

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

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/13385/2025

Ehdotetun sääntelyn osinkoverotukseen liittyvistä tavoitteista

Toteutetuissa osakevaihdossa on käytännössä hyvin usein saatu verotuksellinen etu osinkoverotuksessa, kun hankitut osakkeet on arvostettu hankkivan yhtiön verotuksessa ja nettovarallisuuslaskennassa niiden käypään arvoon KHO:n ennakkopäätöksen KHO 2002:81 mukaisesti. Verovelvolliset ovat hakeneet runsaasti ennakkoratkaisuja Verohallinnolta ja saaneet lainvoimaisiksi jääneitä Verohallintoa sitovia kannanottoja, joissa hankitut osakkeet on arvostettu korkeampaan arvoon kuin mikä oli niiden yhteenlaskettuna matemaattisena arvona ennen osakevaihtoa. KHO:n ennakkopäätöksessä KHO 2017:78 tätä etua ei ole pidetty yritysjärjestelysäännösten kannalta vieraana veroetuna. Tulokinnan perusteina olivat yhtäältä se, että osakevaihto toteutettiin sääntelyn tarkoittamalla tavalla, eikä sen yhteydessä toisaalta siirtynyt välittömästi taloudellista etua osakkeenomistajille.

Tämä arvostusero on se etu, joka osakevaihdolla voidaan osinkoverotuksessa saavuttaa. Siten olisi perusteltua, että ehdotetulla osinkoverotukseen vaikuttavalla sääntelyllä estettäisiin vain tämän edun syntyminen, eikä sääntely ulottuisi pidemmälle tässä suhteessa. Ehdotus menee, kuten jäljempänä havaitaan, monessa suhteessa tätä pidemmälle. Sitä ei voida pitää perusteltuna, koska se merkitsee verovelvollisen oikeudellisen ja taloudellisen aseman heikentämistä. Sen vuoksi esitys on, jos se Eduskunnalle annetaan nyt ehdotetussa muodossa, käsiteltävä myös perustuslakivaliokunnassa.

Ehdotuksessa ei tuoda selkeästi esille sitä, että esitetyt hankittujen osakkeiden arvostusmuutokset vaikuttaisivat vain luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien osinkoverotukseen. Tämä olisi tuotava selkeästi esille ehdotuksessa. Yhteisöjen saamien osinkojen verotuksessa ei osingonjakajayhtiön nettovarallisuudella ole mitään merkitystä.

Yritysjärjestelysäännösten tavoitteista ja tarkoituksesta

Yritysjärjestelysäännösten tarkoituksena on edesauttaa yritysrakenteiden kehittämistä tehokkaammiksi ja paremmin muuttuvilla markkinoilla toimimaan kykeneviksi. Tätä on nimenomaan tuettu järjestelyiden veroneutraaliudella. Tämä on toteutettu järjestelyyn osallistuvien yritysten ja osakkeenomistajien verotuksen jatkuvuudella. Jatkuvuusperiaatetta on direktiivissä sovellettu kahdella tavalla: ensinnäkin järjestelyssä siirtyvän yritysvarallisuuden arvojatkuvuudella sen siirtyessä vastaanottavalle yhtiölle (sulautuminen, jakautuminen, liiketoimintasiirto) ja toisaalta osakkeenomistajan luovuttamien/lakkaavien osakkeiden hankintamenon siirtymisellä vastikkeena saataville osakkeille. Kun ehdotuksessa esitetään hankkivan yhtiön verotuksessa hankittujen osakkeiden hankintamenoksi osakkeet osakkeenomistajan hankintamenoa ja perustellaan tätä jatkuvuusperiaatteella (k. 4.1.1, s. 12), ei jatkuvuusperiaatetta käytetä siinä yhteydessä yritysjärjestelysäännöksissä muutoin käytetyllä tavalla. Esityksessä jatkuvuusperiaatteen mukaiseksi esitetään sitä, että osakkeenomistajan kohdeyhtiön osakkeiden hankintameno siirtyy hankkivan yhtiön osakkeiden hankintamenoksi ja nettovarallisuusarvoksi. Osakkeenomistajan osakkeiden hankintamenolla ei kuitenkaan ole mitään tekemistä nettovarallisuuslaskennan kanssa, joten kysymyksessä ei voi olla jatkuvuusperiaatteen mukaisesta ehdotuksesta.

