

Lausunto

15.08.2025

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

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta, Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/13385/2025

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Lainsäädäntöluonnosta perustellaan osinkoulottuvuuden osalta sillä, että muutoksella olisi tarkoitus estää osinkoverotuksen minimointiin tähtäävien osakevaihtojärjestelyjen epätarkoituksenmukainen hyödyntäminen. Lisäksi lainsäädäntöluonnoksessa on tarkoitus muuttaa tiettyjä osakevaihtosäännöksiä. Lainsäädäntöluonnos liittyy myös tiettyihin osakevaihdon jälkeisiin osakeluovutuksiin. Keskityn lausunnossa osinkoverotuksen minimoinnin estämiseen sekä osakeluovutusnäkökulmaan.

Osinkoverotuksen minimoinnin estäminen lienee nähty yhteiskunnallisessa keskustelussa kohtuullisen yhdenmukaisesti niin, että nykyisen sääntelyn korjaamiselle on tarvetta. Oma kysymyksensä on se, miten nykyistä sääntelyä tulisi kehittää, ja mikä olisi paras ratkaisu. Lainsäädäntöluonnoksen mukainen ratkaisu monimutkaistaisi entisestään verojärjestelmää ja lisäisi riskiä uusien ongelmien syntymiselle. Monimutkaisuuden lisääntyminen vaikeuttaa eri ulottuvuuksien tyhjentävää huomioimista muutosten yhteydessä.

Osaltaan luonnoksesta saattaisi olla hyödyllistä tuoda edes taustoittavana tietona se, minkä suuruisesta verohyödyistä asiassa on laskennallisesti enimmillään kyse verovelvolliselle, miten tämä etu pienenee, ja ajantasaisempiin tietoihin kuin vuoden 2023 tietoihin pohjautuen, kuinka suuri verohyöty keskimäärin asiassa on tosiasiasa saatu ml. ilmiön suuruus ja sen kehitys (ml. tämä vuosi) sekä kokonaisuutena, mutta myös verovelvollistasolla ml. verovuosi-kohtaisuus. Keskeistä olisi huomioida taustoituksessa myös näkökulma, joka pitää sisällään osinkoverotuksen lisäksi osinkotulon verotuksen kaksinkertaisuuden (yhteisövero) sekä sen, että yritysjärjestelyrakenteesta syntyy aina erilaisia hallinnollisia kustannuksia. Esitysluonnoksesta ei ilmene, onko julkinen keskustelu ja lainsäädäntömuutoksen riski vaikuttanut osaltaan järjestelyjen määrään. Laskelmista jää epäselväksi, miten niissä otettaisiin huomioon mahdollinen osingonjaosta pidättäytyminen, mikäli lainsäädäntöluonnoksen mukainen muutos tehtäisiin. Jos tällaista käyttäytymismuutosta ei uskottaisi tapahtuvan, epäselväksi jäävät perustelut siitä, miksi osinkoja uskottaisiin maksettavan entiseen tapaan riippumatta verohuojennuksen menetyksestä.

Lainsäädäntöluonnoksen mukainen muutos koskisi 1.1.2017 tai sen jälkeen tehtyjä osakevaihtojärjestelyjä, joissa aiempi omistus on muuttunut välilliseksi (lähipiirin väliset etuyhteysosakevaihdot) riippumatta siitä, onko osakevaihtojärjestely tehty osinkoverotuksen minimoimiseksi, vai onko järjestelylle olemassa muita kuin verotuksellisia syitä. Luonnoksessa olevat muutokset eivät kohdistuisi pelkästään osinkoverotuksen minimointia koskeviin järjestelyihin, vaan olisivat tätä laajempia, mikä olisi keskeistä tuoda perusteluissa avoimesti esille. Osaltaan paikoin jää epäselväksi, koskisiko muutos kaikkia EVL 52 f §:n mukaisia osakevaihtoja, jossa yleisesti muodostuu ns. etuyhteys, vai oletettavasti ainoastaan ns. lähipiiritilanteita (sama osakaspiiri, omistuksen muuttuminen välilliseksi). Määritelmiin (etuyhteys, lähipiiri, osapuoli) jää luonnoksessa tulkinnallisuutta ja epäselvyyttä, jota olisi tärkeää poistaa täsmällisemmällä määritelmillä sekä lisäämällä selostusta sekä esimerkkejä.

