

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

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Verohallinnon lausuntoa HE-luonnoksesta koskien osakevaihtoa koskevien verosäännösten uudistamista. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on erityisesti estää osinkoverotuksen epätarkoituksenmukainen hyödyntäminen osakevaihdon avulla sekä osana kasvutoimia edistää kilpailukykyä mahdollistamalla osakevaihdon laajempi ja tarkoituksenmukaisempi käyttö.

Osakevaihtoa on käytetty pitkään osinkoverotuksen epätarkoituksenmukaiseen keventämiseen ja Verohallinto pitää ilmiöön puuttumista perusteltuna. Verohallinto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei esitysluonnos ole näiden epätarkoituksenmukaisiin veroetuihin liittyvien muutosehdotusten osalta kaikilta osin täytäntöönpanokelpoinen vaan jäljempänä kuvatut ongelmat tulee ratkoa, jotta esitys olisi Verohallinnossa täytäntöön pantavissa.

1 OSINGONJAON VEROTUS NYKYISELLÄÄN JA SUUNNITELTU PROSESSI MUUTOSTEN OSALTA

Lähtökohtaisesti listaamattomien yhtiöiden osalta osingonsaajan verovuoden osinkojen verokohtelu määritetään edeltävälle vuodelle vahvistetun yhtiön nettovarallisuuden ja osakkeen matemaattisen arvon perusteella. Nettovarallisuus ja matemaattinen arvo vahvistetaan yhtiön edelliselle verovuodelle annetun veroilmoituksen mukaisesti. Esimerkiksi luonnollisen henkilön vuonna 2025 saadun osingon osalta matemaattinen arvo määritetään yhtiön verovuoden 2024 veroilmoitusten perusteella. Koska osingonsaajan verotus perustuu tietoihin, jotka kerätään edellisen verovuoden aikana, aiheuttaa tämä huomattavia ongelmia muutosten suunnitellun aikataulun osalta. Erityisesti

ongelmallisuus korostuu niin sanottujen murrettujen tilikausien osalta: Esimerkiksi verovuoden 2025 osalta, jos yhtiön tilikausi on päättynyt tammikuussa 2025, veroilmoitukset on tullut antaa jo toukokuun 2025 loppuun mennessä. Varallisuustietojen ilmoittaminen verotusta varten on yhtiön velvollisuus ja yhtiö ilmoittaa Verohallinnolle nämä tiedot veroilmoituksellaan. Verohallinto vahvistaa osakkeen matemaattisen arvon yhtiön toimittamien tietojen perusteella yhtiön verotuspäätöksellä.

Ehdotettujen muutosten aikataulu ei ota tätä prosessia huomioon, eikä esitysluonnoksessa kuvata myöskään sitä, millainen prosessin on tarkoitus olla ehdotettujen muutosten osalta:

- Muutokset 2025 verovuoden lomakkeisiin eivät onnistu enää, sillä lomakkeita käytetään jo 2025 verovuoden osalta. Ennen lain voimaantuloa verovuodelle 2025 vahvistetaan jo murrettujen tilikausien osalta matemaattisia arvoja. Tietojen kerääminen veroilmoituksilla verovelvollisilta itseltään ei enää siis onnistu.
- Kun osinkoa jakavalle yhtiölle vahvistetaan matemaattinen arvo verotuspäätöksellä, onko tarkoituksena, että Verohallinto manuaalisesti oikaisee laskelmia näiden tapausten osalta, jos ehdotettu sääntely soveltuu? Onko tarkoitus tehdä manuaalisesti erillinen oikaisupäätös tästä? Asiassa on huomioitava, että esitetyt muutokset vaatisivat oikaisuja myös ennen lain voimaantuloa vahvistettuihin matemaattisiin arvoihin.

HE-luonnoksen mukaan muutosta sovelletaan 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuihin osakevaihtoihin. Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, ettei Verohallinnon tietojärjestelmistä ei kuitenkaan ole saatavissa suoraan tai kattavasti tietoa osakevaihdosta ja näitä edeltävistä hankintamenoista. Tämä hankaloittaa asioiden selvittämistä huomattavasti.

