

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

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinoverolain ja arvostamislain muuttamiseksi VN/13385/2025

Kiitän valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta antaa lausuntoni 19.6.2025 päiväystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi otsikkoasiassa. Esitysluonnoksen tarkoituksena on estää osinkoverotuksen epätarkoituksenmukainen hyödyntäminen osakevaihdon avulla sekä osana kasvutoimia edistää kilpailukykyä mahdollistamalla osakevaihdon laajempi ja tarkoituksenmukaisempi käyttö. Esitys perustuu kevään puoliväliriihen päätöksiin.

Esitän lausunnessani eräitä lainvalmistelua koskevaan etenemiseen sekä esityksen sisältöön liittyviä kommentteja sekä viittauksia. Ne on tarkoitettu otettavaksi huomioon valtiovarainministeriön tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa.

Uudistuksen lähtökohdat

Kevään puoliväliriihen päätökseen perustuva esitys on tärkeä ja tarpeellinen. Luonnoksessa ehdotetut muutokset ovat verojärjestelmän kannalta lähtökohtaisesti perusteltuja ja esitettyjen mukaisia. Esitys kohdistuu verovetoisen suunnittelun aiheuttamaan ongelmaan, joka on saanut myös julkisessa keskustelussa paljon huomiota. Allekirjoittaneen ensimmäinen kosketus ongelmaan ja sen aiheuttamiin heijastusvaikutuksiin on ajalta yli kymmenen vuotta sitten, jolloin osallistuin

Suomen tilintarkastajien eri puolella Suomea järjestettyyn laatukoulutukseen tuloverotuksen osalta. Se osoittaa kyseisten järjestelyjen ei-toivottujen verovaikutusten ohella myös niiden markkinoita vääristävän luonteen.

Tuolloin eräiden maakuntakaupunkien tilintarkastajat kuvasivat tilanteen, jossa pääkaupunkiseudulta tuleva konsultti oli yhteydessä suoraan yrittäjiin ja myi idean tässä tarkasteltavasta järjestelystä siitä saavutettavaan veroetuun perustuen. Tämän jälkeen tilintarkastajat kokivat joutuneensa tilanteeseen, jossa heidän tuli joko hyväksyä ja antaa lausuntonsa esitetystä osakkeiden käyvistä arvosta tai oli hyväksyttävä asiakkaiden siirtyminen kilpailijoille, jolle näiden arvostamista koskevien laskelmien mukaisten lausuntojen kirjoittaminen olisi ok. Tätä taustaa vasten jäljempänä lausunnossa esittämäni kriittiset näkemykset liittyvät pääosin siihen, että nyt esitetyt muutokset olisi tullut ja vastaavissa tilanteissa tulisi tehdä nopeammin tilanteen korjaamiseksi.

Esitysluonnos jakautuu seuraaviin osa-alueisiin.

Luonnoksen sisältämän esityksen ensimmäinen osa vastaa julkisessa keskustelussa epäkohdaksi koettuun ilmiöön, jossa osakevaihdon avulla on kyetty korottamaan alkuperäisen osakeyhtiön osakkeiden hankintamenoa verotuksessa ja siten lisäämään merkittävästikin yhtiön omistajan saaman edullisesti verotetun osinkotulon määrää.

- ”Esityksen mukaan varojen arvostamisesta verotuksessa annettua lakia muutettaisiin siten, että osakevaihdossa omistusta vaihtavat osakkeet arvostettaisiin hankkivan yhtiön nettovarallisuutta laskettaessa osakevaihtoa edeltävään hankintamenoon. Muutos rajattaisiin koskemaan vain etuyhteydessä olevien osapuolten välisiä osakevaihtoja ja sitä sovellettaisiin voimaantulon jälkeen päätetyn osingonjaon verotukseen sekä yhtiön varojen arvostamiseen.

Lisäksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain osakevaihtoa koskevaan säännökseen lisättäisiin uusi momentti hankintamenon määräytymisestä osakkeita hankkivalla yhtiöllä. Osakkeiden hankintamenona pidettäisiin niiden osakevaihtoa edeltävää hankintamenoa. Lisäys vastaisi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain ehdotettua muutosta ja rajattaisiin koskemaan vastaavasti vain etuyhteydessä olevien osapuolten välisiä osakevaihtoja. Muutosta sovellettaisiin voimaantulon jälkeisiin osakeluovutuksiin sekä hankintamenon määrittämiseen.”

