

Valtiovarainministeriölle

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

Taustaa

Osakevaihto on EU:n yritysjärjestelydirektiiviin perustuva veroneutraali järjestely, jonka tarkoituksena on poistaa verotuksellisia esteitä yritysraakenteiden uudelleenjärjestelyiltä. Erityissääntely koskee ainoastaan kohdeyhtiön osakkeenomistajan verotusta. Kun vaihdossa saadaan vastaanottavan yhtiön osakkeita, luovutettujen osakkeiden hankintameno siirtyy uusiin osakkeisiin ilman välitöntä veroseuraamusta. Ilman tätä sääntelyä kyse olisi veronalaisesta luovutuksesta.

Osakevaihdon muut verovaikutukset määräytyvät yleisten tulovero- ja varainsiirtoverosäännösten mukaan. Julkisuudessa osakevaihto on viime vuosina liitetty lähinnä veroetujen tavoitteluun, erityisesti osinkoverotuksen ja luovutusvoittojen yhteydessä. Näin syntyneet mielikuvat ovat johtaneet sääntelyn kriittisempään tarkasteluun.

Tosiasiassa suurin osa osakevaihdosta toteutetaan liiketaloudellisista syistä, kuten konsernirakenteen selkeyttämiseksi, riskien hallitsemiseksi tai sukupolvenvaihdon valmisteluksi. Näissä tilanteissa osakevaihto on perusteltu ja usein ainoa realistinen ratkaisu.

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteena on puuttua sellaisiin veroetuihin, jotka eivät perustu itse osakevaihtosäännöksiin vaan muiden veronormien yhteisvaikutukseen. KHO:n ratkaisu 2017:78 on osaltaan avannut mahdollisuuksia hyödyntää näitä etuja. Vaikka kyseiset tilanteet ovat harvinaisia, ne ovat korostuneet julkisessa keskustelussa tavalla, joka on jättänyt varjoon sen, että valtaosa osakevaihdosta perustuu liiketoiminnallisiin, ei verotuksellisiin, syihin.

Etuyhteyden määritelmä

Valmisteluasiakirjoissa todetaan, että osakevaihdossa saadut osakkeet arvostetaan hankintameno, mikäli osakevaihto toteutetaan tilanteessa, jossa osapuolten välillä katsotaan olevan etuyhteys. Etuyhteyden katsotaan syntyvän, kun osakevaihdon osapuolella on määräysvalta sekä kohdeyhtiössä että hankkivassa yhtiössä. Määräysvalta määritellään yli puolen pääoman tai äänimäärän välittömäksi tai välilliseksi omistukseksi.

Tällaisen etuyhteyden olemassaolo johtaisi siihen, että kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenoksi vastaanottavassa yhtiössä katsottaisiin kohdeyhtiön aiempi poistamaton hankintameno. Käytännössä tämä tarkoittaa, että osakevaihtoja alettaisiin verotuksessa automaattisesti kohdella verotuksellisesti poikkeuksellisin ja mahdollisesti veroseuraamuksia aiheuttavina, vaikka järjestely olisi toteutettu täysin veroneutraalisti ja liiketaloudellisin perustein.

Tilannetta tekee erityisen ongelmalliseksi se, että etuyhteys ei ole poikkeus, vaan osakevaihdon rakenteellinen ja väistämätön seuraus. Jotta osakevaihto täyttää ylipäättään sääntelyssä edellytetyt tunnusmerkit, järjestelyn tulee koskea enemmistöä kohdeyhtiön osakkeista eli vähintään 50 prosentin omistusta. Tästä seuraa automaattisesti se, että osakevaihdon myötä vastaanottava yhtiö saa

määräysvallan kohdeyhtiössä. Siten esityksessä käytetty etuyhteyskriteeri ei rajaa pois erityisiä verosuunnittelutapauksia, vaan osuu väistämättä jokaiseen osakevaihtoon.

