

Asia: VN/13385/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta

Lausuntopyynnön päiväys 19.6.2025

VN/13385/2025

Viitaten 19.6.2025 päivättyyn lausuntopyyntöön koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta, esitän tiivistetysti seuraavaa:

- ehdotus on lähtökohtaisen perusteltu (alla kohta 1),
- etuyhteysmääritelmää, erityisesti ehdotettua lausetta ”osakevaihdon osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa myös, mikäli määräysvalta tai osakeomistus täyttyy osakevaihdon seurauksena” on merkittävästi täsmennettävä, sillä ehdotettu lakiteksti voi mahdollistaa lain hyvin laajan soveltamisalan, toisin kuin mitä luonnoksen perusteluissa on annettu ymmärtää (alla kohta 2),

- se, että ehdotus soveltuisi 1.1.2017 tai tämän jälkeen tehtyihin osakevaihtoihin, on perustuslain turvaaman yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen, erityisesti kun yhdenvertaisuudesta poikkeamista on perusteltu vain hallinnollisilla näkökohdilla. Tämän johdosta ehdotettu laki tulisi saattaa voimaan esimerkiksi hallituksen esityksen antopäivästä taikka lain vahvistamisesta lukien (alla kohta 5 ja 6) ja
- lopullisessa hallituksen esityksessä olisi syytä tarkastella hankintamenon määräytymistä ottaen huomioon osakevaihdosta aiheutuneet tavanomaiset välittömät kustannukset sekä ehdotuksen vaikutusta sukupolvenvaihdoksiin (alla kohta 8).

1. Yleisiä näkökohtia

Pidän luonnosta lähtökohtaisen perusteltuna.

Kun EU:n yritysjärjestelydirektiivi implementoitiin, osakevaihdon osalta tämä tapahtui pitkälti direktiivin edellyttämällä tavalla. Tämä merkitsi muun ohessa, että osakkeiden hankintamenosta hankkivan yhtiön verotuksessa ei säädetty. Tämä jäi verotuksen yleisten periaatteiden varaan, joka käytännössä tarkoitti käypää arvoa. Näin ollen osakevaihto on sisältänyt epäjatkuvuusperiaatteen. Epäjatkuvuusperiaate on ajansaatossa johtanut kyseenalaiseen verosuunnitteluun, joka ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti ylittänyt veron kiertämisen kynnystä. On perusteltua, että verolainsäädäntöä muutetaan. Verolainsäädäntöä olisi pitänyt muuttaa jo vuosia sitten, mutta parempi myöhään kuin ei milloinkaan.

2. Käsitteistö sekä erityisesti etuyhteyden määritelmän ongelmallisuus

Luonnoksessa ei ole käsitteistöä koskevaa runsaudenpulaa. Ehdotetuissa lakiteksteissä mainitaan seuraavaa:

- hankkiva yhtiö (laissa määritelty),
- kohdeyhtiö (laissa määritelty),
- osakevaihdon osapuoli (laissa tai esitöissä ei ole määritelty),
- kolmas osapuoli (laissa tai esitöissä ei ole määritelty),
- etuyhteys (laissa määritelty) ja
- lähipiiri (laissa tai esitöissä ei ole määritelty).

Luonnoksen perusteluista ilmenee vielä seuraavat käsitteet:

- intressipiiri (ei ole määritelty),
- sama osakaspiiri (ei ole määritelty) ja
- sama lähipiiri (ei ole määritelty).

Se, että käsitteistö on runsasta ja osin määrittelemätöntä, vaikeuttaa tekstin lukemista ja ymmärtämistä. Käsitteistöä tulisi yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa sekä puuttuvilta osin myös määritellä (esimerkiksi perusteluissa). Siltä osin kuin käsitteistön määrittely viittaa muuhun (vero)lainsäädäntöön, tämä tulisi mainita ja yksilöidä.

Käsitteistön ongelma kulminoituu etuyhteysmääritelmään. Luonnoksen EVL 52f.5 §:n mukaan ”[O]sakevaihdon osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa, jos osakevaihdon osapuolella yksin tai yhdessä lähipiirinsä kanssa on toisessa osapuolessa määräysvalta tai kolmannella osapuolella on yksin tai yhdessä lähipiirinsä kanssa määräysvalta molemmissa osapuolissa. Osapuolella on määräysvalta toisessa osapuolessa silloin, kun se välittömästi tai välillisesti omistaa yli puolet toisen osapuolen pääomasta tai sillä on välittömästi tai välillisesti yli puolet toisen osapuolen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Osakevaihdon osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa myös, mikäli määräysvalta tai osakeomistus täyttyy osakevaihdon seurauksena”.