Toiseksi esitysluonnokseen on liitetty myös muita muutoksia, joilla on tarkoitus joustavoittaa osakevaihdon toteuttamista, laajentaa sitä koskevan sääntelyn alueellista soveltamisalaa sekä antaa yhtiöille oikeus hakea muutosta oman osakkeensa verotusarvoon.

Luonnoksessa ehdotetut esitettyjen muutosten voimaantuloajat poikkeavat toisistaan. Tarkastelun kohteeksi tässä nousee myös 1.1.2017 jälkeen toteutettujen osakevaihtojen vaikutus voimaantulon jälkeen jaettavien osinkojen verotukseen eräissä tilanteissa.

Pääsääntöisesti tämän lausunnon huomio keskittyy edellä ensimmäisenä esitetyn muutoksen sisältöön ja vaikutuksiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjen lainsäädäntöehdotusten arviointi

Ensin mainitun muutoksen keskeinen tavoite on estää osakevaihdon keventävä vaikutus osinkoverotukseen. Muutosta on tältä osin esitetty samansisältöisenä elinkeinoverolakiin (EVL) sekä arvostamislakiin (ArvL). Muutos vastaa julkisessa keskustelussa esiin nousseeseen ongelmaan. Samalla sillä pyritään ratkaisemaan ongelma myös aiemmin toteutettujen osakevaihtojen osalta (1.1.2017 jälkeen). Kategorisen sanamuodon mukaan ”osakevaihdossa omistusta vaihtavat osakkeet arvostettaisiin hankkivan yhtiön nettovarallisuutta laskettaessa osakevaihtoa edeltävään hankintamenoon”.

Luonnoksen mukaan kysymys ei ole takautuvasta lainsäädännöstä, sillä verotuksen laukaisevana tekijänä on määrä olla lain muutoksen voimaan tulon jälkeen toteutettava osingonjako tai osakeluovutus. Vastaava verolain taannehtivuutta koskeva tulkintakysymys on ollut esillä aiemmin. Sen mukaan muutoksen voimaantulon jälkeen verotuksen laukaisevan toimen verotuksen perusteena olevien aiemmin toteutuneiden toimenpiteiden muuttuvaa verovaikutusta ei ole pidetty takautuvana verolainsäädäntönä.

Tämä tulkinta on periaatteessa vahvistettu TVL 47.1 §:n vuonna 2017 voimaan tulleen muutoksen tulkintaa koskevassa oikeuskäytännössä, KVL 25/2022 (julkaisematon ennakkoratkaisu) ja KHO 3710 taltio 2023 (ei julkaistu). Mainituissa asiassa takautuvuutta koskevan kysymyksen voidaan katsoa olleen vielä ongelmallisempi, sillä lain muutosta ei ollut edeltänyt verovetoinen suunnittelu vaan lainsäätäjän nimenomaisesti tarkoittama menettely ja tulkinta. Sääntelyä koskevan aiemman, toteutumatta jääneen muutosesityksen yhteydessä oli hallituksen esitysluonnoksessa nimenomaisesti esitetty takautuvuuden estämistä voimaantulosäännökseen perustuen. (asiasta tarkemmin ks. artikkelit Lindgren, Juha, Verotus 3/2024 ja 5/2024).

Myös tässä yhteydessä tulee taannehtivuutta tarkastella suhteessa oikeuskäytäntöön. Ennakkopäätöksessä KHO 2017:78 KHO katsoi, ettei EVL 52 h §:n veronkiertosäännöstä voida soveltaa, jos järjestelystä ei syntynyt konkreettisia ja järjestelmälle vieraita veroetuja. Osinkojen verokohtelun muuttumista ei KHO:n mukaan voitu pitää järjestelmälle vieraana veroetuna, vaan se oli luonnollinen seuraus siitä, että osinkoa osakkeenomistajalle jakava yhtiö on eri kuin ennen ja sen nettovarallisuus on järjestelyn seurauksena suurempi kuin osinkoa aiemmin jakaneella liiketoimintaa harjoittavalla yhtiöllä.