Erityisesti hankintamenon selvittäminen Verohallinnolla olevista tiedoista voi olla haastavaa. Osakevaihdon jälkeen hankkivassa yhtiössä on voitu tehdä uusia järjestelyjä, ja yhtiön omistus on voinut vaihtua, jolloin alkuperäisen hankintamenon selvittäminen voi olla todella vaikeaa. Tämä korostuu, sillä yksi usein käytetty peruste osakevaihdolle on valmistautuminen yhtiön myyntiin.

Käytännössä tieto alkuperäisistä hankintamenoista esimerkiksi osinkojen verotusta varten tulee saada osakevaihdossa osakkeet luovuttaneelta taholta. Myös hankkiva yhtiö tarvitsee tiedon alkuperäisestä hankintahinnasta jatkossa esimerkiksi osingonjakoa varten.

Jotta Verohallinto saa tiedon etuyhteydessä olevien osapuolten välisistä osakevaihdosta ja hankintamenoista, vaatii tämä sekä lomakemuutoksia että muutoksia Verohallinnon tietojärjestelmiin. Lähtökohtaisesti verovuoden 2026 lomakkeille tulevien muutosten tulisi olla tiedossa jo elokuun 2025 loppuun mennessä, jotta nämä muutokset voidaan toteuttaa osana vuosimuutoksia. Verovuoden 2025 lomakkeet ovat jo käytössä, tietoja kerätään jo ja matemaattisia arvoja vahvistetaan, eikä näihin muutoksia voida enää tehdä.

2 ARVOSTAMISLAIN MUUTOSTEN SOVELTAMISAIKATAULU

Arvostamislain osalta esitetään, että "lain 3 §:n 9 momenttia ja 12 §:n 2 momenttia sovelletaan yhtiön varojen arvostamiseen voimaantulopäivänä tai sen jälkeen sekä tuloverolain (1535/1992) 33 b §:n mukaisen osingonjaon verotukseen, josta on päätetty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen "

Muutoksia on tarkoitettu sovellettavan voimaantulopäivänä tai sen jälkeen päätettyjen osingonjakojen osalta, eli esimerkiksi verovuoden 2026 osingonmaksun verotukseen tulisi ilmeisesti oikaista laskelmia nettovarallisuudesta. Aikataulu ei ole sovitettavissa yhteen sen kanssa, miten yhtiöiden veroilmoituksilla kerätään tietoja matemaattisen arvon vahvistamista varten.

Muutosten on ehdotettu tulevan voimaan lyhyellä aikataululla mahdollisimman pian, joten tietojärjestelmämuutosten tekeminen ajoissa on mahdotonta. Tämä haastaa Verohallinnon resurssien käyttöä vuonna 2026, koska muutos lisäisi huomattavasti manuaalista selvitystyötä verovelvollisilta ja hidastaa verovalvonnan etenemistä.

Erityisesti osakevaihtoa edeltäneiden hankintamenojen selvittäminen hankkivan yhtiön nettovarallisuuden määrittämistä varten tuottaa sekä Verohallinnolle että verovelvollisille merkittävää hallinnollista taakkaa.

Vaikka muutosten tausta on perusteltu, Verohallinto korostaa, että muutosten tulee olla toimeenpantavissa hallitusti. Voimaantulo kesken verovuoden pikaisella aikataululla on ongelmallista sekä Verohallinnolle että verovelvollisille suhteessa hallituksen esityksen tavoitteeseen, eikä voida taata yhdenmukaista verotusta. Verohallinto esittää, että säännöksiä tulisi soveltaa ensimmäisen kerran verovuoden 2026 verotuksessa vahvistettaviin matemaattisiin arvoihin ja siten osinkoihin, jotka ovat nostettavissa 1.1.2027 tai sen jälkeen.