EVL 52f.5 §:n sanamuoto voi johtaa sellaiseen tulkintaan, että sitä sovelletaan käytännössä kaikkiin EVL 52f §:n mukaisiin osakevaihtoihin, vaikka ajatuksena on ollut sitä sovellettavan vain saman etuyhteydessä tehtyihin osakevaihtoihin (ks. luonnos, mm. s. 21). Tämä johtuu siitä, että pykälässä sanotaan ”[O]sakevaihdon osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa myös, mikäli määräysvalta tai osakeomistus täyttyy osakevaihdon seurauksena.” Koska EVL 52f §:n säännöstä sovelletaan vain silloin, kun hankkiva yhtiö saa määräysvallan kohdeyhtiössä tai sillä on jo määräysvalta (ns. jatkohankinnat), niin käytännössä määräysvalta täyttyy aina osakevaihdon seurauksena.

EVL 52f.5 §:n sanamuotoa olisi syytä täsmentää, jotta tällainen ”automaattisoveltaminen” ei olisi mahdollinen.

Vastaava koskee myös ArvostamisL 3.9 §:ää.

3. Osakevaihtojärjestelyjen huomioiminen osinkoverotuksessa

Kun osakevaihhdossa siirtyvät osakkeet arvostettaisiin ArvostamisL 3.9 §:n perusteella alkuperäiseen hankintahintaan, osinkoverotus voi muodostua kohtuuttomaksi. Voimassa olevan osakeyhtiölain perusteella on perustettu uusia osakeyhtiöitä ilman omaa pääomaa. Tällaisen ilman omaa pääomaa perustetun yhtiön arvo olisi osakevaihhdossa nolla, vaikka sille olisi kertynyt perustamisen jälkeen omaa pääomaa. Tällöin osakevaihhdossa hankkivasta emoyhtiöstä ei voisi aluksi jakaa lainkaan huojaennettua osinkoa, sillä yhtiön nettovarallisuus olisi osakevaihdon jälkeen nolla.

Muutos olisi siis osakevaihdon jälkeen negatiivinen osinkojen verotuksen suhteen verrattuna tilanteeseen, että osakevaihtoa ei olisi tehty lainkaan. Jos tämä on tarkoitus, tämän voisi kirjoittaa perusteluihin auki. Vaihtoehtoisesti hankintamenon pitäisi olla alkuperäinen hankintameno tai sitä korkeampi nettovarallisuus.

4. Osakevaihdon jälkeinen osakkeiden luovutus

Kun osakevaihhdossa siirtyvät osakkeet arvostettaisiin EVL 52f.5 §:n perusteella alkuperäiseen hankintahintaan, osakevaihdolla hankitun tytäryhtiön osakkeiden myöhemmän myynnin verotus, olettaen, että luovutusvoittoverovapaus ei sovellu, on kohtuuton. Voimassa olevan osakeyhtiölain perusteella on perustettu uusia osakeyhtiöitä ilman omaa pääomaa. Tällaisen ilman omaa pääomaa perustetun yhtiön arvo olisi osakevaihhdossa nolla, vaikka sille olisi kertynyt perustamisen jälkeen omaa pääomaa. Jos osakkeet hankkinut emoyhtiö myy em. tytäryhtiön osakkeet, ei niillä olisi ollenkaan hankintamenoa ja koko luovutushinta menisi verolle.

Vertailun vuoksi on syytä todeta, että yksityishenkilö saa aina vähentää hankintameno-olettaman, joten muutos on tältä osin negatiivinen, jos osakevaihto on tehty. Jos tämä on tarkoitus, tämän voisi kirjoittaa perusteluihin auki. Vaihtoehtoisesti hankintamenon pitäisi olla alkuperäinen hankintameno tai sitä korkeampi nettovarallisuus.

Todettakoon, että sanotun ongelman välttämiseksi

- (1) alkuperäinen luovuttaja voi toteuttaa jakautumisen ennen osakevaihtoa, jolloin kohdeyhtiö jaetaan liiketoimintaa ja voittovaroja hallitseviin yhtiöihin, ja jolloin kohdeyhtiössä ei enää olisi voittovaroja taikka
- (2) hankkiva yhtiö voisi jakaa kohdeyhtiön voittovarot osinkona ennen myöhempää osakekauppaa, jolloin kohdeyhtiössä ei olisi enää osakevaihtoa edeltäviä voittovaroja.

Luonnoksessa on, verolakiesityksille tavanomainen, maininta veronkierron estämistä koskevien säännösten soveltamismahdollisuudesta. Luonnoksen mukaan (s. 21) "[M]ikäli ehdotettua rajausta pyrittäisiin kiertämään erilaisilla uusilla järjestelyillä, voitaisiin näihin keinotekoisiiin tilanteisiin soveltaa yleisiä veronkiertosäännöksiä". Luonnoksen teksti viittaa etuyhteyteen, mutta

sanomattakin lienee selvää, että veron kiertämisen kysymys voi laajemminkin liittyä koko ehdotettuun säännökseen.