Tätä taustaa vasten luonnoksessa ehdotettu muutos on ongelmallinen. Aiempaa oikeustilaa tai ainakin voimassaolleita lähtökohtia on määrä muuttaa myös vuosina 2017-2025 toteutettujen osakevaihtojen osalta siltä osin, kuin osinkoa jaetaan vuonna 2026 tai sen jälkeen. Kuten edellä on todettu TVL 47 §:n muutosta ja sen jälkeistä tulkintaa voidaan pitää tässä tarkasteltavaa ehdotusta ongelmallisempana. Selvää kuitenkin on, että verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta näiden muutosten myötä verolainsäädäntö ei ole kehittymässä ennakoitavaan ja tavoiteltavaan suuntaan, vaikka verolain taannehtivuudesta ei oikeuskäytännön ja siten voimassa olevan oikeustilan olisikaan kysymys.

On tärkeää, että muutos rajoitetaan koskemaan vain etuyhteydessä olevia osapuolia koskevia osakevaihtoja. Ehdotuksen perusteluissa mainitaan käsitteet etuyhteydessä olevat osapuolet sekä lähipiiri niitä tarkemmin määrittelemättä tai muuhun lainsäädäntöön kytkemättä. Muutoksella ei tulisi aiheuttaa lisää potentiaalisia tulkintaongelmia, joten käytettävät käsitteet tulisi määritellä tarkemmin tai mieluummin muualle (vero)lainsäädäntöön viittaamalla. Samalla on syytä pohtia kategorisista linjauksista mahdollisesti aiheutuvia muita ongelmia. Vaikka etuyhteystilanteissa rahavastikkeen käyttö ei olekaan yleistä, voisi olla perusteltua esimerkiksi esittää, miten rahavastike (jatkossa jopa 50 %) otetaan huomioon etuyhteydessä olevien osapuolien osakevaihtotilanteen jälkeen hankintamenoa määritettäessä.

Luonnoksen mukaan hankintamenon määräytymistä koskevaa muutosta sovellettaisiin voimaantulon jälkeen päätetyn osingonjaon verotukseen sekä yhtiön varojen arvostamiseen. Ilmausta tulisi selventää osakeluovutusten osalta. Luonnoksessa todetaan edelleen, että tällöin käypä arvo ei kasvattaisi hankintamenoa osakkeita myöhemmin luovutettaessa. Luovutus on veronalainen, mikäli käyttöomaisuusosakkeiden luovutushinnan verottomuutta koskevat EVL:n säännökset eivät sovellu. Näissä tilanteissa mahdollisesti lähes 10 vuotta aiemmin (1.1.2017 jälkeen) toteutetun osakevaihdon jälkeisen hankintamenon muuttaminen luonnoksessa ehdotetulle tavalla ei vastaa käsitystä ennakoitavasta ja hyvästä verolainsäädännöstä.

Lopuksi on ensimmäisen muutoskohdan vaikutusta perusteltua tarkastella liiketaloudellisten perusteiden näkökulmasta. Ennakkopäätöksessä KHO 2017:78 omaksutun tulkinnan mukaan tilanteessa ei katsottu syntyvän järjestelmälle vierasta veroetua. Näin ollen yritysjärjestelyjen veronkiertämistä koskevaa säännöstä ei ole voitu soveltaa eikä tulkinnan perusteeksi ole edellytetty verovelvollisen esittämiä liiketaloudellisia perusteita toimenpiteelleen. Nyt luonnoksessa esitetty kategorinen hankintamenon määrittäminen etuyhteydessä olevien osapuolten välisessä osakevaihdossa jättää toimenpiteen liiketaloudelliset perusteet kokonaan vaille huomiota.