Lisäksi etuyhteyden soveltamisalan rajat jäävät edelleen epäselviksi. Valmisteluasiakirjoissa ei ole tarkemmin määritelty, sovelletaanko sääntelyä vain yhden henkilön omistamien yhtiöiden välisiin järjestelyihin vai myös esimerkiksi tilanteisiin, joissa määräysvalta on jakautunut useammalle taholle. Tällainen epäselvyys heikentää verotuksen ennakoitavuutta ja lisää verovelvollisten tulkintariskiä.

Näin laajasti ja epätarkasti muotoiltuna esitetty etuyhteysmääritelmä ei vastaa esityksessä mainittua tavoitetta kohdistaa sääntely vain keinotekoiisiin, osinkoverotuksen minimointiin tähtääviin järjestelyihin. Sen sijaan sääntely uhkaa kohdistua laajasti tavanomaisiin ja liiketaloudellisesti perusteltuihin osakevaihtoihin, joissa verohyödyt eivät ole järjestelyn motiivina.

Etuyhteyden vaikutus osakkaiden ja yhtiön verotukseen

Ehdotettu etuyhteysmääritelmä johtaisi käytännössä siihen, että mitään osakevaihtojärjestelyjä ei voitaisi enää toteuttaa ilman, että järjestelyyn liittyy piilevä yhteisöveroseuraamus ja kiristys osakkaiden verotukseen. Tämä heikentää merkittävästi osakevaihdon käyttökelpoisuutta konserniyhtiöiden rakenteellisiin uudelleenjärjestelyihin. Veroseuraamusta korostaa se, että tulolähdejaon poistamisen jälkeen vero-oikeudellisen käyttöomaisuusosakkeen määritelmää on tosiasiallisesti kavennettu, vaikka hallituksen esityksessä on nimenomaisesti todettu, ettei muutoksella pitäisi olla vaikutusta käyttöomaisuusosakkeiden verokohteluun.

Mikäli osakevaihdon kohteena olleet osakkeet arvostetaan jatkossa osakkeet ensinnä luovuttaneen hankintameno, seurauksena on helposti tilanne, jossa yhteisöverotus muodostuu esteeksi osakkeiden luovuttamiselle. Tämä luo verotuksellisen kannustimen olla toteuttamatta järjestelyjä, jotka muutoin olisivat liiketaloudellisesti perusteltuja. On myös huomattava, että osakeyhtiöillä ei ole käytössään hankintameno-olettamaa, toisin kuin luonnollisilla henkilöillä. Tämä tarkoittaa, että vaikka osakkeiden nimelliset luovutusvoitot olisivat samansuuruisia, yhtiön verorasitus voi olla huomattavasti suurempi, eikä verotusta voi kohtuullistaa hankintameno-olettamalla.

Toinen merkittävä ongelma liittyy siihen, että osakevaihdon toteuttaneiden yhtiöiden osakkaita rangaistaisiin käytännössä vuosittain osinkoverotuksessa. Jos kohdeyhtiön osakkeet arvostetaan vastaanottavan yhtiön verotuksessa alkuperäiseen hankintameno, joka voi olla hyvin alhainen tai jopa nolla, osinkoverotus muodostuu keinotekoisen kireäksi, koska kohdeyhtiön varallisuutta ei huomioida huojennetun pääomatulo-osingon määrää laskiessa. Näin muodostuu tilanne, jossa konsernirakenteen muodostaminen voi pahimmillaan aiheuttaa osinkojen verottamisen kokonaan ansiotulo-osinkona.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että osinkojen verotus olisi epäoikeudenmukainen verrattuna yhtiöihin, joissa ei ole toteutettu osakevaihtoa. Näissä yhtiöissä verotus perustuu taseeseen kirjattuun vertailuarvoon, joka heijastaa yhtiön todellista taloudellista tilannetta. Osakevaihdon tehneillä konserneilla tätä mahdollisuutta ei olisi, mikä asettaa ne kohtuuttomaan ja perusteettomaan eriarvoiseen asemaan.

