

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkei- notulon verottamisesta annetun lain 52 f §:n ja tuloverolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2012 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 f §:n ja tuloverolain muuttamisesta (HE 148/2011 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Tarja Järvinen ja lain-säädäntöneuvos Marianne Malmgren, valtio-varainministeriö
- ylitarkastaja Kari Aaltonen, Verohallinto
- johtava veroasiantuntija Tero Honkavaara, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- osastopäällikkö Tomi Viitala, Keskuskauppakamari
- hallituksen jäsen Martti Virolainen, Suomen Veroasiantuntijat ry
- professori Seppo Penttilä, Tampereen yliopisto
- professori Raimo Immonen, Turun kauppa-
korkeakoulu.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut valtio-varainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain osakevaihtoon liittyvää maastapoistumisverotusta koskevaa sääntelyä siten, että verovelvollisen siirtyessä Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa asuvaksi osakevaihdossa verottamatta jätettyä luovutusvoittoa ei verotettaisi verovelvollisen tulona. Jos verovelvollinen luovuttaisi osakevaihdossa vastikkeeksi saamansa osakkeet sen jälkeen, kun hän on siirtynyt asumaan toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, ja luovutus tapahtuisi ennen kuin viisi vuotta on

kulunut sen verovuoden päättymisestä, jona osakevaihto tapahtui, osakevaihdossa syntynyt, mutta verottamatta jätetty luovutusvoitto luettaisiin verovelvollisen tuloksi.

Jos verovelvollinen siirtyisi muussa kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa asuvaksi ennen kuin viisi vuotta on kulunut sen verovuoden päättymisestä, jona osakevaihto tapahtui, osakevaihdossa syntynyt luovutusvoitto luettaisiin veronalaiseksi tuloksi.

Elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia ja tuloverolakia ehdotetaan muutettavaksi myös

siten, että osakevaihtoa pidettäisiin jatkossa luovutuksena, mutta osakevaihdossa syntynyttä voittoa ei katsottaisi veronalaiseksi tuloksi eikä tappiota vähennyskelpoiseksi menoksi. Osakevaihdon verokohtelu ei siten tältä osin muuttuisi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012. Lakeja sovellettaisiin

ensimmäisen kerran vuodelta 2012 toimitettavassa verotuksessa. Ehdotettua maastapoistumisverotusta koskevaa sääntelyä sovellettaisiin niihin osakevaihtoihin, jotka ovat tapahtuneet 1 päivänä tammikuuta 2009 tai sen jälkeen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä voimaantulosäännöstä koskevin muutoksin ja eräin muin vähäisin täsmennyksin.

Esityksen tarkoituksena on uudistaa osakevaihdon verotusta maastamuuttotilanteissa¹ niin, että se olisi yhteensopiva EU-oikeuden peruseriaatteiden kanssa. Tarkastelu on tullut välttämättömäksi komission Suomea vastaan nostaman rikkomusmenettelyn vuoksi². Komissio katsoo, että Suomen voimassa oleva laki saattaa olla ristiriidassa EU-oikeudessa turvatun sijoittautumisvapauden kanssa sekä muodostaa esteen työntekijöiden ja pääoman vapaalle liikkuvuudelle.

Nyt käsiteltävä esitys sisältää ne vähimmäismuutokset, joilla komission huomautuksiin voidaan vastata. Keskeistä on, että asuinvaltion muutos Suomesta toiseen ETA-valtioon ei laukaisisi enää jatkossa osakevaihdossa lykätyn veron maksuunpanoa. Verotus voisi aktualisoitua tältä osin vain, jos toiseen ETA-valtioon muuttanut henkilö luovuttaa osakevaihdossa saamansa osakkeet edelleen tai muuttaa ETA-alueen ulkopuolelle. Lisäksi edellytetään, että luovutus tai muutto tapahtuu viiden vuoden kuluessa sen verovuoden päättymisestä, jonka aikana osakevaihto on tehty.

