. Hallituksen esityksestä eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi. VaVM 19/2019 vp – HE 69/2019 vp. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/VaVM\\_19+2019.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/VaVM_19+2019.aspx).
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö 41/2005 vp*. Hallituksen esityksestä laeiksi tuloverolain ja elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta. VaVM 41/2005 vp – HE 193/2005 vp. Saatavilla: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/vavm\\_41+2005.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/vavm_41+2005.pdf).
- Verohallinto (2020). *Raportoittavat rajat ylittävät järjestelyt*. Verohallinnon ohje 30.4.2020. Diaarinumero VH/1283/00.01.00/2020. Saatavilla: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/84830/raportoittavat-rajat-ylittävät-jarjestelyt/>.
- Weckström, Jouni (2015). Veron kiertämisen tunnistaminen, osa I. Teoksessa *Verotus* 4/2015, s. 385-400.
- Wikström, Kauko, Jaakko Ossa ja Matti Urpilainen (2015). *Vero-oikeuden yleiset opit*. Helsinki: Kauppakamari. Saatavilla rajoitetusti: <https://kauppakamaritieto.fi.libproxy.tuni.fi/s/ak/kirjat/vero-oikeuden-yleiset-opit/>.
- Zammit, Ivan (2015). Centralized Intellectual Property Business Models – Tax Implications of EU Patent Box regimes. Teoksessa *Bulletin for International Taxation* 9/2015, s. 540-549. Saatavilla: [https://www.ibfd.org/sites/ibfd.org/files/content/pdf/BIT\\_PPV%20Article.pdf](https://www.ibfd.org/sites/ibfd.org/files/content/pdf/BIT_PPV%20Article.pdf).

## Oikeustapausluettelo

### *Korkein hallinto-oikeus*

21.3.2018 taltio 1298	KHO 2018:40	s. 31-32
13.1.2017 taltio 77	KHO 2017:5	s. 44
10.5.2017 taltio 2227	KHO 2017:78	s. 40-41, 82
15.8.2016 taltio 3315	KHO 2016:115	s. 41

### *Euroopan yhteisöjen tuomioistuin*

12.9.2006 Asia C-196/04	Cadbury Schweppes plc	s. 68, 89
-------------------------	-----------------------	-----------