Osakevaihtosäännöksen soveltamisalan laajentaminen

Esitetty säännöksen soveltamisalan laajentaminen ehdotetulla tavalla on perusteltu.

Rahavastikkeen enimmäismäärä

Ehdotettu rahavastikkeen enimmäismäärän nostaminen 50 prosenttiin vastikkeena annettujen osakkeiden nimellisarvosta tai nimellisarvon puuttuessa osakkeita vastaavasta osuudesta maksettua omaa pääomaa on perusteltu ehdotus.

Rahavastikkeen laskentaperusteen muuttaminen maksetusta osakepääomasta maksettuun omaan pääomaan

Ehdotuksessa ehdotetaan rahavastikkeen laskentaperusteen muuttamista maksetusta osakepääomasta maksettuun omaan pääomaan. Muutos merkitsee käytännössä sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon maksetun määrän ottamista huomioon rahavastikkeen laskentaperusteessa. Muutos on perusteltu. Kun osakeyhtiölainsäädännössä siirryttiin 1.9.2006 nimellisarvottomaan pääomajärjestelmään, muutos olisi ollut perusteltua tehdä jo tuolloin. Viimeistään se olisi pitänyt toteuttaa siinä vaiheessa, kun yksityisiltä osakeyhtiöiltä poistettiin vähimmäisosakepääomavaatimus eli 1.7.2019. Tämän jälkeen perustetuissa osakeyhtiöissä on

äärimmäisen harvoin osakepääomaan sijoitettua varallisuutta. Jos pääomansijoitus yhtiöön yleensäkin enää tehdään, se tehdään sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon.

Ehdotettu muutos olisi tehtävä myös sulautumista ja jakautumista koskeviin säännöksiin, vaikka jakautumisissa äärimmäisen harvoin vastikkeena on rahavastike.

Etuyhteysmäärittely

Ehdotuksen etuyhteysmäärittelyyn liittyy yllättävä lisäys. Sen mukaan ”Osakevaihdon osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa myös, mikäli määräysvalta tai osakeomistus täyttyy osakevaihdon seurauksena.” Kun osakevaihtosäännöksen soveltumisen edellytyksenä on, että määräysvalta eli ääntenenemmistö saadaan osakevaihdolla tai sitä lisätään, niin säännös laajentaa kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenon muutetun arvonmäärityksen tosiasiasa koskemaan kaikkia osakevaihtoja, siis myös täysin riippumattomien tahojen välisiä osakevaihtoja. Lisäys on yllättävä ja perusteeton. Jos todella halutaan, että uusi kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenon arvonmäärityssääntely koskee kaikkia osakevaihtoja, olisi etuyhteyssääntely täysin tarpeeton. Riittävää olisi, että säännöksessä säädettäisiin osakkeiden hankintamenon määräytymisestä. Lisäys on siis vähintään poistettava säännöksestä, jotta ehdotuksen väitetty tavoite eli lähipiirin osakevaihtoihin voitaisiin soveltaa muutettua hankintamenoa koskevaa sääntelyä. Lisäys johtanee muutoin siihen, ettei osakevaihtosäännöstä enää voida käytännössä hyödyntää edes aidoissa yrityskauppatilanteissa, joissa tarkoituksena on, että hankittavan yhtiön eli kohdeyhtiön osakkeenomistajat ryhtyvät vaihdon avulla hankkivan yhtiön osakkeenomistajiksi. Ehdotettu lisäys siis käytännössä tuhoaisi tällaiset yritysjärjestelytilanteet ehdotuksessa esitettyjen muutosten tavoitteiden vastaisesti.