On siis mahdollista, että jonakin päivänä sanotut toimenpiteet (1-2) voivat johtaa veronsaajan väitteeseen, että kysymys on ollut luovutusvoittoverotuksen välttämistä koskevasta tyhjennystoimenpiteestä. Siihen, että lain ”sudenkuopan” välttäminen verosuunnittelukeinoin olisi veronkiertoa, on suhtauduttava varauksin. Tätä korostaa vielä se, että ehdotettu säännös on ns. kohdennettu veronkiertosäännös (targeted tax avoidance rule, eli TAAR). On selvää, että veronkiertosäännöksen kiertämisen estämiseen toisella veronkiertosäännöksellä on suhtauduttava varauksellisesti, joskin toisinaan tämä on kyllä ollut mahdollista korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä.

5. Lain takautuvuus ja yhdenvertaisuus

Luonnoksessa todetaan (s. 11), että ”[A]rvostamislain muutosta sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen päätettyjen osingonjakojen verotukseen, mutta ei takautuvasti ennen lain voimaantuloa päätettyihin osingonjakoihin. Osinkojen verokohtelun muuttaminen niin, että se rajoittaa ennen ehdotettua lain voimaantuloa toteutettujen osakevaihtojen perusteella saatavia etuja lain voimaantulosta lähtien ei ole luonteeltaan takautuvaa sääntelyä”. Lisäksi luonnoksessa todetaan (s. 13), että ”[M]uutoksella olisi vaikutusta lain voimaantulosta alkaen osakevaihdolla jo hankittujen osakkeiden hankintamenon määrittämiseen. Muutos vaikuttaisi kuitenkin vasta lain voimaantulon jälkeisiin osakeluovutuksiin, ja niistä syntyvän veronalaisen tulon määrään, joten se ei ole luonteeltaan takautuvaa sääntelyä. Muutosta ehdotetaan sovellettavan vain 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuihin osakevaihtoihin arvostamislain muutosta vastaavasti”.

Takautuva verolainsäädäntö on oikeuskirjallisuudessa saatettu määritellä siten, että tämä tarkoittaa lainsäädäntöä, jossa abstrakti verovelvollisuus syntyy lainsäätämishetkeä ajallisesti edeltävien oikeustositteiden välityksellä ja jonka konkreettiset oikeusvaikutukset loukkaavat verovelvollisen perusoikeussuojaa. Tämä määritelmä huomioon ottaen, luonnoksessa ehdotetut lakimuutokset eivät vaikuttaisi takautuvilta. Perusteltua olisi kuitenkin, että esimerkiksi lopullisessa hallituksen esityksessä takautuvuutta käsiteltäisiin laajemmin ja/tai eduskuntakäsittelyn aikana takautuvuudesta pyydetäisiin Perustuslakivaliokunnan lausunto.

Esille nousee myös kysymys yhdenvertaisuudesta: onko perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta asianmukaista, että vuonna 2016 tehtyyn osakevaihtoon sovellettaisiin vanhoja säännöksiä, mutta 2017 alun jälkeen tehtyyn osakevaihtoon uusia säännöksiä, jotka ovat verotuksellisesti täysin erilaisia ja johtavat olennaisesti kovempaan verotukseen sekä osinko- että luovutusvoittoverotuksessa.

Kyseessä on ”early mover benefit” ja ”late mover disadvantage” -tilanteesta. Luonnoksessa tätä tilannetta (lainsäädännöllistä ratkaisua) on asiallisesti perusteltu vain hallinnollisilla näkökohdilla. Perustelu ei ole tasapainoinen. Tämä huomioi yksinomaan hallinnollisen näkökulman, mutta se sivuuttaa perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen.

Perustelluinta olisi, että uusia säännöksiä sovellettaisiin lähtökohtaisesti osakevaihtosäännösten säätämisestä 1996 lähtien. Koska tämä on kuitenkin käytännössä epärealistinen ratkaisu ja siten hylättävä lainsäädäntömalli, jäljelle jää säännösten soveltaminen lain voimaantulosta lähtien. Perusteltua olisi, että esimerkiksi lopullisessa hallituksen esityksessä yhdenvertaisuutta käsiteltäisiin laajemmin ja/tai eduskuntakäsittelyn aikana yhdenvertaisuudesta pyydetäisiin Perustuslakivaliokunnan lausunto.

6. Myöhemmät omistajanvaihdot

Luonnoksen perusteella säännöksiä sovellettaisiin etuyhteystilanteisiin. Säännöksiä sovellettaisiin siis tilanteisiin, joissa etuyhteys on ollut olemassa ennen osakevaihtoa tai se on syntynyt osakevaihdon seurauksena.