Valiokunta pitää esitystä tältä osin välttämättömänä ja asianmukaisena. Se täyttää ensinnäkin yhä sen yritysjärjestelydirektiiviin³ liittyvän vaatimuksen, ettei osakevaihdosta itsessään saa aiheutua välittömiä veroseuraamuksia. Lisäksi siinä otettaisiin huomioon maastamuuttotilanteissa sijoittautumisoikeuteen ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät EU-oikeudelliset näkökohdat.

Valiokunta pitää esitystä päätöksymyksen osalta siis ongelmattomana. Muutos ehdotetaan kuitenkin toteutettavaksi tavalla, josta on aiheutunut tulkinnanvaraisuutta suhteessa muuhun verotukseen. Merkittävin muutos tältä osin on se, että osakevaihtoa pidettäisiin jatkossa luovutuksena, toisin kuin nyt. Tähän liittyy läheisesti myös kysymys vaihdossa saatujen osakkeiden hankinta-ajankohdasta ja ns. hankintameno-olettamasta. Esityksessä on jätetty lisäksi eräät näkökohdat arvioitavaksi myöhemmin EU-tuomioistuimen odotettavissa olevien ratkaisujen valossa tai osana mahdollista laajempaa maastapoistumisverotusta koskevaa tarkastelua. Näitä ovat mm. osakevaihdon jälkeisten arvomuutosten käsittelyyn sekä yritysten maastapoistumisen verotukseen liittyvät kysymykset.

¹ Maasta muutolla tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa henkilö muuttuu Suomesta muuton vuoksi joko rajoitetusti verovelvolliseksi tai hänen verosopimuksen mukainen asuinvaltionsa muuttuu toiseksi.

² Komission kirje 23.9.2008 SG-Greffe (2008)D/205669.

³ Euroopan unionin neuvoston direktiivi 90/434/ETY eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (direktiivin kodifioitu toisinto 2009/133/EY, annettu 19 päivänä lokakuuta 2009).

Esiin nousseet tulkintakysymykset ovat periaatteellisia ja edellyttäisivät laaja-alaista pohdintaa. Sellainen ei ole ollut kuitenkaan mahdollista tässä yhteydessä esityksen kiireellisyyden vuoksi. Valiokunta käsittelee kuitenkin seuraavassa lyhyesti tärkeimpiä näkökohtia. Valiokunta esittää lisäksi muutosta elinkeinotulon verotamisesta annetun lain (elinkeinoverolaki) 52 f §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännökseen sekä täsmennystä tuloverolain 46 §:n uuteen 9 momenttiin.

Osakevaihto luovutuksena

Osakevaihtoa pidettäisiin siis jatkossa luovutuksena. Tätä koskeva päinvastainen toteamus poistettaisiin laista.

Muutos tehtäisiin yksinomaan tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi ja Suomen verotusvallan turvaamiseksi verosopimuksiin liittyvissä tulkintatilanteissa. Kysymys on siis yksinomaan lakiin tehtävästä täsmennyksestä, jolla ei ole tarkoitus muuttaa asiallisesti osakevaihdon verokohtelua.

Samalla tarkennettaisiin myös Suomesta saadun tulon alaa. Se kattaisi jatkossa myös tilanteet, joissa osakevaihtoon liittyvä verotus aktualisoituu sen jälkeen, kun henkilö on muuttanut Suomesta. Verosopimuksiin liittyvissä tulkintatilanteissa voitaisiin näin todeta, että Suomessa asumisaikana toteutettu osakevaihto on ollut luovutus ja siitä saatu voitto täältä saatua tuloa. Tämä suojaisi Suomen verotusoikeutta nykyistä paremmin niissä tilanteissa, joissa verotus tulee ajankohtaiseksi sen jälkeen, kun henkilö on muuttanut Suomesta.