Jatkossa olisi varmistettava, että myös osakevaihdon tehneet konsernit voivat hyödyntää taseeseen perustuvaa vertailuarvoa osinkoverotuksessa. Tämä edellyttää sitä, että etuyhteyden määritelmää

tarkennetaan niin, ettei se estä tasearvon käyttämistä niissä tilanteissa, joissa osakevaihto on toteutettu liiketaloudellisista eikä verosuunnitteluun tähtäävistä syistä.

Muut käytössä olevat keinot konsernirakenteen luomiseen

Vaihtoehtoinen tapa luoda konsernirakenne on liiketoimintasiirto, jossa alkuperäinen liiketoimintayhtiö siirtää osan tai koko liiketoimintansa perustettavalle tai jo olemassa olevalle yhtiölle ja saa vastikkeena kohdeyhtiön osakkeita. Liiketoimintasiirto ei tarjoa samanlaisia verosuunnittelumahdollisuuksia kuin osakevaihto, ja sen verokohtelu on ollut vähemmän kyseenalaistettua.

Käytännössä liiketoimintasiirto on kuitenkin monessa tilanteessa käyttökelvoton järjestelymuoto. Liiketoimintasiirto aiheuttaa sen, että kaikki liiketoimintayhtiön olemassa olevat sopimukset, jotka on sidottu tiettyyn oikeushenkilöön, on joko neuvoteltava uudelleen tai niiden siirrettävyydestä on erikseen sovittava. Mikäli sopimuksiin ei ole etukäteen kirjattu liiketoimintasiirron mahdollistavaa ehtoa, siirto voi osoittautua mahdottomaksi ilman merkittäviä liiketoiminnallisia riskejä tai kustannuksia. Tämän vuoksi liiketoimintasiirto ei ole realistinen vaihtoehto monille niille yrityksille, jotka muutoin voisivat hyödyntää osakevaihtoa konsernirakenteen kehittämiseen tai riskienhallintaan.

Varainsiirtoverotus

Esityksessä ei ole lainkaan käsitelty osakevaihtoihin liittyvää varainsiirtoverotusta, mikä on selkeä puute. Olisi perusteltua täsmentää, määräytyykö varainsiirtovero jatkossa osakevaihtotilanteissa alkuperäisen hankintamenon vai osakkeiden käyvän arvon perusteella, kuten tyypillisesti tapahtuu apporttitilanteissa. Tämä kysymys koskee sekä tulevia järjestelyjä että niitä osakevaihtoja, jotka on toteutettu 1.1.2017 tai sen jälkeen. Näiden tilanteiden oikeusvarmuuden näkökulmasta varainsiirtoverokohtelun selkeä käsittely olisi aiheellista sisällyttää lopulliseen hallituksen esitykseen.

Valmisteluasiakirjoissa todetaan, ettei varainsiirtoverolakiin ehdoteta muutoksia, mutta samalla esitetään, että lainsäädäntöhankkeen vaikutus varainsiirtoverotuottoon olisi noin kolme miljoonaa euroa. Mikäli tämän arvioidun verotuottovaikutuksen taustalla on varainsiirtoveron laskentaperusteen muutos, tulisi tämä ilmaista valmisteluasiakirjoissa nimenomaisesti. Verolainsäädäntöön liittyvien periaatteiden, kuten legaliteettiperiaatteen ja verotuksen ennakoitavuuden, vuoksi olisi asianmukaista säätää mahdollisesta muutoksesta suoraan varainsiirtoverolaissa. Verovelvollisen tulee pystyä päättämään veron määrä lain sanamuodon perusteella, ei ainoastaan esitöihin perehtymällä.

