

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

Elinkeinoelämän valtuuskunta kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu osakevaihdon verotusta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta kunnioittaen seuraavaa.

Osakevaihdon jälkeisen osingonjaon verotuksen kiristäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan osakevaihdon jälkeisen osingonjaon verotuksen kiristämistä arvostamislakiin tehtävällä nettovarallisuuslaskennan muutoksella. Ehdotus perustuu niin kutsuttuun massimuijakohuun, joka koski somevaikuttajien verosuunnittelua. Kohun jälkeen hallitus päätti estää osinkoverotuksen minimointiin tähtäävien osakevaihtojärjestelyiden epätarkoituksenmukaisen hyödyntämisen verotuksessa.

Massimuijakohussa on käytännössä kysymys siitä, että nykyinen osinkoverojärjestelmä ei huomioi yrittäjäriskiä osaamiseen tai brändiarvoon perustuvassa liiketoiminnassa ilman, että yrittäjä toteuttaa osakevaihdon. Elinkeinoelämän valtuuskunta peräänkuuluttaa keskustelua yrittäjäriskin huomioimisesta ansiotulo-osinkojen verotusta keventävänä tekijänä sen sijaan, että mediakohun myötä säädetään veronkiristyskiä, jotka kohtelevat osingonsaajia perusteettomasti epäyhdenvertaisella tavalla. Yksittäisen verosuunnittelutoimen estäminen ei ole sen arvoista, että osinkoverohuojennusta heikennetään hallitusohjelman kirjauksen vastaisesti tulkinnanvaraisella ja epätarkoituksenmukaisen laajalla sääntelyllä, jossa on taannehtivan verolainsäädännön piirteitä.

Nyt ehdotetussa veronkiristyksessä hallituksen kirjaamaa osakevaihtojärjestelyn epätarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen liittyvää rajausta ei ole tehokkaasti toteutettu. Esitysluonnoksen mukaan muutos koskisi kaikkia niitä tilanteita, joissa osakevaihdon osapuolten välille on muodostunut etuyhteys osakevaihdon hetkellä tai sen seurauksena. Osapuolia ei ole esitysluonnoksessa määritelty, mutta osapuoliksi voitaneen tulkita osakevaihtoa koskevan EVL 52 f §:n 1 momentin sääntelyn kohteena olevat osakkeet hankkiva yhtiö, kohdeyhtiö ja kohdeyhtiön osakkeenomistajat. Nämä tahot on mainittu myös esitysluonnoksen lähipiiritilanteita käsittelevissä perusteluissa sivulla 11. Koska EVL 52 f §:n 1 momentissa edellytetään äänienemmistön hankkimista osakevaihdossa, muodostuu etuyhteys osakkeita hankkivan yhtiön ja kohdeyhtiön välille osakevaihdossa aina. Tämän perusteella veronkiristystä sovellettaisiin hallituksen tarkkarajaisen kirjauksen vastaisesti kaikkiin vuonna 2017 tai sen jälkeen osakevaihdolla osakkeita hankkineisiin yrityksiin.

Osakevaihtoja hyödynnetään laajasti erilaisissa rakenne- ja omistusjärjestelyissä, kuten sukupolvenvaihdosten tai henkilöstön sitouttamisjärjestelyiden yhteydessä tai liiketoimintariskien hallinnassa. Koska myöhempiä omistajanvaihdoksia ei oteta ehdotetun sääntelyn soveltamisalassa huomioon, veronkiristys koskisi myös niitä osakkaita, jotka ovat hankkineet yrityksen osakkeita vasta osakevaihdon toteuttamisen jälkeen, ja jotka eivät edes teoriassa ole voineet pyrkiä minimoimaan verotustaan osakevaihdon avulla.

Esitysluonnoksen mukaan kohdeyhtiön osakkeet arvostettaisiin osakevaihtoa edeltävään hankintamenoon. Tämä arvostamisvalinta tekee veronkiristyksestä erityisen ankan. On selvää, ettei kohdeyrityksen osakkeiden alkuperäinen hankintameno heijasta yrityksen myöhempää arvoa tai varallisuusasemaa aineellisen eikä aineettoman omaisuuden osalta. Sen sijaan osinkoa jakavan yrityksen osakkeen arvoon kohdeyrityksen varallisuusarvo vaikuttaa, ja sen muussa yhteydessä kuin osakevaihdossa osakkaiksi tulleet osakkaat ovat lähtökohtaisesti maksaneet osakkeistaan käyvän hinnan. Arvostamislain muutoksella toteutettava veronkiristys osuisi erityisen kipeästi näihin osakkaisiin, jotka eivät edes ole olleet osakevaihdon osapuolena. Ehdotettu arvostamisvalinta johtaisi toisinaan myös siihen, että vastikeosakkeita saavien osakkaiden osinkoverotus kiristyisi osakevaihdon seurauksena osakevaihtoa edeltävään tilanteeseen verrattuna. Tämä muodostaisi tosiasiallisen esteen veroneutraalin ja liiketaloudellisesti perustellun osakevaihdon toteuttamiselle, mitä voitaneen pitää EU:n yritysjärjestelydirektiivin vastaisena.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia ovat oikeusvarmuus ja ennustettavuus. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus varmistaa, että yritykseen kohdistuva sääntely on selkeää, ennakoitavaa ja oikeasuhtaista. Nyt ehdotettu osinkoverotuksen kiristys olisi monimutkainen, suhteettoman laajamittainen ja täysin ennakoimaton. Näiden piirteidensä vuoksi ehdotus on hallitusohjelman kirjauksen ja hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien vastainen. Lisäksi ehdotus on ristiriidassa hallituksen kotimaisen omistajuuden vahvistamista koskevan tavoitteen kanssa.