Muutokset ovat valiokunnan käsityksen mukaan ongelmattomia itse osakevaihdon suhteen. Esityksessä ei ole kuitenkaan lausuttu siitä, miten ne vaikuttavat muiden verosäännösten tulkintaan. Asiantuntijakuulemisessa on viitattu mm. sukupolvenvaihdoshuojennuksia, tappioiden vähennysoikeuden rajoituksia tai konserniavustuksia koskeviin säännöksiin, joissa veroetus tai muu soveltamisedellytys on sidottu omistuksen kestoon tai on muutoin luovutusrajoituksen alainen. Kysymys on siis siitä, mikä

merkitys näissä tilanteissa on sillä, että osakevaihtoa pidetään jatkossa luovutuksena.

Valtiovarainministeriö on todennut antamassaan lausunnossa, että mainitut tilanteet ovat jo nykyisin tulkinnanvaraisia tai niitä arvioidaan irrallaan siitä, onko osakevaihto määritelty laissa luovutukseksi vai ei. Julkaistua oikeuskäytäntöä ei juurikaan ole, eikä oikeuskirjallisuudesta tai Verohallinnon ohjeista ole saatavissa aina suoraa johtoa. Ministeriö ei ole pitänyt sen vuoksi aiheellisena lausua erikseen siitä, millä tavoin ehdotettu muutos vaikuttaisi eri tilanteiden arviointiin verotuksessa.

Valiokunta pitää kuitenkin merkityksellisenä sitä, mitä esityksen perusteluissa tai ministeriön lausunnossa *ei todeta*. Kummassakaan ei näet esitetä, että muutoksella *olisi vaikutusta* myös muiden verosäännösten tulkintaan. Jos näin olisi nimenomaan tarkoitettu, se olisi tullut todeta avoimesti esityksen perusteluissa. Sen jälkeen tulkintaan ei liittyisi myöskään enää mitään epäselvyyttä. Näin ei siis nyt ole.

Nykyistä oikeustilaa vahvistaisi lisäksi tuloverolakiin otettava säännös, jonka mukaan osakevaihdoissa vastaanotettujen osakkeiden hankinta-ajankohta määräytyisi osakevaihdoissa luovutettujen osakkeiden hankinta-ajankohdan mukaan. Omistusaika ei siis katkaisi osakevaihtoon vaan noudattaisi jatkuvuusperiaatetta, kuten nykyisin.

Nyt esitetyllä muutoksella ei siis ole — eikä tule olla — ratkaisevaa vaikutusta muiden verosäännösten tulkintaan. Tämä on valiokunnan mielestä perusteltua, kun lisäksi otetaan huomioon muutoksen muodollinen luonne ja säännöksistä yhä ilmenevä jatkuvuusperiaate. Eri soveltamistilanteet tulee siksi arvioida oman sääntelytaustansa tarkoitusta vasten, kuten nykyisin. Sillä seikalla, että osakevaihtoa pidetään lähinnä verosopimustilanteiden kiistatilanteiden varalta luovutuksena, ei näin ole itsenäistä merkitystä tulkinnassa.

Arvonmuutosten vaikutus

Esityksessä on tarkasteltu eri vaihtoehtoja voimassa olevalle sääntelylle ja todettu, ettei ainkaan nyt ole mahdollisuuksia säätää *yleistä*

maastapoistumisveroa. Tällainen vero kohdistuisi tyypillisesti henkilön osakeomistukseen yleisesti, ei vain osakevaihtoihin. Verotuksen perusteena olisi vastaavasti asuinvaltion muutos ja kohteena Suomessa tapahtunut osakkeiden arvonnousu. Verotus ei siis olisi sidottu mihinkään yksittäiseen luovutustapahtumaan.

Esityksessä ei ole pidetty toisaalta myöskään perusteltuna luopua kokonaan Suomen verotusvaltaan kiistatta kuuluvasta verotusoikeudesta.

Verotuksen kohteeksi on valittu näin nykyiseen tapaan se *luovutusvoitto*, joka on syntynyt osakevaihdon hetkellä ja joka on jäänyt verottamatta osakevaihtosäännöksen perusteella. Tämä määrä luettaisiin siis tuloksi ja verotettaisiin, jos henkilö luovuttaa osakevaihdossa saamansa osakkeet Suomesta muuton jälkeen tai muuttaa ETA-alueen ulkopuolelle viiden vuoden sisällä. Osakevaihdon ja maastapoistumishetken välisiä arvonmuutoksia ei siis otettaisi jatkossakaan huomioon. Säännöksen soveltamisalaa rajoittaisi kuitenkin merkittävästi se, että se koskisi vain luonnollisia henkilöitä, ei yrityksiä.