Omaisuuksensuoja ja verotuksen kohtuullisuus

Perustuslain 15 § turvaa jokaisen omaisuuden. Oikeuskäytännön mukaan sääntely, joka johtaa omaisuuden olennaiseen menettämiseen ilman korvausta, voi muodostaa kielletyn konfiskaation. Tähän liittyy myös taannehtivan sääntelyn hyväksyttävyyys. Jos veroseuraamus ulottuu takautuvasti jo toteutettuihin järjestelyihin, joiden osalta verovelvollinen on voinut perustellusti luottaa voimassa olleeseen lainsäädäntöön, kyse voi olla oikeudellisesti kestävämmästä puuttumisesta omaisuudensuojaan.

Monet verovelvolliset ovat lisäksi hakeneet oikeusturvaa järjestelyilleen ennakkoratkaisumenettelyn kautta. Ennakkoratkaisujen tarkoituksena on varmistaa verokohtelu ennen järjestelyn toteuttamista. Jos lainsäätäjä säättää jälkikäteen muutoksen, joka muuttaa näiden jo hyväksytyjen järjestelyjen veroseuraamuksia epäedullisesti, heikentää se vakavasti ennakkoratkaisujärjestelmän uskottavuutta ja loukkaa verovelvollisten luottamuksensuojaa.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että lainsäätäjän liikkumavara on suurempi, kun sääntely kohdistuu suuryrityksiin. Tilanne on kuitenkin toinen, kun sääntely vaikuttaa suoraan tai välillisesti yksityishenkilöihin, esimerkiksi yhden henkilön omistamien yhtiöiden kautta. Tässä esityksessä vaikutus ei rajoitu oikeushenkilöön vaan ulottuu suoraan luonnollisiin henkilöihin esimerkiksi osinkoverotuksen kautta.

Verovelvollisilla on oikeus odottaa, että sääntely, joka vaikuttaa olennaisesti verotuksen lopputulokseen, on kohtuullisesti ennakoitavissa. Nyt ehdotettu muutos kohdistuu jopa 10 vuoden takaisin järjestelyihin, joita ei ole aiemmin pidetty verotuksellisesti ongelmallisina, ja joista osa on vahvistettu joko ennakkoratkaisuin tai lainvoimaisin tuomioistuinratkaisuin.

Perustuslain 6 § takaa ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä. Ehdotettu ajallinen raja, 1.1.2017 alkaen, johtaa siihen, että samanlaisessa asemassa olevia verovelvollisia kohdellaan eri tavoin pelkästään sen perusteella, milloin järjestely on toteutettu. Verovelvollisilla ei ole ollut mahdollisuutta varautua siihen, että jo toteutetun transaktion verokohtelu muuttuisi jälkikäteen olennaisesti. Tämä asettaa verovelvolliset sattumanvaraiseen ja epäoikeudenmukaiseen asemaan. Ehdotetulla rajauksella ei saavuteta yhdenvertaisuuden tavoitetta, vaan se kohdistaa kiristyneen verotuksen vain osaan niistä verovelvollisista, joita säännösten olisi yhdenvertaisesti koskettava.

Esityksen perustuslainmukaisuuden varmistamiseksi ajallinen soveltamisraja on poistettava. Käytännössä tämä tarkoittaa kahta vaihtoehtoa: lakia sovelletaan vain voimaantulon jälkeen tehtyihin järjestelyihin tai kaikkiin järjestelyihin ilman ajallista rajaa. Näistä ensimmäinen vaihtoehto on selkeästi oikeudellisesti kestävämpi. Esitetty 1.1.2017 raja perustuu ainoastaan verovalvonnan teknisiin mahdollisuuksiin, ei hyväksyttävään oikeudelliseen perusteluun.

Mikäli lainsäädäntöön päädytään tekemään muutoksia, niiden soveltaminen tulee rajoittaa koskemaan vain tulevia järjestelyjä. Muussa tapauksessa esitys muodostuu perustuslain vastaiseksi ja aiheuttaa laajaa epävarmuutta sekä valitusprosesseja, jotka kuormittavat sekä hallintoa että tuomioistuimia.

Ylöjärvellä 15.8.2025

Hanna Rantala
CEO & Founder
KTM, TNT, BA & HHJ