Verohallinto myös kiinnittää huomiota siihen, että voimaantulosäännösten perusteella on ilmeisesti mahdollista, että osingonmaksukohtaisesti tulisi tarkastella matemaattisia arvoja. Tämä on esimerkiksi tilanne, jos osingonmaksupäätös olisi tehty ennen lain voimaantuloa, mutta osinko olisi nostettavissa vasta esimerkiksi 2026 puolella, jolloin sovellettaisiin vanhoja säännöksiä. Mikäli sama yhtiö tekisi 2026 uuden osingonmaksupäätöksen ja osingot olisivat nostettavissa 2026, sovellettaisiin tähän uuteen osingonmaksuun uusia säännöksiä. Verohallinto korostaa, että osingonmaksukohtainen tarkastelu on mahdotonta toteuttaa, sillä yhdellä osakkeella on yksi matemaattinen arvo, jota sovelletaan kaikkiin verovuoden osingonmaksuihin.

3 EVL:n 52 F §:n 5 MOMENTIN SOVELTAMISAIKATAULU

HE-luonnoksessa esitetään, että EVL 52 f §:n 5 momenttia "sovelletaan osakkeiden hankintamenon määrittämiseen voimaantulopäivänä tai sen jälkeen." Verohallinto esittää, että säännöksen soveltamisen tulisi alkaa ensimmäisen kerran verovuonna 2026. Nykyisen muotoilun perusteella sääntely voi tulla sovellettavaksi osin jo verovuonna 2025, mikäli voimaantulo olisi 2025 puolella, mutta kohdistuminen olisi hyvin sattumanvaraista ja epäyhdenmukaista siten, että valtaosaan verovuoden 2025 luovutuksista säännöstä ei sovellettaisi.

4 ARVOSTAMINEN TILANTEISSA, JOSSA EDELLISEN OMISTAJAN HANKINTAMENOSTA EI OLE TIETOA

Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, että erilaisia tilanteita, joissa edellisen omistajan hankintamenoa tulisi soveltaa, voi olla hyvin monenlaisia. Kaikissa tilanteissa edes verovelvollisella yhtiöllä itsellään ei liene saatavissa tietoa siitä, mikä on ollut edellisen omistajan hankintameno osakkeiden osalta. Oman huomionsa ansaitsee sekin, että kyse on tiedosta, johon yhtiöllä itsellään ei suoraan ole oikeutta (osakkeenomistajan hankintameno).

Verohallinto esittää, että vaihtoehtoisesti arvostamislain mukaan arvostaminen voitaisiin tehdä vertailuarvoon. Tällöin ainakin jokin arvo on käytettävissä näissäkkin tilanteissa, joissa edellisen omistajan hankintamenon selvittäminen voi osoittautua vaikeaksi.

Myös hankintameno tulee määritellä tarkemmin vielä laissa. Mikä esimerkiksi perintötapauksissa katsotaan hankintamenoksi lain mukaisissa tilanteissa varoja arvostettaessa?

5 ETUYHTEYDEN MÄÄRITELMÄSTÄ

Yleisesti Verohallinto ei pidä etuyhteysrajausta tarpeellisena erityisesti osingonmaksuihin liittyvien veroetujen rajoittamisessa. Verohallinto esittääkin, että rajauksesta luovuttaisiin.

Osakevaihtotilanteissa nykyisin syntyvä veroetu ei rajaudu vain etuyhteystilanteisiin ja on perusteltua laajemminkin poistaa erityisesti osingonmaksuihin liittyen syntyvä perusteeton etu. Verohallinnon käsitys on, että mikäli osakevaihdolle on olemassa osinkoverotuksesta riippumattomat perusteet, kohdeyhtiön hankintamenon määräytymisellä osakevaihtoa edeltäneen poistamatta olevan hankintamenon mukaan ei pitäisi olla järjestelyn toteuttamisen ja hankkivan tahon kannalta merkitystä. Erityisesti huomattakoon, että tilanteissa, joissa osinkoa jaettaisiin yhtiöltä toiselle, osinko on lähtökohtaisesti yleensä verovapaata tuloa.