Hankittujen osakkeiden hankintameno ja arvostamislain mukainen arvo

Ehdotuksessa ei, jostain syystä, selkeästi tuoda esiin sitä tosiseikkaa, että muutettavalla sääntelyllä halutaan puuttua luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien osakkeiden luovutuksiin osakevaihtojärjestelyin. Ehdotuksessa ei myöskään todeta, että tosiasiasa hankkivan yhtiön verotuksessa hankittujen osakkeiden hankintamenoksi tulisi kohdeyhtiön osakkeenomistajien osakkeiden hankintameno. Käytännössä tämä osakkeiden hankintameno on yleensä selkeästi alempi kuin kohdeyhtiön osakkeiden matemaattinen arvo ennen osakevaihtoa. Ehdotuksessa ei ole lainkaan otettu huomioon sitä tosiasiaa, että nykyään, osakeyhtiöiden vähimmäisosakepääomaa koskevan vaatimuksen poistuttua, osakeyhtiöt perustetaan säännöllisesti kokonaan ilman osakkeita merkitsevien henkilöiden pääomasijoituksia. Pääomasijoituksia ei tehdä edes sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon. Kohdeyhtiön osakkeenomistajien omistamien osakkeiden hankintameno määräytyy näiden pääomansijoitusten perusteella. Käytännössä se on siis hyvin usein nolla euroa. Tämä aiheuttaisi ehdotuksen mukaisessa sääntelyssä osinkoverotuksessa dramaattisen muutoksen. Esimerkki kuvaa asiaa.

Kaksi henkilöä on perustanut osakeyhtiön vuonna 2019. Perustamisessa tai myöhemminkään he eivät ole tehneet yhtiöön pääomansijoituksia. Heidän omistamiensa osakkeiden hankintameno on siis nolla euroa. Yhtiö on verovuosina 2020-2024 näyttänyt verotettavaa tuloa joka vuosi 1.000.000 euroa. Yhteenlaskettu verotettava tulo on siis ollut 5.000.000 euroa, josta yhtiö on maksanut veroa 1.000.000 euroa.

Vuonna 2025 osakkeenomistajat luovuttavat osakkeensa hankkivalle osakeyhtiölle ja saavat vastikkeeksi sen uusia osakkeita. Yhtiön substanssiarvo eli oman pääoman määrä on 4.000.000 euroa, kun yhtiö ei ole jakanut osinkoa vuosittain. Substanssiarvo perustuu siis yhtiön tuottamaan voittoon. Yhtiön tuottoarvo on Verohallinnon ohjeen mukaisesti $6,66 \times 1.000.000$ eli 6.666.666 euroa. Yhtiön osakkeiden käypä arvo on siis Verohallinnon ohjeen mukaan 5.333.333 euroa. Yhtiön osakkeiden käypä arvo liiketaloustieteellisin perustein olisi esimerkiksi $8,5 \times 1.000.000$ eli 8.500.000 euroa. Tästä on yrityskauppavälittäjänä toimivan asiantuntijan lausunto.

Verotuskäytännössä Verohallinto on hyväksynyt ennakoratkaisuissaan yhtiön osakkeiden käyväksi arvoksi 8.500.000 euroa.

Ilman osakevaihtoa osakkeenomistajat olisivat saaneet pääomatulona verotettavaa osinkoa 320.000 euroa. Osakevaihdon ansiosta he saisivat 680.000 euroa. Ehdotuksen perusteella he saisivat pääomatulo-osinkoa 0 euroa, kun hankkivan yhtiön osakkeiden hankintamenoksi tulisi nolla euroa eli osakkeenomistajien kohdeyhtiön osakkeiden hankintameno.

Esimerkki osoittaa ehdotuksen konfiskatorisen vaikutuksen osakkeenomistajien verotukseen. Ehdotus merkitsisi selkeästi suurempaa ”rangaistusta” osakkeenomistajien verotukseen kuin mikä on KHO:n ennakkopäätöksessään KHO 2017:78 tarkoitettu veroetu eli osakevaihdon vaikutus osingonjaon verotukseen. Jos tämä veroetu halutaan estää, riittävää on, että estetään osakkeenomistajia saamasta em. esimerkin tilanteessa yli 320.000 euron pääomatulo-osinkoja. Ehdotus ei siten toteuteta yritysjärjestelysäännösten tavoitteita ja tarkoitusta.

Esitetty muutos koskee erityisesti henkilökohtaiseen ammattitaitoon perustuvia ja ns. ideayhtiöitä, joissa pääomansijoituksia yhtiöön ei sitä perustettaessa yleensä enää tehdä, joten ehdotus tosiasiassa laajentaa näiden yhtiöiden nettovarallisuusongelmaa perinteisiin tavaroita tuottaviin yhtiöihin. Ehdotus siten tosiasiassa vähentäisi osakevaihtojärjestelyiden käytettävyyttä ja käyttöä yritysrahoituksen kehittämisessä.

