Veroparatiisit, veronkierto ja kansainvälinen verosuunnittelu

Eduskunta 26.5.2016
OTT Janne Juusela

1 Verovilpin ja aggressiivisen verosuunnittelun torjunta edellyttävät kansainvälisiä toimenpiteitä

Kansainvälisen verovalvonnan kiristymisen myötä veroparatiisien kautta tapahtuva verovilppi on vähentynyt merkittävästi. Uusimman tiedon valossa veroparatiiseihin liittyvästä verovilpistä aiheutuvien verotulomenetysten mittaluokka on Suomelle noin kymmenen miljoonaa euroa vuodessa. Kansainvälinen tietojenvaihto on edelleen tehostumassa ja on todennäköistä, että Suomen osalta verokeidasvilppi saadaan lähivuosina kokonaan kuriin.

Viime vuosina kansainvälisen verotuksen isoimpana ongelmana on pidetty yritysten aggressiivista verosuunnittelua ja veropohjien rapautumista. Ongelma koskettaa Suomeakin, vaikka meillä sen mittaluokka on vähäisempi kuin useimmissa muissa maissa. Tämä johtuu siitä, että Suomessa ei ole käytännössä lainkaan globaaleja yritysjättejä, jotka ovat aggressiivisen verosuunnittelun keskeisimpiä toimijoita. Suomalaisten yhtiöiden verosuunnittelua hillitsee tehokkaasti myös Suomen kansainvälisesti vertaillen matala yhteisöverokanta ja ankara veronkiertonormisto.

Veropohjien tiivistäminen sekä haitallisen verokilpailun ja aggressiivisen verosuunnittelun torjunta edellyttävät mahdollisimman tehokasta kansainväistä yhteistyötä. Viime vuosina yhteistyötä on tehty laajalla rintamalla G20-maiden, OECD:n ja EU:n piirissä. Kansainvälisenä kärkihankkeena on ns. BEPS –projekti. Suomen tulee osallistua aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön, mutta meidän tulee pidättäytyä kilpailukykyämme vaarantavilta ylimitoitetuilta kansallisilta toimenpiteiltä.

2 Nykysääntely ja hallintokäytännöt vaarantavat yritysten oikeusturvaa ja Suomen kilpailukykyä

Suomessa on kansainvälisesti vertaillen laaja ja ankara kansainvälistä verosuunnittelua rajoittava normisto. Meillä on muun muassa EU:n tiukimpiin kuuluvat rajoitukset korkojen vähennysoikeudelle ja lainsäädäntöömme on jo vuodesta 1995 lähtien sisältynyt veroparatiisien hyödyntämistä rajoittava ns. väliyhteisölaki. Toisin kuin monissa muissa maissa, verolainsäädäntömme sisältää myös yleisen veronkiertosäännöksen (VML 28 §), joka on mahdollistanut puuttumisen keinotekoisiin veronkiertojärjestelyihin.

Verohallinto on vuodesta 2012 alkaen pyrkinyt soveltamaan hyvin laajasti siirtohinnoittelun oikaisusäännöstä ja yleistä veronkiertosäännöstä. Laajentavan tulkinnan lähtökohtana on ollut, että veroviranomaisilla olisi jälkiverotuksessa laaja harkintavalta sivuuttaa yhtiöiden tekemiä päteviä oikeustoimia, kuten konsernin sisäisiä sopimuksia ja juridisia rakenteita. Laajentavassa laintulkinnassa on käytännössä kyse verolain taannehtivasta kiristämisestä.

Perinteinen oppi Suomessa - ja kaikissa niissä länsimaissa, joissa verolainsäädäntöön sisältyy yleinen veronkiertosäännös - on ollut, että veronkiertosäännöstä voidaan soveltaa ainoastaan täysin keinotekoisiin, lain tarkoituksen vastaisiin järjestelyihin, kuten esimerkiksi edestakaisiin oikeustoimiin tai oikeudellisen muodon väärinkäyttötilanteisiin. Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että verovelvollisella on oikeus verosuunnitteluun ja oikeus valita verotuksellisesti edullisin vaihtoehto liiketoimien toteuttamiseksi. Veronkiertosäännöksellä ei voida paikata huonosta tai epäjohdonmukaisesta verolainsäädännöstä aiheutuvia ongelmia, vaan se on lainsäätäjän tehtävä.

Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin kahdessa tapauksessa (KHO 2014:66 ja KHO 2016:72) hyväksynyt verohallinnon linjan veronkiertosäännöksen laajantavasta tulkinnasta. Näissä tapauksissa perinteisesti normaalin verosuunnittelun piirin kuuluvat järjestelyt on kokonaisarvioinnin perusteella tulkittu veronkierroksi. Tämä on johtanut huolestuttavalla tavalla yritysten oikeusturvan ja verojärjestelmän ennustettavuuden heikentymiseen. Viranomaisten laaja harkintavalta on vastoin legaliteettiperiaatetta, jonka mukaan verosta on säädettävä lailla ja jonka mukaan veronkiertosäännöksen soveltamisalana tulisi olla vain täy-

sin keinotekoiset väärinkäyttötilanteet. Suomen nykytila on myös selvästi ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. EU-oikeuden mukaan sijoittautumisvapauteen ja jäsenvaltioiden rajat ylittäviin rakenteisiin voidaan puuttua ainoastaan poikkeuksellisissa ja täysin keinotekoisissa järjestelyissä.

Missään muussa länsimaisessa oikeusvaltiossa ei liene niin laajaa veronkiertosäännöksen soveltamiskäytäntöä kuin mihin Suomessa on päädytty. Muissa maissa veronkiertosäännöksen soveltamisala on legaliteettiperiaatteen ja verovelvollisten oikeusturvanäkökohtien vuoksi rajoitettu ainoastaan keinotekoisiin väärinkäyttötilanteisiin. Todettakoon myös, että kansainväliset hankkeet (mm. BEPS) veropohjien tiivistämiseksi ja verojärjestelmien epäsymmetrioiden poistamiseksi olisivat tarpeettomia, jos veronkiertosäännöksen katsottaisiin mahdollistavan laajan puuttumisen yritysten verosuunnitteluun.

3 Suomen pitää sopeuttaa veronkiertosääntely ja verohallinnon käytännöt kansainväliselle tasolle

Verohallinnon aggressiivisen laintulkinnan ja viimeaikaisen oikeuskäytännön vuoksi yritysten toimintaympäristö on Suomessa heikentynyt merkittävästi. Tästä on muodostumassa vakava uhka Suomen kilpailukyvylle. Oikeusturvaongelmat saattavat sekä vaikeuttaa ulkomaisten investointien saamista Suomeen että ohjata suomalaisten yritysten avaintoimintoja muihin maihin.

Oikeusvarmuuden ja Suomen kilpailukyvyn turvaamiseksi verohallinnon käytännöt ja Suomen veronkiertonormisto tulisi sopeuttaa kansainvälisten standardien edellyttämälle tasolle. Erityisesti yleinen veronkiertosäännös tulisi palauttaa vastaamaan alkuperäistä tarkoitustaan. Lakimuutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi korvaamalla nykyinen veronkiertosäännös, VML 28 §, EU:n komission tammikuussa 2016 ehdottamalla veronkiertosäännöksellä.

Janne Juusela
Oikeustieteen tohtori, osakas
Asianajotoimisto Borenius Oy