

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

lausuntopalvelu.fi

Asia: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta – lausuntopyyntö VN/13385/2025

Alla on pyydetty lausuntoni luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta (lausuntopyyntö VN/13385/2025), jäljempänä esitysluonnos.

1 Yleistä esitysluonnoksesta

Esitysluonnoksessa esitetään muutosta kahteen erilliseen sääntelyyn – osakevaihdossa saatavien osakkeiden arvostaminen hankkivan yhtiön verotuksessa sekä verotuksen osakevaihtosäännösten soveltamisalan laajentaminen ETA:n ulkopuolisiin valtioihin ja nykyistä suuremman rahavastikkeen salliminen osakevaihdossa. Kyse on pääministeri Petteri Orpon hallituksen puoliväliriihen päätöksistä huhtikuussa 2025.

Osakevaihdossa saatavien osakkeiden arvostamiseen esitetyillä muutoksilla pyritään estämään osinkoverotuksen epätarkoituksenmukainen hyödyntäminen osakevaihdon avulla eli puuttumaan

ns. holdingyhtiöjärjestelyihin. Muutoksen tavoite on perusteltu, koska osakevaihdossa hankkivalle yhtiölle siirtyvien osakkeiden arvostusta hyödyntäen on saatettu tavoitella erityisesti osinkotulon verotuksen minimointia. Järjestelyjä ei ole kuitenkaan pidetty veron-kiertämissäännösten vastaisena. Muutos toteutetaan muuttamalla lakia varojen arvostamisesta verotuksessa (1142/2005, jäljempänä arvostuslaki) sekä elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia (360/1968, jäljempänä EVL).

Esitysluonnoksessa lainsäädäntöön lisätään etuyhteysosapuolia koskeva erityissäännös, jossa määritetään mm. kohdeyhtiön osakkeiden hankintameno hankkivassa yhtiössä (arvostuslaki 3.9 § ja EVL 52 f.5 §). Kohdeyhtiön osakkeiden arvona pidettäisiin osakevaihtoa edeltävää hankintamenoa, kun osakevaihto toteutetaan etuyhteystilanteessa. Tämä on muutos nykytilaan, jossa hankittujen osakkeiden hankintameno on hankkivalle yhtiölle niiden käypä arvo. Säännöstä sovellettaisiin voimaantulon jälkeen päätetyn osingonjaon verotukseen sekä osakkeiden hankintamenon määrittämiseen voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

Arvostamislakiin ehdotetun muutoksen mukaan yhtiöllä olisi oikeus hakea muutosta oman osakkeensa vertailuarvoon nykyisin jo säädetyn matemaattisen arvon lisäksi. Tämä muutoksenhakuoikeuden laajennus on perusteltu. Muutosta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2025 toimitettavassa verotuksessa.

Osakevaihtosäännöksen soveltamisalan laajentamisella tavoitellaan kilpailukyvyyn edistämistä.

2 Osakevaihdossa saatavien osakkeiden arvostamissäännöksen muuttaminen

2.1 Hankittavien osakkeiden arvostaminen

Esitysluonnoksen mukaan osakevaihdossa hankittavat osakkeet arvostettaisiin arvostuslain muutoksen mukaan niiden poistamattomaan hankintamenoon. Tarkoittaako tämä sitä, että arvotuksessa ei ottaisi huomioon esim. kohdeyhtiön toiminnan aikana ja osakkeiden hankinnan jälkeen mahdollisesti kasvanutta nettovarallisuutta? Esitysluonnoksen sivulla 12 tuodaan myös esille se, että osakevaihtoa edeltävän hankintamenon käyttäminen voi merkitä kaksinkertaista verotusta esim. silloin, kun osakkeet hankkinut yhtiö myy osakkeet myöhemmin eikä luovutukseen sovelleta käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoiton verovapaussäännöksiä. Esitysluonnoksessa on lähdetty siitä, että kaksinkertainen verotus olisi etuyhteystilanteissa (lähipiiri) ”lähtökohtaisesti epätodennäköistä”. Tätä näkökohtaa ei voida pitää riittävänä perusteena kaksikertaiselle verotukselle. Perusteltua olisikin muuttaa esitysluonnosta siten, että osakkeiden hankintamenona käytettäisiin kohdeyhtiön nettovarallisuusarvoa, jos se on korkeampi kuin poistamaton hankintameno.