Rahavastikkeella hankittujen osakkeiden hankintameno ja vaikutus hankkivan yhtiön nettovarallisuuteen

EVL 52 f §:n osakevaihtomäärittely on kirjoitettu selkeästi hankkivan yhtiön näkökulmasta. Sen mukaan sekä osakevastikkeellinen että rahavastikkeellinen osa järjestelystä ovat samaa hankintaliiketoimintaa, jos näillä osilla on asiallinen ja ajallinen yhteys toisiinsa. KHO:n ennakkopäätökset KHO 2014:151 ja 2020:71 todentavat tämän yksiselitteisesti.

Ehdotuksessa ei esitetä muutosta em. kuvattuun osakevaihtomäärittelyyn. Rahavastikeosa olisi siten edelleen EVL 52 f §:n mukaan osa osakevaihtojärjestelystä. Tämä on todettu myös esityksessä (s. 20). Ehdotuksessa ehdotetaan rahavastikeosuuden merkittävää kasvattamismahdollisuutta, mikä on edellä todettu perustelluksi muutokseksi. Tämä ehdotus muutoin ennallaan säilyvän osakevaihtomäärittelyn vuoksi voi aiheuttaa hankkivan yhtiön kannalta dramaattisia nettovarallisuusvaikutuksia. Esimerkki kuvastaa hyvin tilannetta.

Osakevaihdon kohteena olevan kohdeyhtiön arvo on 4.000.000 euroa. Osakkeenomistajien osakkeiden hankintamenot ovat nolla euroa. Osakeyhtiö, jossa on myös muita osakkeenomistajia kuin kohdeyhtiössä, hankkii kohdeyhtiön osakkeet osakevaihdoilla, jossa 51 prosenttia osakkeista hankitaan hankkivan yhtiön uusia osakkeita vastikkeeksi antamalla ja 49 prosenttia osakkeista hankitaan rahavastikkeella. Osake- ja rahavastiketta maksetaan kullekin osakkeenomistajalle tässä

suhteessa kunkin omistamien osakkeiden perusteella. Osakevastikkeen arvo on 2.040.000 euroa ja rahavastikkeen määrä 1.960.000 euroa.

Hankkivan yhtiön verotuksessa hankittujen osakkeiden hankintameno verotuksessa on nolla euroa. Nettovarallisuuslaskelmaan ei siis tule mitään lisäystä hankittujen osakkeiden perusteella. Hankkivan yhtiön varat ovat kuitenkin vähentyneet rahavastikkeen maksamisen perusteella 1.960.000 euroa.

Hankkivan yhtiön kannalta siis taloudellisesti sen nettovarat ovat lisääntyneet 2.040.000 euroa, mutta verotuksellisesti sen nettovarat ovat vähentyneet 1.960.000 euroa. Hankkivan yhtiön nettovarallisuus siis pieneni rahavastikkeen suuruuden verran ehdotuksen mukaisen verotuksen perusteella taloudellisen tosiasiatilanteen vastaisesti.

Esimerkin osoittaman ehdotuksen aiheuttaman ongelman voisi korjata irrottamalla rahavastikeosuus kokonaan osakevaihtojärjestelystä. Tämä edellyttäisi EVL 52 f §:n muuttamista ja osakevaihtomääritelmään kirjoittamista direktiivistä poikkeavaan muotoon. Toisaalta tämä merkitsisi myös sitä, että rahavastikerajoituksista voitaisiin luopua kokonaan, koska sen suuruudella ei olisi enää merkitystä osakevaihtosäännöksen soveltumiselle. Esimerkki osoittaa siten selkeästi ehdotetun sääntelymuutoksen ongelmallisuuden ja verovelvollisten oikeuksien mahdollisen loukkaamisen.