Ehdotuksessa on taannehtivan verolainsäädännön piirteitä, sillä osinkoverotuksen kiristyminen perustuisi jopa lähes vuosikymmen ennen lain voimaantuloa toteutettuun osakevaihtoon. Vaikka perustuslakiin ei sisälly yleistä taannehtivan verolain kieltoa, perustuslakivaliokunnan mukaan

taloudellisilla toimijoilla on oikeus odottaa verolainsäädännöltä sellaista ennakoitavuutta, että he pystyvät etukäteen kohtuullisessa määrin arvioimaan verolainsäädännön merkityksen toimintaansa suunnitellessaan (PeVL 97/2022 vp).

Ehdotettu osinkoveron kiristäminen vaikuttaisi luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan, joten sitä tulee tarkastella myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämän vuoksi kansalaisia tai kansalaisryhmiä ei voida lailla mielivaltaisesti asettaa toisia epäedullisempaan asemaan. Koska vuonna 2017 tai sen jälkeen toteutettu osakevaihto on veronkiristuksen soveltamisalan erotteluperusteena hyvin sattumanvarainen, ehdotus on ongelmallinen myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta.

Vaikka sääntelyä sovellettaisiin vain niihin osakevaihtoihin, joissa etuyhteys on muodostunut osakevaihdon osapuolten välille jo ennen järjestelyä eikä sen seurauksena, kohdistuisi kiristys silti myös muista syistä kuin osinkoveron minimoimisesta tehtyihin osakevaihtoihin ja muiden kuin osakevaihdossa mukana olleiden osakkaiden osinkoverotukseen. Myöskään nettovarallisuuslaskennassa sovellettavan arvon vaihtaminen osakkeiden vertailuarvoon tai matemaattiseen arvoon ei riittävästi auttaisi kohdistamaan veronkiristuksen soveltamisalaa osinkoverotuksen minimointiin tähtääviin osakevaihtojärjestelyihin. Ehdotettu muutos kiristäisi yrittäjien verotusta laajasti ja sattumanvaraisesti. Muutos rapauttaisi nykyistä osinkoverohuojennusta vastoin pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaa, jonka mukaan listaamattomien yritysten osinkoverohuojennus säilyy muuttumattomana. Ehdotettua muutosta ei siksi pidä lainkaan toteuttaa.

Vaihtoehto osinkoverosuunnittelun vähentämiseksi

Esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehtoissa on asianmukaisesti todettu, että osakevaihtojärjestelyjen avulla tapahtuvaan osinkoverotuksen minimointiin olisi mahdollista puuttua myös uudistamalla osinkoverojärjestelmää investointien suhteen neutraalimmaksi. Tämä olisi nyt ehdotettua muutosta parempi tapa puuttua osakevaihtoihin liittyvään verosuunnitteluun.

Toteuttamisvaihtoehtoihin tulisi lisätä yrittäjäriskin huomioiminen myös ansiotulona verotettavien osinkojen verotuksessa. Muutos vähentäisi osinkoverotukseen liittyvää verosuunnittelua kaventamalla eroa pääomatulo-osinkojen ja ansiotulo-osinkojen verotuksen välillä.

Nykymallissa yrittäjäriski huomioidaan vain pääomatulo-osinkojen verotuksessa nettovarallisuudelle laskettuna. Aineeton omaisuus, kuten brändiarvo, osaaminen tai yrityksen omassa toiminnassa kehitetyt ratkaisut eivät vaikuta nettovarallisuuteen, joten aineettomiin panoksiin perustuvien voittojen jakaminen yrittäjäomistajalle verotetaan ansiotulo-osinkoina. Ansiotulo-osinkojen

verotuksessa yrittäjäriskiä ei huomioida, vaan kertaalleen jo yrityksen tasolla verotetusta voitonjaosta veronalaista ansiotuloa on 75 prosenttia.

Yrittäjäriskin rajaaminen pääomatulo-osinkojen verotukseen oli lainsäätäjältä tietoinen valinta vuoden 2005 verouudistuksessa. Ansiotulo-osingon verotus haluttiin säätää suunnilleen samalle tasolle kuin muunkin ansiotulon, kuten palkan ja eläkkeiden verotus, jotta osakeyhtiömuodossa toimiminen ei muodostuisi verotuksellisesti edulliseksi tavaksi hankkia ansiotuloja (HE 92/2004 vp, s. 26).