Luonnoksessa esitettyä sääntelyä voitaneen pitää ns. erityisenä veron kiertämistä koskevana säännöksenä, joka laukaisee verotuksen ilman veron kiertämistarkoituksen osoittamista. Edellä esitetyn perusteella on mahdollista, että soveltamisen alaan lukeutuvien verovelvollisten piiri saattaa muodostua tarpeettoman laajaksi tavalla, joka laajentaa sääntelyä ja muutosta niiden alkuperäisistä perusteista ja tavoitteista epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Luonnoksessa ehdotetaan, että osakevaihdossa käytettävän rahavastikkeen enimmäismäärää nostettaisiin nykyisestä 10 prosentista 50 prosenttiin. Tavoitteena mainitaan yhtiöiden osakevaihdolla toteutettavien rakennejärjestelyjen helpottaminen ja joustavoittaminen. Samalla on kuitenkin tarkoitus sulkea kaupan luonteiset toimet säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Ehdotetun 50 %:n rahavastikkeen määrän perusteeksi esitetään eräitä kansainvälisiä esimerkkejä. Samalla on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että 10 prosentin vastikkeen määrä on ollut yhtenevä muihin yritysjärjestelyihin ja niiden vastikerajaan nähden. Tämä johdonmukaisuus menetetään esitetyn muutoksen myötä.

Luonnoksessa ehdotetaan, että osakevaihtosäännöstä sovellettaisiin kotimaisten ja eri jäsenvaltioissa olevien yhtiöiden lisäksi myös ETA:n ulkopuolisissa maissa oleviin yhtiöihin tiettyjen lisäedellytysten täytyessä. Muutokselle esitetään rahoituksen hankkimista ja taloudellista kasvua koskevia perusteluja. Muutos kohdistuu toteutuessaan direktiivipohjaisen sääntelyn perusteisiin muuttaen niihin perustuvilta osin sääntelyä olennaisella tavalla.

Lisäksi luonnokseen sisältyy menettelyä ja muutoksenhakua koskeva ehdotus, jonka mukaan osakeyhtiö voisi hakea muutosta oman osakkeensa vertailuarvoon. Ehdotetun muutoksen perustelun mukaan osakeyhtiöllä itsellään on parhaimmat tiedot nettovarallisuudestaan ja siten osakkaitaan paremmat edellytykset havaita osakkeensa vertailuarvoon vaikuttavat virheet.

Yhteenveto

Sääntelyn muutoksella voi olla vaikutuksia, joita ei luonnokseen tai edellä esitettyyn lausuntoon kirjatusta hahmotelmista huolimatta ole kyetty kovin onnistuneesti arvioimaan. Ensimmäinen voi liittyä siihen, pyrkivätkö yhtiöt muuttamaan holdingyhtiörakenteita, joiden ainoa tai pääasiallinen syy on ollut saavutettu veroetu, joka muutoksen myötä menetetään. Pyritäänkö rakenteiden muutoksella tavoittelemaan uusia asetelmia ja saavutettavia veroetuja? Onko muita yritys- tms. järjestelyjä, joilla voidaan tavoitella vastaavaa veroetua kuin, mikä menetetään muutoksen myötä?

Eesityksen vaikutuksia ja niiden seurannaisvaikutuksia saattaa olla käytännössä mahdotonta arvioida tarkasti etukäteen. Arvio jää väistämättä melko avoimeksi johtuen asiaan vaikuttavien seikkojen arvioinnin epävarmuudesta sekä mahdollisista käyttäytymisvaikutuksista. Käyttäytymisvaikutusten merkitys saattaa olla edellä käsiteltyä laajempi.

Sen vuoksi luonnoksessa esitetyn muutoksen vaikutuksia tulee arvioida ja seurata edellä esitetyn perustein lainmuutoksen voimaan tulon jälkeen.

Lopuksi

Hallituksen esitysluonnos sisältää hallituksen puoliväliriihen mukaisen julkisessa keskustelussa huomiota aiemmin saaneen muutosehdotuksen. Sitä voidaan pitää pääosin tavoitteen mukaisena. Edellä on arvioitu kokonaisuutta yleisellä tasolla. Lisäksi on kiinnitetty huomiota muun muassa eräisiin sääntelyn sisältöä, tulkintaa, selkeyttä ja ennakoitavuutta koskeviin seikkoihin. Lausunto sisältää myös huomioita esitetyn muutoksen vaikutusarvioinnista ja jatkoseurannasta.

Toivon valtiovarainministeriön ottavan esittämäni kommentit huomioon harkitsemassaan laajuudessa.

Juha Lindgren