Ehdotetun sääntelyn yritysjärjestelydirektiivin tarkoituksen mukaisuus

Yritysjärjestelysäännösten tarkoituksena on edesauttaa kehittämään yritys rakenteita, mutta samalla varmistaa, etteivät järjestelyyn osallistuneiden yritysten ja osakkeenomistajien verotusasemat muutu. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi ennakkopäätöksissään KHO 2019:51 ja KHO 2023:75 korostanut yritysjärjestelysäännösten tavoitteiden huomioon ottamista säännösten tulkinnassa, vaikka tulkinnan kohteena on ollut kysymys, josta ei ole direktiivissä säädetty. Tällainen kysymys on ollut esimerkiksi välillisen omistuksen huomioon ottaminen vahvistettujen tappioiden siirtymisessä sulautumisessa vastaanottavalle yhtiölle. Direktiivihän ei edellytä jäsenvaltioita sallimaan niiden siirtymistä. Siten voidaan pitää perusteltuna, että myös osakevaihtosääntelyssä säädettäessä hankkivan yhtiön verotuksessa hankittujen kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenoa on otettava huomioon direktiivin tavoitteet eli että kohdeyhtiön osakkeenomistajan verotusaseman on säilyttävä osakevaihdossa ennallaan. Vaikka hankittujen osakkeiden hankintamenon säätämisessä ei ole muodollisesti kysymys direktiivissä säännellyn osakevaihdon lisäedellytyksestä, merkitsee sääntely tosiasiaissa useissa tapauksissa osakkeet luovuttavan osakkeenomistajan verotusaseman heikkenemistä, mikä on yritysjärjestelysäännösten tavoitteiden ja tarkoituksen vastaista. Ehdotettu hankintamenon ja nettovarallisuuden laskennan sääntelyt eivät täytä tätä yritysjärjestelysäännösten tavoitetta ja tarkoitusta. Siten on hyvin todennäköistä, että jos ehdotus säädetään lainsäädännöksi, ne haastetaan tuomioistuimessa EU-oikeudellisilla perusteilla.

Hankittujen osakkeiden hankintamenoa ja nettovarallisuuden laskentaa koskevien säännösten muutos on ehdotuksessa esitetty koskevaksi 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuja osakevaihtoja. Ajankohdalla on selvä kytkentä vuonna 2017 annettu KHO:n ennakkopäätökseen KHO 2017:78, jossa KHO katsoi, ettei osinkoverotuksen tosiasiallinen muutos osakevaihdon perusteella ole yritysjärjestelysäännöstölle vieras veroetu. Sitä ennen verotuskäytännössä oli vallitsevana Verohallinnon näkemys, että etuyhteydessä toteutettu osakevaihto on veron kiertämistä osinkoverotuksessa mahdollisesti saatavan veroedun vuoksi. Tällä perusteella näyttääkin siltä, että ehdotus perustuu tosiasiaissa oletettuun veron kiertämisajatuksen. Tällainen oletettusäännös, kun

se tosiasiaa estää osakevaihtojen toteuttamisia, voidaan pitää EU-oikeuden vastaisena, koska se estää yritysjärjestelysäännösten tavoitteiden ja tarkoituksen toteutumisen.

Lausunnon alussa on todettu se veroetu, joka osakevaihdolla voidaan saavuttaa. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että ehdotettu sääntely ylittää luonteeltaan selkeästi tämän veroedun saamiseen tarvittavan sääntelyn. Tämän vuoksi perusteltuna voidaan mielestäni pitää säännöstä, jonka mukaan osakevaihdossa hankkivan yhtiön kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenoksi ja nettovarallisuuslaskennassa huomioon otettavaksi arvoksi on katsottava kohdeyhtiön edellisen verovuoden päättyessä ollut osakkeiden yhteenlaskettu matemaattinen arvo. Tästä arvosta voitaisiin vähentää verovuoden päättymisen jälkeen se osa kohdeyhtiön jakamasta osingosta, joka ylittää määrältään TVL 33 b.3 §:ssä säädetyn pääomatulona verotettavan osingon määrän. Tällainen sääntely olisi riittävä estämään osakevaihdolla, jossa kohdeyhtiön osakkeet on arvostettu käypään arvoon, saadun verotettavan edun. Tähän ehdottamaani sääntelyyn ei liittyisi edellä kuvattuja rahavastikkeeseen liittyviä ongelmia. Vaihtoehtoisesti voitaisiin hankittujen osakkeiden hankintamenoksi ja nettovarallisuusarvoksi katsoa kirjanpitolautakunnan lausunnon 1591/1999 mukaisesti kohdeyhtiön oman pääoman nettoarvoa vastaava arvo.

Markku Järvenoja

Dosentti, OTT, KTM

Markku Järvenoja