Aineettoman omaisuuden ja palveluiden merkitys on kuitenkin lisääntynyt viimeisen 20 vuoden aikana. Useimmissa kehittyneissä maissa aineettomat investoinnit ovat jo pitkään olleet aineellisia investointeja suuremmat. Tuottavuuskasvu, ja siten hyvinvoinnin lisääntyminen, perustuvat yhtä lailla aineettomiin kuin aineellisiin investointeihin (Koski, H., Pajarinen, M., Rouvinen, P. [2024]: Suomen tulevan kasvun avain: Aineettoman pääoman ymmärtäminen kokonaisuutena. Etla Muistio nro 134). Näin ollen yrittäjäriskin huomioiminen myös aineettomiin investointeihin perustuvien voittojen verotuksessa olisi hallituksen kasvutavoitteiden kannalta perusteltua.

Nykyinen veromalli ohjaa omistajayrittäjiä jakamaan osinkoa korkeintaan kahdeksan prosenttia nettovarallisuudesta. Ansiotulo-osingon kireä verotus kannustaa jättämään voitot yritykseen niissäkin tapauksissa, joissa se ei yritystoiminnan pääomatarpeen kannalta olisi tarpeellista. Ääritapauksessa yrityksen voi olla kannattavaa investoida jopa negatiivisen tuoton kohteisiin nettovarallisuuden kasvattamisesta saatavien hyötyjen vuoksi (Ropponen, O. [2024]. Suomen listaamattomien yhtiöiden verojärjestelmän rakenne kohdallaan - Yksityiskohtia olisi aihetta pohtia. Etla Muistio nro 139). Ansiotulo-osinkojen verotuksen keventäminen vähentäisi verotuksen vääristäviä kannustinvaikutuksia ja osinkoverotukseen liittyvää verosuunnittelua.

Osakkeiden hankintamenoa elinkeinoverolaissa koskeva ehdotus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että elinkeinoverolakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan osakevaihdolla hankittujen osakkeiden hankintamenoa pidettäisiin osakevaihtoa edeltävää poistamatonta hankintamenoa. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, muutos johtaisi kaksinkertaiseen verotukseen niissä tilanteissa, joihin käyttöomaisuusosakkeiden verovapaata luovutusta koskevaa säännöstä ei sovellettaisi myöhemmässä osakeluovutuksessa. Tällainen tilanne on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön (ks. esimerkiksi ratkaisu KHO:2024:42) perusteella yleinen.

Esitysluonnoksesta ei ilmene, mihin hallituksen päätökseen osakevaihdossa hankittujen osakkeiden hankintamenoa ehdotettu muutos perustuu. Veronkiristysten vaikutuksia ei myöskään ole esitysluonnoksessa arvioitu, vaikka ehdotetun etuyhteyksimääritelmän laajuuden vuoksi tämäkin kiristys kohdistuisi kaikkiin vuonna 2017 ja sen jälkeen tehtyihin osakevaihtoihin. Ottaen huomioon,

että hallitus tavoitteli puoliväliriihen kasvutoimilla nimenomaan yrittämisen ja investointien edellytysten parantamista, tällaista kaksinkertaiseen verotukseen johtavaa veronkirstystä ei pidä toteuttaa.

Osakevaihtosäätelyä väljentävät muutokset

Monissa yksityiskohdissa kilpailijamaat tarjoavat Suomea edullisemmat verosäännöt konsernirakenteen uudelleenjärjestelyyn. Jotta hallituksen puoliväliriihen tavoite Suomen houkuttelevuudesta kasvuyritysten ja osaavan pääoman sijaintipaikkana voisi toteutua, Suomen tulisi päivittää yritysjärjestelyjä koskeva sääntelynsä kilpailijamaiden tasolle. Esitysluonnoksessa esitetyt osakevaihtosäätelyn väljennykset pääosin palvelevat tätä tavoitetta.

Veroneutraalin osakevaihdon salliminen ETA-alueen ulkopuolisiin maihin on tärkeä muutos, joka esitysluonnoksen perusteella pääosin vastaa muiden Pohjoismaiden voimassa olevaa sääntelyä. Myös osakevaihdon rahavastiketta koskevien sääntöjen väljentäminen on oikeasuuntainen toimi, joka poistaa veroesteitä sellaisilta järjestelyiltä, joissa osa osakkaista haluaa luopua osakkuudestaan. Ehdotettu sääntely jää kuitenkin kireämmäksi kuin Ruotsin ja Tanskan sääntely, joissa rahana maksettavalle korvaukselle ei ole säädetty nyt ehdotettua 50 prosentin ylärajaa. Jotta sääntely olisi kilpailukykyistä, rahavastikkeen enimmäismäärästä tulisi säätää muiden Pohjoismaiden mallin mukaisesti.

Kujanpää Emmiliina
Elinkeinoelämän valtuuskunta