2.2 Muutosten soveltaminen etuyhteystilanteessa

Esitysluonnoksen tarkoitus on, että EVL:n uusia säännöksiä osakkeiden hankintamenosta hankkivassa yhtiössä ja arvostuslain uusia säännöksiä hankittujen osakkeiden arvostamisesta sovelletaan vain etuyhteystilanteessa. Tämä on perusteltua.

Etuyhteyden katsotaan syntyvän mm., kun osakevaihdon osapuolilla yksin tai yhdessä lähipiirin kanssa on esitysluonnoksessa määritetty määräysvalta. Tältä osin olisi tärkeä laissa määritellä, mitä mm. osakevaihdon osapuolilla tarkoitetaan. Ovatko osapuolia esim. hankkiva yhtiö, kohdeyhtiö ja osakkeenomistajat? Määritelmää ei ole esitysluonnoksessa. Lisäksi etuyhteyden määritelmä voisi olla esim. vain EVL 52 f §:ssä ja arvostuslaissa voitaisiin viitata tähän määritelmään. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole lähipiirin määritelmää. Tämäkin olisi tärkeä lisätä esitysluonnokseen jatkovalmistelussa. Muutoinkin on syytä tarkistaa, että esitysluonnoksessa on määritelty kaikki lakiesityksessä etuyhteyttä määritettäessä käytetyt termit.

Etuyhteys syntyy esitysluonnoksen mukaan myös, mikäli määräysvalta tai esitysluonnoksessa tarkoitettu osakeomistus ”täyttyy osakevaihdon seurauksena”. Tämä tarkoittanee, että määräysvalta tai osakeomistus täyttäisi osakevaihdossa aina etuyhteyden määritelmän, koska viimeistään osakevaihdon jälkeen hankkiva yhtiö omistaa yli 50 prosenttia kohdeyhtiöstä. Esitysluonnoksen tarkoitus lienee ollut puuttua tilanteisiin, joissa määräysvalta on samalla taholla sekä kohdeyhtiössä että hankkivassa yhtiössä jo ennen osakevaihtoa.

2.3 Säännösten voimaantulo ja soveltaminen

Arvostamislain 3.9 §:n muutosta sovelletaan 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuihin osakevaihtoihin. Esitysluonnoksen mukaan säännöstä sovelletaan kuitenkin vain lain voimaantulon jälkeen päätetyn osingonjaon verotukseen. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan tätä ei pidetä taannehtivana lainsäädäntönä. Muutoksen voidaan kuitenkin katsoa tarkoittavan osinkoverotuksen osittain taannehtivaa muutosta, jota olisi tärkeä perustella tarkemmin ja eduskuntakäsittelyssä siihen olisi toivottavaa saada perustuslakivaliokunnan kannanotto. Lisäksi muutoksen soveltamisajankohtaan 1.1.2017 liittyvät perustelut näyttävät liittyvän oikeudellisiin ja hallinnollisiin perusteisiin, kuten mahdollisuuksiin selvittää hankintamenoa. Asiaa olisi tärkeä tarkastella laajemmin esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

Taannehtivat säännökset ovat verotuksessa yleensä ottaen mahdollisia vain erittäin harvoin. Yleensä verosäännösten muutoksia sovelletaan aikaisintaan siitä päivästä, jona hallituksen esitys on annettu. Arvostamislain voimaantulo- ja soveltamissäännökset ovat muutoinkin hankalat mm. seuraavista syistä:

- Säännös edellä mainitusta arvostamislain 3.9 §:n muutoksesta 1.1.2017 alkaen on kirjoitettu muutettavan säännöksen loppuun ja muut soveltamissäännökset ovat lakimuutoksen voimaantulosäännöksessä.
- Arvostamislain 3.9 §:stä ja 12.2 §:stä on yleinen soveltamissäännös voimaantulosäännöksessä. Soveltamissäännöksen mukaan näitä säännöksiä sovelletaan yhtiön varojen arvostamiseen voimaantulopäivänä tai sen jälkeen sekä muusta kuin julkisesta yhtiöstä saadun osinkotulon verotukseen, josta on päätetty voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

Säädettäessä arvostamislain muutosten soveltamisajankohtaa on tärkeää myös ottaa huomioon esitysluonnoksessa ehdotetun EVL 52 f.5 §:n soveltamissäännös, koska arvostamislain 3.9 §:ssä viitataan EVL 52 f §:ään.