Valiokunta pitää ratkaisutapaa näissä oloissa käypänä, joskaan ei riidattomana. Se muistuttaa rakenteeltaan lähinnä Ruotsin mallia⁴, joka otettiin käyttöön viime vuoden alusta niin ikään komission huomautuksen jälkeen. Sääntelyä on kuitenkin perusteltua arvioida uudelleen siinä vaiheessa, kun EU-tuomioistuimessa vireillä olevista tapauksista on saatu riittävästi johtoa. Siinä yhteydessä on luonteva arvioida myös mahdollisuutta sekä tarvetta ottaa käyttöön yleinen maastamuuttoverotus, kuten monessa muussa Euroopan maassa, mm. Saksassa, Ranskassa, Tanskassa ja Norjassa.

Hankinta-ajankohta ja hankintameno-oletama

Tuloverolain 46 §:ään lisättäväksi esitetyssä uudessa 9 momentissa säädettäisiin osakevaihdossa saatujen osakkeiden hankinta-ajankohdasta. Tänä ajankohtana pidettäisiin osakevaihdossa luovutettujen osakkeiden hankinta-ajankoh-

taa. Omistusaika noudattaisi siten jatkuvuusperiaatetta, kuten nykyisin. Säännös olisi kuitenkin tarpeen selvyiden vuoksi, koska osakevaihtoa pidettäisiin jatkossa luovutuksena, joka tyypillisesti katkaisee omistusaajan. Säännöksellä on merkitystä lähinnä ns. hankintameno-olettamaa sovellettaessa.

Omistusaikaan luettaisiin jatkossa maastapoistumistilanteissa myös se aika, jonka henkilö on omistanut vastikkeeksi saamansa osakkeet osakevaihdon jälkeen. Omistusaika katkeaisi näin vasta, jos henkilö luovuttaa vastikeosakkeet tai muuttaa ETA-alueen ulkopuolelle viiden vuoden sisällä muutosta. Ehdotus on tältä osin hieman epätarkka ja voi aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta. Valiokunta esittää sen vuoksi, että tuloverolain 46 §:n 9 momenttia täsmennetään tältä osin siten kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu tarkemmin.

Tarkennus merkitsee siis sitä, että osakevaihdossa syntynyt voitto laskettaisiin myös maastapoistumistilanteissa aina joko alkuperäisen hankintamenon tai vaihtoehtoisesti koko omistusaajan mukaan määräytyvän hankintameno-olettaman perusteella. Verotuksen kohteena olisi siten joko osakkeiden alkuperäiseen hankintamenoon perustuva luovutusvoitto osakevaihdon hetkellä tai koko omistusaajan mukaan määräytyvän hankintameno-olettaman perusteella laskettu luovutusvoitto osakevaihtohetken käyvästä arvosta. Luovutusvoiton laskenta olisi siis tältä osin samanlainen Suomessa asuvalle ja täältä muuttaneelle.

Voimaantulosäännös

Uusia säännöksiä on tarkoitus soveltaa ensimmäisen kerran vuodelta 2012 toimitettavassa verotuksessa. Maastapoistumisverotusta koskevia elinkeinoverolain 52 f §:n 3 ja 4 momenttia ei sovellettaisi kuitenkaan niihin osakevaihtoihin, jotka ovat tapahtuneet ennen 1.1.2009.

Asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että säännös voi johtaa verovelvolliselle kielteiseen takautuvaan verotukseen. Perusteena on se, että nykyinen maastapoistumisverotusta koskeva soveltamisaika on vain kolme vuotta. Jos osakevaihto on tapahtunut 1.1.2009 jälkeen ennen

⁴ Ruotsissa tarkastelu kohdistuu kuitenkin 10:een muuton jälkeiseen vuoteen.

kuin uusi laki on tullut voimaan, verovelvolinen ei ole voinut varautua voimaan tulevaan uuteen viiden vuoden määräaikaan.