Mahdollinen etuyhteysrajaus luo uudenlaisia tulkintaongelmia ja luultavasti rajausta voitaisiin kiertää, jolloin sääntely ei toimisi tehokkaasti. Ilman etuyhteysrajausta sääntely olisi yksinkertaisempaa. Kun järjestelyihin liittyvä verohyöty on hallituksen esityksen mukaisesti kansallisen osinkoverojärjestelmän ja osakevaihtosäännöksen yhteisvaikutuksena muodostunut tahaton verohyöty, ei ole perusteltua poistaa verohyötyä vain lähipiirijärjestelyiden osalta, vaan yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta se tulee poistaa kaikilta.

Esitysluonnoksen mukaan "osakevaihdon osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa, jos osakevaihdon osapuolella yksin tai yhdessä lähipiirinsä kanssa on toisessa osapuolella määräysvalta tai kolmannella osapuolella on yksin tai yhdessä lähipiirinsä kanssa määräysvalta molemmissa osapuolissa." Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa tulisi määrittää, mitä tässä yhteydessä lähipiirillä tarkoitetaan. Verohallinto huomauttaa, että lähipiirin määritelmään liittyvien tapausten määrä tulee olemaan merkittävä, jolloin määrittely tulisi tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti tai muutoin myös tulkinnallisuus voi olla huomattavaa.

Esitysluonnoksen mukaan "osakevaihdon osapuolten" on oltava etuyhteydessä toisiinsa, jotta sääntelyä arvostamisesta osakevaihtoa edeltävään hankintamenoön sovellettaisiin. Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, että osakevaihdon osapuolet tulisi määrittää sääntelyssä. HE-luonnoksen osiossa "2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö" todetaan sivulla viisi, että "osakevaihdoissa osapuolina ovat kohdeyhtiön osakkeita hankkiva osakeyhtiö ja kohdeyhtiön osakkeenomistaja, joka saa vastikkeen luovuttamiaan osakkeita vastaan." Mikäli osapuolilla tarkoitetaan tätä, tulisi tämä avata suoraan lain tasolla.

6 VAIKUTUKSET VEROHALLINNON TOIMINTAAN

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 4.2.3 "Vaikutukset viranomaisten toimintaan" todetaan seuraavaa:

"Muutoksilla arvioidaan olevan alkuvaiheessa vaikutuksia Verohallinnon toimintoihin, kuten asiakas- ja virkailijaohjeistukseen sekä verovalvontaan. Muutosten voimaan tultua asiakkaiden neuvontatarpeen arvioidaan väliaikaisesti kasvavan. Muutoksilla ei arvioida olevan vaikutuksia Verohallinnon tietojärjestelmiin."

Verohallinto korostaa, että nykyisessä aikataulussaan esitys ei ole toimeenpantavissa. Verohallinto myös korostaa, että esitetyillä muutoksilla on joka tapauksessa huomattavia vaikutuksia Verohallinnon tietojärjestelmiin sekä Verohallinnon toimintaan.

Myös vertailuarvojen osalta muutoksenhakumahdollisuus lisännee viranomaistyötä ja henkilöasiakkaiden oikaisuvaatimusten määrää osingonsaajien osalta.

7 VAIKUTUKSET ENNAKKOPERINTÄÄN

Ennakkoperinnän osalta muutoksen aiheuttaa lisähaasteen osakkeen matemaattisen arvon määrittämisen osalta tilanteessa, kun verovelvollinen haluaa osinkoa varten verokortin. Verovelvollisen pyytäessä osinkoa varten verokorttia, työmenettelyohje ohjaa virkailijaa pyytämään asiakkaalta ansio- ja pääomatulo-osingot bruttona.

Tällöin lähtökohtaisesti verovelvolliselta tarvitaan tieto ansio- ja pääomatulo-osinkojen määrästä tai osakkeiden matemaattisesta arvosta ja kappalemääristä. Tilanteet, joissa verovelvollinen ei osaa kertoa tarvittavia tietoja saattavat lisääntyä.

Pääjohtaja Markku Heikura

Johtava asiantuntija Lauri Luukkonen

Luukkonen Lauri
Verohallinto