Lainsäädäntöluonnoksen mukainen muutos tarkoittaisi, että osinko- ja luovutustilanteiden verotukseen tulisi uutta epäyhdenmukaisuutta ja lisääntyvää monimutkaisuutta. Lainsäädäntöluonnoksesta ei ilmene selkeää oikeudellista analyysia siitä, millä perusteilla erilainen verotus katsotaan perustelluksi. Voitonjaon ja luovutuksen verotukseen liittyy tietynasteinen yhdenmukaisuuden lähtökohta, josta poikkeamiselle on oltava kestävä peruste (esimerkiksi syyt listattujen ja listaamattomien yhtiöiden voitonjaon verotuksen eroavuudelle). Esimerkiksi lainsäädäntöluonnoksessa todetaan, että osakevaihtosäännösten rajaaminen pelkästään ulkomaisiin osakevaihtoihin ei ole perusteltua, koska ”Sääntelymuutos johtaisi siihen, että rajat ylittävälle osakevaihdolle annettaisiin huomattava veroetu suhteessa kotimaisiin osakevaihtoihin”. Esitysluonnoksen muutokset vaikuttaisivat etuyhteystilanteissa saataviin etuihin suhteessa ei-etuyhteystilanteisiin asiaan liittyvän vuorokauden lisäksi. Etuyhteystilanteisiin liittyy usein erityissääntelyä, jolla pyritään turvaamaan verotuksen yhdenmukaisuutta ei-etuyhteystilanteisiin nähden (esimerkiksi siirtohinnoittelusääntely tai peitelty osingon sääntely). Nyt lainsäädäntöluonnoksen osakevaihdosta syntyvät veroseuraukset olisivat nimenomaisesti suunniteltu aiheuttava verotuksen eroavuutta etuyhteys-/lähipiiritilanteissa riippumatta siitä, olisiko taustalla osinkoverotuksen minimointia vai ei. Erilaiset yritysjärjestelyt ovat tyypillisiä myös pienissä yrityksissä, jolla saatetaan esimerkiksi eriyttää eri toimintoja (esim. sijoitus- ja liiketoiminta), varallisuutta, järjestellä omistusrakennetta avainhenkilöstön sitouttamiseen tai ulkopuolisten sijoittajien mukaan ottamiseen, myyntiin tai sukupolvenvaihdokseen, ylipäätään hallinnoida erilaisia

normaaleja yritysriskejä (mm. pääomien ja velkojen hallinta). Näiden muiden kuin verotussyiden huomioiminen suhteessa luonnosteltuihin muutoksiin jäävät jossain määrin taka-alalle.

Lainsäädäntöluonnoksessa arvioitavat vaikutukset jäävät jossain määrin epäselväksi moniin erilaisiin tilanteisiin nähden suhteessa nykytilaan sekä erilaisten tilanteiden verotuksen johdonmukaisuuteen ja verotuksen yhdenvertaisuuteen muutoksen jälkeen. Näitä useita erilaisia tilanteita olisi toivottavaa esittää ja arvioida monipuolisemmin. Oletettavasti annettavissa muissa lausunnoissa ilmenee useita erilaisia tilanteita, joiden arviointi suhteessa muutoksiin olisi keskeistä, esimerkkinä muutosten arviointi suhteessa siihen, kun osakevaihtoa ei tehtäisi (aiheutuisiko osakevaihdesta osinkoverotuksen kiristyminen, entä luovutustilanteet).