Valiokunta pitää huomautuksia perusteltuina ja ehdottaa, että voimaantulosäännöstä muutetaan tältä osin. Viiden vuoden soveltamisajan piiriin voisivat siten kuulua vain ne osakevaihdot, jotka toteutetaan lain voimaantulon jälkeen. Muutosehdotus on kuvattu tarkemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. lakiehdotus

Voimaantulosäännös. Voimaantulosäännöksen 2 momentti voi johtaa edellä todetuin tavoin takautuvaan verotukseen, joka on verovelvolliselle epäedullinen. Valiokunta ehdottaa sen vuoksi, että 2 momenttiin lisätään tämän poissulkeva rajaus. Lain 52 f §:n 3 ja 4 momenteissa tarkoitettua viiden vuoden määräaikaä sovellettaisiin siten vain niihin osakevaihtoihin, jotka on tehty lain voimaantulon jälkeen. Voimaantulosäännös vastaisi muutoin hallituksen esitystä.

2. lakiehdotus

46 §:n uusi 9 momentti. Momenttia tulisi tarkentaa niin, että se olisi osakevaihdossa saatujen osakkeiden omistusaajan laskennan suhteen yksiselitteinen. Siihen laskettaisiin mukaan osakevaihdon jälkeinen aika myös maastapoistumistilanteissa aina siihen asti, kun osakkeet luovutetaan tai henkilö muuttaa ETA-alueen ulkopuolelle viiden vuoden sisällä maastamuuton jälkeen. Valiokunta ehdottaa sen vuoksi, että momentin toiseen virkkeeseen lisätään selvyysden vuoksi tätä kuvaava sana "myös".

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena

paitsi 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännös ja 2. lakiehdotuksen 46 §:n 9 momentti muutettuina seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten HE)

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2012 toimitettavassa verotuksessa. Tämän lain 52 f §:n 3 ja 4 momenttia ei kuitenkaan sovelleta niihin osakevaihtoihin, jotka ovat tapahtuneet ennen 1 päivää tammikuuta 2009. Mainituissa momenteissa säädettyä viiden vuoden määräaikaä sovelletaan vain niihin osakevaihtoihin, jotka ovat tapahtuneet lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

2. lakiehdotus

46 §

Luovutusvoiton laskeminen

Jos luovutetut osakkeet on saatu elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 f §:n 1 momentissa tarkoitettussa osakevaihdossa, osakkeiden omistusaika lasketaan osakevaihtoa edeltävästä saannosta. Mainitun pykälän 3 ja 4 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa 1 momentissa säädettyä luovutushinnasta vähintään vähennettävää määrää laskettaessa otetaan huomioon myös se aika, jonka henkilö on osakevaihdon jälkeen omistanut vaihdossa vastikkeeksi saamansa osakkeet siihen hetkeen saakka, kun henkilö siirtyy muualla kuin Euroopan talousalueella sijaitsevassa valtiossa asuvaksi tai luovuttaa Euroopan talousalueella sijaitsevassa valtiossa asuessaan osakevaihdossa vastikkeeksi saamansa osakkeet.

VaVM 7/2012 vp — HE 148/2011 vp

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Matti Saarinen /sd
vpj.	Pentti Kettunen /ps	Sari Sarkomaa /kok
jäs.	Leena Harkimo /kok	Astrid Thors /r
	Jouko Jääskeläinen /kd	Kauko Tuupainen /ps
	Timo Kalli /kesk (osittain)	Kari Uotila /vas
	Sampsa Kataja /kok	Pia Viitanen /sd
	Esko Kiviranta /kesk	Ville Vähämäki /ps
	Kari Rajamäki /sd	vjäs. Lenita Toivakka /kok (osittain)
	Markku Rossi /kesk	Tapani Tölle /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.