Olisi toivottavaa, että arvostamislain voimaantulosäännöksiä selkeytettäisiin ja mahdollista osakevaihdon ajankohtaan liittyvää taannehtivaa sääntelyä ei toteutettaisi. Taannehtiva sääntely on ongelmallinen myös siksi, että osakevaihtoista on saatettu hakea ennakkoratkaisuja. Säännös vaikuttaisi lainvoimaisen ennakkoratkaisun sovellettavuuteen.

3 Osakevaihtosäännösten soveltamisalan laajentaminen

3.1 Osakevaihtosäännöksen soveltaminen ETA:n ulkopuolisiin osakevaihtoihin

Muutosesityksen tavoite laajentaa verovapaiden osakevaihtosäännösten soveltamista ETA:n ulkopuolisiin tilanteisiin on perustelua, kun otetaan huomioon mm. se, että vastaavaan lopputulokseen voidaan esitysluonnoksenkin mukaan päästä toteuttamalla osakevaihto vaiheittain sellaisen ETA-valtion kautta, jossa osakevaihto voidaan toteuttaa verovapaasti ETA:n ulkopuolella. Ehdotetulla muutoksella yksinkertaistetaan ja nopeutetaan osakevaihdon toteuttamista myös tilanteissa, joissa hankkivan yhtiön tai kohdeyhtiön tai molempien yhtiöiden kotipaikka ”ei ole Suomen lainsäädännön mukaan Suomessa ja Suomen ja Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion välisen kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaan se on Euroopan talousalueen ulkopuolella sijaitseva”.

Osakevaihtosäännöksiä sovellettaisiin esitysluonnoksen mukaan, jos

”hankkivan yhtiön tai kohdeyhtiön tai molempien kotipaikka ei Suomen lainsäädännön mukaan ole Suomessa ja Suomen ja Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion välisen kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaan se on Euroopan talousalueen ulkopuolella sijaitseva, jos:

- 1) hankkivan yhtiön ja kohdeyhtiön kotipaikka, sen ollessa muualla kuin Suomessa, on valtiossa, jonka kanssa Suomella on verovuonna voimassa kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus;
- 2) hankkiva yhtiö ja kohdeyhtiö ovat ilman valintamahdollisuutta ja vapautusta velvollisia suorittamaan tulostaan veroa vähintään viisitoista prosenttia siinä valtiossa, jossa niillä on kotipaikka; ja
- 3) hankkiva yhtiö ja kohdeyhtiö vastaavat yhtiömuodoltaan suomalaista osakeyhtiötä.”

Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan siihen, että edellä mainitut ETA:n ulkopuoliset osakevaihdon lisäedellytykset ovat Ruotsin sääntelyn mukaisia. Olisi toivottavaa, että edellytyksiä perusteltaisiin Suomen lähtökohdista eikä pelkästään Ruotsin säännöksillä.

Esitysluonnoksen EVL 52 §:ään esitetyt muutokset ovat sanamuodoltaan osittain epäselviä, kun niissä viitataan ”Suomen lainsäädännön mukaiseen kotipaikkaan” tai muualla kuin Suomessa olevaan kotipaikkaan (ks. yllä oleva lainaus). Näin siitä huolimatta, että voimassa olevassa EVL 52.2 §:ssä käytetään myös termiä kotipaikka. Esimerkiksi EVL 6 a.2 §:n 2 kohdassa käytetään ilmaisua ”--- yhteisön kotipaikka kyseessä olevan valtion verolainsäädännön mukaan---”. EVL 52 e.1 §:ssä sääntely on muotoiltu seuraavasti:

”Mitä 52 b–52 d §:ssä säädetään sulautuvan, jakautuvan tai siirtävän yhtiön verotuksesta, sovelletaan myös silloin, kun vastaanottava yhtiö on toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa asuva yhtiö, jos siirtyvät varat jäävät tosiasiallisesti liittymään vastaanottavan yhtiön Suomeen muodostuvaan kiinteään toimipaikkaan.”

Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi toivottavaa harkita lakiluonnoksen tekstin muuttamista tai ainakin perustelujen laajentamista siten, että siinä tuotaisiin esille, että kyseessä on verolainsäädännön mukainen kotipaikka tai asuinvaltio. Lisäksi esityksen perusteluissa olisi hyvä tuoda lyhyesti esille TVL 9 §:n säännökset yhteisöjen yleisestä verovelvollisuudesta Suomessa, koska säännökset ulkomaisten yhteisöjen yleisestä verovelvollisuudesta ovat tulleet lainsäädäntöön sen jälkeen, kun EVL:ään lisättiin yritysjärjestelydirektiivin (2009/133/EY) säännökset. Olisi myös toivottavaa miettiä, voitaisiinko säännösteksti muotoilla siten, että siinä todettaisiin, että EVL 52 f §:n säännöksiä sovelletaan silloin, kun hankkivan yhtiön tai kohdeyhtiön asuinvaltio on ETA:n ulkopuolella jne. Tällöin soveltamisalan laajennusta ei välttämättä tarvitsisi muotoilla viittauksilla siihen, että kotipaikka ”ei” ole Suomessa. Tämä voisi yksinkertaistaa säännöstekstiä ja parantaa sen ymmärrettävyyttä.

TVL:ssä ei käytetä kotipaikka -termiä, vaan puhutaan yleisestä verovelvollisuudesta. Yleisesti verovelvollisina pidetään kotimaisia (Suomen lainsäädännön mukaan perustettuja tai rekisteröityjä) yhteisöjä ja ulkomailla perustettua tai rekisteröityä yhteisöä, jonka tosiasiallinen johtopaikka sijaitsee Suomessa. Lisäksi TVL 9.9 §:ssä todetaan, että ”Mitä muussa tuloverolainsäädännössä säädetään suomalaisesta yhteisöstä tai kotimaisesta yhteisöstä, sovelletaan” TVL 9.1 §:n 1 kohdassa ja TVL 9.8 §:ssä tarkoitettuihin ulkomaisiin yhteisöihin. Pykälätekstiä muotoiltaessa olisi tärkeä ottaa huomioon sen yhteensopivuus TVL:n 9 §:n edellä kerrottujen säännösten kanssa.

3.2 Rahavastikkeen enimmäismäärän korottaminen

Osakevaihtosäännöksen soveltamisalaa laajennetaan esitysluonnoksessa myös siten, että rahavastikkeen enimmäismäärä korotetaan 50 prosenttiin. Esitysluonnoksen perusteluissa tarkastellaan myös rahavastikkeen enimmäismäärän laskentaa ja todetaan, että rahavastikkeen enimmäismäärä suhteutettaisiin omaan pääomaan kirjattavaan merkintämaksuun osakepääoman sijaan. Tämä ehdotus on hyvä, kun kyse on kotimaisesta osakevaihdosta. Osakevaihtosäännös voi

kuitenkin soveltua myös tilanteeseen, jossa hankkiva yhtiö ja kohdeyhtiö ovat ulkomailla ja osakkeenomistaja on Suomessa. Tämä olisi hyvä tuoda esityksen perusteluissa esille ja samalla miettiä esimerkin avulla ehdotuksen soveltamista näissä tilanteissa.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että ehdotettu rahavastikkeen korottaminen poikkeaisi rahavastikkeen enimmäismäärästä sulautumisessa ja jakautumisessa. Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi hyvä tarkastella tätä eroa laajemmin ja selvittää eri yritysjärjestelyjen erilaisen rahavastikkeen enimmäismäärän vaikutuksia kansainvälisten yritysjärjestelyjen toteuttamiseen. Ulkomaisten yhtiöiden väliset yritysjärjestelyt toteutetaan niiden kotivaltion yhtiölainsäädännön mukaisesti. Ulkomainen yhtiö- (ja vero)lainsäädäntö ja käytäntö voi olla kovinkin erilainen kuin Suomessa, joten vastaan voi myös tulla tilanteita, joissa on epäselvää, onko järjestelyssä kyse osakevaihdosta vai esim. sulautumisesta. Tällöin osakevaihdon ja esim. sulautumisen erilaisella rahavastikkeen enimmäismäärällä voi olla suurikin merkitys arvioitaessa sitä, onko kyse verovapaasta yritysjärjestelystä vai ei. Näissä tilanteissa tulee yhä tärkeämmäksi selvittää, mistä verotuksen yritysjärjestelystä on kysymys. Esimerkiksi päätöksessä KHO 2021:35 Yhdysvaltojen statutory mergeria pidettiin EVL:n sulautumissäännöksiä vastaavana sulautumisena.

Lohjalla 14. päivänä elokuuta 2025

Marianne Malmgrén

Dosentti, OTT, varatuomari

Marianne Malmgren