Luonnoksessa ei nimenomaisesti käsitellä tilannetta, mitä säännösten soveltaminen tarkoittaa myöhempien omistajanvaihdosten kannalta. Ilmeistä on, että osakevaihdon hetken olosuhteet määrittävät hankintamenon laskennan ja osinkoverotuksen periaatteet. Tämä merkitsee, että jos osakevaihdossa hankkivana yhtiönä toiminut holding- tms. yhtiö myydään myöhemmin kolmannelle osapuolelle, aikaisemman osakevaihdon perusteella määritetyt hankintamenon laskennan ja osinkoverotuksen periaatteet säilyvät. Luonnoksessa olisi hyvä olla kappale myöhempien omistajanvaihdosten merkityksestä.

Lainsäädäntöteknisesti sanottu on loogista. Omistajanvaihdostilanteissa käytännön ongelmaksi voi kuitenkin korostetusti muodostua se, että tämä koskee 1 päivänä tammikuuta 2017 tai sen jälkeen toteutettuja osakevaihtoja, nimittäin luovuttajaosapuolen tieto järjestelystä ei välttämättä, näin jälkikäteen etsien ja tarkastellen, ole helposti saatavilla taikka luovuttaja ei ylipäänsä ole halukas avustamaan hankkivaa tahoa tällaisen tiedon hankinnassa tai luovuttamisessa. Se, että Verohallinto oma-aloitteisesti etsii tämän tiedon tietokannoistaan, nostaa esille kysymyksen luovuttajan oikeusturvasta, ts. verosalaisuudesta, siis siitä, voiko Verohallinto rikkoa luovuttajan verosalaisuuden siten, että kolmas osapuoli (tässä myöhempi omistaja) saa tätä koskevan tiedon. Verosalaisuus joutuu epäilemättä koetukselle.

Se, että ehdotettujen säännösten soveltamisajankohtaa myöhennettäisiin (ks. edellä kohta 5), ratkaisisi esillä olevan kysymyksen.

7. Osakevaihdon rahavastike, osakevaihto Euroopan talousalueen ulkopuolisiin maihin ja muutoksenhaku matemaattiseen arvoon ja vertailuarvoon

Muutosehdotukset ovat tervetulleita.

8. Muita huomiota

Osakevaihtoon liittyvät välittömät kustannukset

Luonnoksessa ei ole huomioitu varainsiirtoveron ja muiden välittömien transaktiokulujen merkitystä. Kysymys on siitä, luetaanko osakevaihdesta suoritettava varainsiirtovero ja muut transaktioon välittömästi liittyvät kustannukset (esimerkiksi. arvonmääritys-, juristi- ja tilintarkastuskulut), jotka voivat olla suurempia kuin osakkeiden muu hankintameno muutoksen jälkeen, osakkeiden hankintameno lisäyksenä ja otetaanko ne huomioon nettovarallisuudessa? Tämä seikka tulisi täsmentää.

Sukupolvenvaihdos

Vaikutuksia sukupolvenvaihdoksiin ei ole arvioitu. Jos emoyhtiössä tehdään lainmuutoksen jälkeen sukupolvenvaihdos, jossa lasketaan SPV-arvo emoyhtiön vertailuarvosta, niin onko tarkoitus, että sukupolvenvaihdokset voidaan tehdä lahjana käytännössä ilman lahjaveroseuraamuksia (kun tytäryhtiön vertailuarvo on nolla tai hyvin pieni)? Hallituksen esitysluonnoksessa ei puhuta mitään sukupolvenvaihdoksista (vrt. s. 10, joka ei kuitenkaan liity esillä olevaan tematiikkaan). Tämä seikka tulisi täsmentää.

Varainsiirtoverotus

Osakkeiden vaihto on varainsiirtoveron alainen saanto. Luonnoksessa ei puututa, siis ehdoteta, muutettavaksi varainsiirtoverolakia. Se, että varainsiirtoverolakia ei ehdoteta muutettavaksi, on tässä yhteydessä perusteltua. Tulovero ja varainsiirtovero ovat eri veromuotoja. Yritysjärjestelydirektiivi koskee vain tuloveroa. Varainsiirto jää kansallisen sääntelyn varaan, kuitenkin sillä edellytyksellä, että sääntelyssä pitäydytään pääomanhankintadirektiivin puitteissa. Osakkeiden vaihdon varainsiirtoverotusta on kuitenkin syytä arvioida erikseen, esimerkiksi siinä yhteydessä, kun varainsiirtoverolain yritysjärjestelyitä koskevia säännöksiä arvioidaan laajemmin.

Helsinki, 9.8.2025

KTT Timo Torkkel

Timo Torkkel