Toivottavaa olisi osoittaa tarkemmin esimerkiksi esimerkkejä hyödyntämällä, miten 2017 vuotta voidaan pitää perusteltuna rajauksena verohyödyn näkökulmasta, ja miten siitä lähtien monessa tilanteessa syntynyt etu on jo voitu hyödyntää, ja edun hyöty on tämän jälkeen pienentynyt. Tämä ei poista sitä, että vahvasti käytännöllis-teknisillä syillä perusteltu vuosiraja asettaisi verovelvollisia tältä osin eriarvoiseen asemaan verotuksessa, johon liittyviä oikeudellisesti kestäviä perusteluja olisi toivottavaa enemmän avata.

Esitysluonnoksessa muut ratkaisuvaihtoehdot on esitetty suppeasti. Esitysluonnoksessa tuodaan esille osinkoverotuksen uudistamistarve ja sen mahdolliset hyödyt, samalla todeten, että osinkoverotus vaatisi kokonaisuudistamista sekä aikaa ja perusteellista harkintaa, mistä johtuen se ei olisi toimiva ja nopea ratkaisu osakevaihtojärjestelyjen avulla tapatuvan osinkoverotuksen minimointiin. Asiaan liittyvä osinkoverotukseen liittyvä ongelma on ollut tiedossa jo ainakin vuodesta 2017 lähtien, jolloin KHO antoi ratkaisun 2017:78. Asiaan liittyvä ilmiö ei ole uusi, ja osinkoverotuksen uudistamista on ollut mahdollista suunnitella, jota myös osaltaan on tehty joissain työryhmissä. Luonnoksessa ei ole selkeää arviota osinkoverotuksen uudistamisen eri vaihtoehtoista sekä sen hyödyistä. Luonnoksen oikeusvertailuosio ei keskity osinkoverotuksen vaihtoehtoihin. Osaltaan oikeusvertailun rajallisuus heikentää mahdollisuutta arvioida muiden valtioiden tekemien osinkoverotusratkaisujen tarkoituksenmukaisuutta esitysluonnoksessa esitettyyn vaihtoehtoon nähden, vaikka toki on ymmärrettävää, että esitysluonnoksen tavoitteena ei ole ollut osinkoverotuksen vaihtoehtojen laaja-alainen oikeusvertailu. Esitysluonnoksen perustelut jäävät epäselviksi siitä, miksi kauan aikaa yleisesti tiedossa oleva osinkoveroetu olisi perusteltua estää nyt pikaisesti niin, että se näyttäisi kohdistuvan laajempaan verovelvollisjoukkoon kuin pelkästään niihin, jotka ovat tehneet järjestelyn pelkästään osinkoverotuksen minimoimiseksi, joka samalla synnyttäisi epäyhdenmukaisuutta verotukseen, sekä monimutkaistaisi järjestelmää lisäten riskiä uusin ongelmiin.

Matemaattisen arvon, vertailuarvon, aikaisemman hankintamenon, nettovarallisuuden, sekä ylipäättään osakevaihdoissa käytettävän arvostuksen eri ratkaisuvaihtoehtojen keskinäinen arviointi jää suppeaksi ja perustelut tarkoituksenmukaisimmasta vaihtoehtosta epäselväksi. Esitysluonnoksessa jää epäselväksi muutosvaihtoehtojen arviointi suhteessa nykyisen osinkoverohuojennuksen raja-arvojen muutokseen, mm. muutosvaihtoehtojen yksinkertaisuus ja se,

jos luonnoksen mukaan nykyinen osinkoverojärjestelmä nähdään yleisemmin olevan edullinen listaamattomien yritysten tilanteissa.

Esitysluonnos sisältää euromääräisiä vaikutusarvioita, joiden laskelmien perusteita ei enemmälti avoimesti avata. Esitysluonnoksen yhteyttä varainsiirtoverotukseen ja sukupolvenvaihdoksiin olisi mahdollista selostaa, vaikkakin oletettavasti luonnoksen ei olisi tarkoitus muuttaa näihin liittyviä säännöksiä.

Toivottavasti koette nämä huomiot asiassa hyödyllisiksi.

Kunnioittaen,

OTT Mika Nissinen

Apulaisprofessori (vero-oikeus), Itä-Suomen yliopisto

Dosentti, Lapin yliopisto

Nissinen Mika
Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos