

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

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi varojen arvostamisesta verotuksessa annettua lakia 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.

Esityksessä ehdotetaan elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia muutettavaksi siten, että osakevaihtoa koskevaan säännökseen lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan osakkeita hankkivalla yhtiöllä osakkeiden hankintamenona pidettäisiin niiden osakevaihtoa edeltävää hankintamenoa. Säännöksen soveltamisala rajattaisiin koskemaan vain etuyhteydessä olevien osapuolten välisiä osakevaihtoja ja sovellettaisiin voimaantulon jälkeisiin osakeluovutuksiin sekä hankintamenon määrittämiseen.

Molempia lakimuutoksia sovellettaisiin 1.1.2017 ja sen jälkeen toteutettuihin osakevaihtoihin.

Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

Pääkohdat tiivistetysti

- Hallituksen tavoitteena on ehkäistä yksinomaan osinkoverotuksen minimoimiseksi tehtyjä osakevaihtojärjestelyitä. SY huomauttaa, että esitetyt muutokset menevät pidemmälle kuin tavoitteen saavuttamiseksi olisi välttämätöntä.
- SY pitää tärkeänä, että mahdolliset osinkoverotuksen minimoimiseksi tehtyjen osakevaihtojärjestelyiden ehkäisemiseksi nettovarallisuuslaskentaan säädettävät osakevaihtoa koskevat säännökset eivät saa johtaa osakkaan kannalta epäedullisempaan asemaan osinkoverotuksessa. Esitysluonnoksessa ehdotettu arvostamislain muutos voi johtaa osakkaan kannalta osinkoverotuksessa jopa olennaisesti huonompaan lopputulokseen verrattuna tilanteeseen, jossa osakevaihtojärjestelyä ei tehtäisi. Tältä osin ehdotetut ratkaisut eivät vastaa esityksen tavoitetta ja niitä on muutettava jatkovalmistelussa.
- Osakevaihdon on säilyttävä jatkossakin käyttökelpoisena yritysjärjestelynä.
- SY katsoo, että esityksellä tavoiteltu muutos olisi mahdollista toteuttaa muuttamalla arvostamislakia siten, että osakevaihdoissa osake arvostettaisiin hankkivan yhtiön osakkeen matemaattista arvoa laskettaessa osakkeen matemaattiseen arvoonsa. Tällöin nettovarallisuuslaskennassa osakkeen arvo ei kasvaisi, mutta toisaalta ei myöskään pienentyisi osakevaihdon seurauksena.
- Etuyhteyden määritelmä on keskeinen ongelmakohta, joka tulee korjata. Etuyhteyttä koskeva säännös voi ehdotetun sanamuodon mukaisena mahdollistaa säännöksen automaattisen soveltamisen kaikissa EVL 52 f §:n mukaisissa osakevaihdoissa.
- Yrittäjien verojärjestelmään kohdistuvan luottamuksen kannalta selkeintä olisi säätää säännökset sovellettaviksi lain voimaantulon jälkeisiin osakevaihtoihin.

Yleistä

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen puoliväliriihessä tekemiin päätöksiin, joiden osana kasvutoimien rahoitusta hallitus päätti estää osinkoverotuksen minimointiin tähtäävien osakevaihtojärjestelyiden epätarkoituksenmukainen hyödyntäminen verotuksessa. Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa todetaan, että ”esityksen tavoitteena on pyrkiä estämään osinkoverotuksen minimoiminen epätarkoituksenmukaisten osakevaihtojärjestelyiden avulla.”

Suomen Yrittäjät pitää hallituksen tavoitetta ehkäistä osinkoverotuksen minimointiin tähtääviä järjestelyitä lähtökohtaisesti ymmärrettävänä, mutta huomauttaa, että lausuttavana oleva esitysluonnos sisältää paljon epäselvyyksiä ja esitysluonnoksessa ehdotetut sääntelyratkaisut menevät osin sekä hallituksen kehysriihipäätöksen että lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa esitetyn tavoitteen yli eivätkä ole välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi. Luonnoksessa todetaan lisäksi, että ”esityksen tavoitteena on myös helpottaa liiketoiminnan uudelleenjärjestelyjen toteuttamista ja rahoituksen hankkimista Suomessa sekä vahvistaa kilpailukykyä.” Esityksen hyväksyminen esitysluonnoksessa esitetyn mukaisena johtaa tietyissä tilanteissa esityksen tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen ja uhkaa tehdä osakevaihdoista käytännössä käyttökelvottoman, minkä vuoksi esitystä on jatkovalmistelussa täsmennettävä ja muutettava. Osakevaihto on tavanomainen yritysjärjestely, ja Suomen Yrittäjät pitää ensisijaisen tärkeänä, että osakevaihto säilyy jatkossakin käyttökelpoisena yritysjärjestelynä.

Osakevaihto, nettovarallisuus ja osinkoverotus

Erityissäännösten puuttuessa hankkivan yhtiön verotuksessa osakevaihdolla hankittujen osakkeiden hankintamenoksi merkitään osakkeiden käypä arvo osakevaihtohetkellä, mikä kasvattaa yhtiön nettovarallisuutta ja siten osakkeen matemaattista arvoa (nk. ”step-up”) silloin, kun yhtiön tuottoarvo on huomattava (ja ylittää yhtiön substanssiarvon). Nettovarasidonnaisessa osinkoverojärjestelmässä osakevaihtojärjestelyssä kasvanut nettovarallisuus, mikä samalla tarkoittaa suurempaa osakkeen matemaattista arvoa, mahdollistaa siten suurempien verohuojennettujen osinkojen jakamisen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että osakevaihtojärjestelyissä saatava osinkoverohyöty estettäisiin säättämällä arvostamislaissa siitä, että osakkeet arvostettaisiin käyvän arvon sijaan osakevaihtoa edeltävään poistamattomaan hankintamenuun. Esityksen mukaan muutoksen seurauksena yksinomaan osinkoverotuksen minimoimiseksi tehdyt osakevaihtojärjestelyt loppuisivat.

Esitysluonnoksessa ehdotetun varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain (ArVL) 3 §:n uuden 9 momentti kuuluisi seuraavasti: ”Jos yhtiö on hankkinut osakkeita elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 f §:n mukaisessa osakevaihdossa, ja osakevaihdon osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa, katsotaan hankittujen osakkeiden arvoksi niiden osakevaihtoa edeltävä poistamaton hankintamenu. 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. Osapuolella on määräysvalta toisessa osapuolella silloin, kun se välittömästi tai välillisesti omistaa yli puolet toisen osapuolen pääomasta tai sillä on välittömästi tai välillisesti yli puolet toisen osapuolen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Osakevaihdon osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa myös, mikäli määräysvalta tai osakeomistus täyttyy osakevaihdon seurauksena. Edellä 6 momentissa tarkoitettussa tilanteessa osakevaihtoa edeltävä poistamaton

hankintameno otetaan huomioon yhteenlaskettua poistamatonta hankintamenoa laskettaessa. Säännöstä sovelletaan 1 päivänä tammikuuta 2017 tai sen jälkeen toteutettuihin osakevaihtoihin.”

Ehdotettuun sanamuotoon liittyy epäselvyyttä. Säännöksen mukaan ”arvoksi” katsotaan osakevaihtoa edeltävä poistamaton hankintameno. Nähdäksemme ilmaisu ”arvoksi” on tässä kohtaa epäselvä sen suhteen, mitä arvoa (osakkeen matemaattinen arvo, vertailuarvo, käypä arvo, poistamaton hankintameno jne.) tarkoitetaan etenkin, kun toisaalta säännöksen sanamuodon sekä yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan osakevaihtoa edeltävä poistamaton hankintameno huomioitaisiin kuitenkin myös arvovertailua tehtäessä. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan oteta tarkemmin kantaa, miten osakevaihtoa edeltävä poistamaton hankintameno käytännössä huomioidaan arvovertailussa. Tältä osin esitystä olisi syytä täsmentää.

Suomen Yrittäjät huomauttaa, että arvostaminen osakevaihtoa edeltävään hankintamenoon voi käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa osinkoverotus kiristyy osakevaihdon seurauksena verrattuna tilanteeseen, jossa osakevaihtoa ei olisi tehty. Ennen osakevaihtoa yhtiölle on tyypillisesti kertynyt varallisuutta, jolloin osakkeen matemaattinen arvo on huomattavasti osakkeen hankintamenoa suurempi; osakeyhtiön on voinut perustaa vuodesta 2019 alkaen kokonaan ilman osakepääomaa, ja tällaisen yhtiön hankintameno osakevaihdossa olisi nolla euroa, minkä vuoksi emoyhtiöstä ei voisi alkuun jakaa lainkaan huojennettua osinkoa. Olisi kohtuutonta, että osinkoverotuksessa osakevaihdon seurauksena yhtiön nettovarallisuus pahimmillaan nollautuisi. Osakkeen vertailuarvoa koskee nk. leikkuri- tai jarrusäännös, jonka mukaan osakkeen vertailuarvo saa olla enintään 50 prosenttia edellisvuoden vertailuarvoa korkeampi (ArVL 5.2 §). Vertailuarvo voi kuitenkin pienentyä rajatta. Jarrusäännös voi käytännössä johtaa siihen, että nettovarallisuuden kasvaessa nopeasti koko nettovarallisuus ei tule huomioiduksi osakkeen vertailuarvon määrässä. Jarrusäännön vuoksi osakkeen vertailuarvo voi laahata huomattavasti, ja useita vuosia, osakkeen matemaattista arvoa perässä.

Pidämme ensisijaisen tärkeänä, että osinkoverotuksen minimoimisen ehkäisemiseksi säädettävät osakevaihtoa koskevat säännökset eivät johda osinkoverotuksessa osakkaan kannalta epäedullisempaan lopputulokseen osakevaihtojärjestelyn seurauksena. Emme pitäisi perusteltuna sellaista ratkaisua, joka johtaisi lopputulokseen, jossa osakevaihdon seurauksena huojennettua osinkoa voitaisiin jakaa vähemmän verrattuna tilanteeseen, jossa järjestelyä ei tehtäisi. Viimeksi mainittu tekisi monissa tilanteissa liiketoiminnallisin perustein tehtävistä osakevaihtoista käytännössä käyttökelvottomia. Kun esityksen tavoitteina on lopettaa yksinomaan osinkoverotuksen minimoimiseksi tehdyt osakevaihtojärjestelyt ja toisaalta helpottaa liiketoiminnan uudelleenjärjestelyjen toteuttamista, esitys ei tältä osin vastaa sen tavoitteita.

Hallituksen esityksen taustalla on halu poistaa osakevaihdon seurauksena syntyvä, osakkeen osakevaihtohetken käypään arvoon ja sen määrittämiseen vaikuttavan tuottoarvoon perustuva, nettovarallisuuden kasvaminen. SY katsoo, että tällainen muutos olisi mahdollista toteuttaa muuttamalla arvostamislakia siten, että osakevaihdossa osake arvostettaisiin hankkivan yhtiön osakkeen matemaattista arvoa laskettaessa osakkeen matemaattiseen arvoonsa. Tällöin

nettovarallisuuslaskennassa osakkeen arvo ei kasvaisi, mutta toisaalta ei myöskään pienentyisi osakevaihdon seurauksena.

Osakevaihdon hankittujen osakkeiden hankintameno

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että elinkeinoverolakia muutetaan siten, että osakevaihdon osakkeita hankkivan yhtiön verotuksessa osakkeiden hankintamenoa pidettäisiin osakevaihtoa edeltävää poistamatonta hankintamenoa. Kun hallituksen kehysriihipäätöksen ja esityksen tavoitteena on estää ”osinkoverotuksen minimointiin tähtäävien osakevaihtojärjestelyiden hyödyntäminen”, menee esitys tältä osin esityksen tavoitetta ja kehysriihipäätöstä pidemmälle. SY katsoo, että ehdotettu muutos ei ole välttämätön tai tarpeen hallituksen tavoitteen saavuttamiseksi.

Osakevaihdon hankintamenoa kasvattamiseen veronvälttämistarkoituksessa voidaan puuttua ja on jo puututtu nykyisten veronkiertämistä koskevien säännösten nojalla (ks. esim. KHO 2021:65).

Esitysluonnoksessa todetaan, että muutos ”voisi johtaa kuitenkin joissakin tapauksissa kaksinkertaiseen verotukseen, mikäli osakevaihdon yhtiön hankkimat osakkeet luovutettaisiin myöhemmin, eivätkä ne olisi verovapaasti luovutettavia käyttöomaisuusosakkeita ja vastaava arvonnousu verotettaisiin lisäksi kohdeyhtiön osakkeenomistajien luovuttaessa vastikkeena saamansa osakkeet.” Käytännössä muutos johtaisi esitysluonnoksessa tarkoitetuissa tilanteissa kuitenkin usein kaksinkertaiseen verotukseen, sillä käsityksemme mukaan esitysluonnoksessa tarkoitetuissa tilanteissa kohdeyhtiön osakkeiden myöhempi luovutus ei monesti täytä EVL 6 b §:n verovapaussäännöksen soveltamisedellytyksiä.

Esitysluonnosta tulisi täydentää myös varainsiirtoverotuksen osalta, jota esitysluonnoksessa ei ole lainkaan käsitelty.

Esitysluonnoksessa omaksuttu käsitteistö ja määritelmät

Suomen Yrittäjät kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa on lukuisia käsitteitä ja määritelmiä, jotka kaipaavat täsmentämistä. Esitysluonnoksessa ehdotetut muutosten osalta etuyhteyden määritelmä on keskiössä.

Ehdotetussa EVL 52 f §:n uudessa 5 momentissa lukee: ”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. Osapuolella on määräysvalta toisessa osapuolella

silloin, kun se välittömästi tai välillisesti omistaa yli puolet toisen osapuolen pääomasta tai sillä on välittömästi tai välillisesti yli puolet toisen osapuolen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä. Osakevaihdon osapuolet ovat etuyhteydessä toisiinsa myös, mikäli määräysvalta tai osakeomistus täyttyy osakevaihdon seurauksena.”

Samasanainen kirjaus etuyhteydestä sisältyy ehdotettuun ArVL 3 §:n uuteen 9 momenttiin. Erityisen ongelmallinen on edellä lainauksen viimeinen virke, joka johtaisi siihen, että ehdotetut säännökset tulisivat käytännössä aina automaattisesti sovellettaviksi, kun kyse on EVL 52 f §:n mukaisesta osakevaihdosta. EVL 52 f §:n 1 momentin mukaan osakevaihdolla tarkoitetaan järjestelyä, jossa osakeyhtiö hankkii sellaisen osuuden toisen osakeyhtiön osakkeista, että sen omistamat osakkeet tuottavat enemmän kuin puolet toisen yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Näin ollen osakevaihdon jälkeen esitysluonnoksen sanamuodon mukaisessa säännöksessä ehdotettu yli 50 prosentin raja täyttyisi aina EVL 52 f §:n mukaisissa osakevaihdossa. Ehdotettua uutta 5 momenttia on tältä osin muutettava ja täsmennettävä, kun esityksessä ei ole tarkoitus tarpeettomasti rajoittaa liiketaloudellisin perustein tehtäviä tai riippumattomien osapuolten välillä tehtäviä osakevaihtoja.

Lisäksi SY katsoo, että ehdotettu 50 prosentin raja voi käytännössä osoittautua liian matalaksi, kun käsittääksemme ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on kai ollut puuttua lähinnä yhden henkilön omistaman osakeyhtiön tapauksissa, eli ns. ”itse itsensä kanssa” tekemien osakevaihtojen osalta, nettovarallisuuden keinotekoiseksi miellettyyn kasvattamiseen.

Esitysluonnoksessa esiintyviä laissa määrittelemättömiä käsitteitä ovat muun muassa lähipiiri, kolmas osapuoli, osakevaihdon osapuoli, intressipiiri ja osakspiiri. Nämä tulisi määritellä jatkovalmistelussa. Lisäksi siltä osin, kun kyse on muussa verolainsäädännössä määritellyistä käsitteistä, olisi syytä sisällyttää lakiviittaus.

Voimaantulo ja säännösten soveltamisen ajallinen rajaaminen

Esitysluonnoksen mukaan arvostamislain muutosta sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen päätettyjen osingonjakojen verotukseen, mutta ei takautuvasti ennen lain voimaantuloa. Esitysluonnoksen mukaan osinkojen verokohtelun muuttaminen lain voimaantulosta lähtien ei ole luonteeltaan takautuvaa verosääntelyä. Vastaavasti esitysluonnoksessa katsotaan, että elinkeinoverolain osakevaihdolla hankittujen osakkeiden hankintamenon määrittämistä koskeva säännös ei ole luonteeltaan takautuvaa sääntelyä. Kuitenkin säännöksiä ehdotetaan tulevan voimaan siten, että niitä sovellettaisiin vuonna 2017 tehtyihin ja sen jälkeisiin osakevaihtoihin.

Yrittäjien verojärjestelmää koskevan luottamuksen kannalta on vaikea pitää hyvänä esitysluonnoksessa omaksuttua lähtökohtaa, jossa sääntelyllä tosiasiaassa muutetaan jopa kahdeksan vuotta sitten tehtyjen osakevaihtojen verokohtelua olennaisesti. Ajallisen rajauksen valittua

ajankohtaa perustellaan muun muassa Verohallinnon järjestelmämuutoksiin liittyvillä hallinnollisilla perusteilla sekä vuoden 2017 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla (KHO 2017:78), jossa KHO katsoi, ettei osakevaihdon seurauksena syntynyt konkreettisia ja järjestelmälle vieraita veroetuja. SY huomauttaa, että lainsäätäjällä olisi ollut vuosia mahdollisuus reagoida ja muuttaa sääntelyä halutessaan. Esimerkki nopeasta reagoinnista on työpanososinkojen verokohtelun muuttaminen, jossa hallitus antoi esityksen (HE 47/2009) heti seuraavana vuonna korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta (KHO 2008:6).

Herää myös kysymys perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen täyttymisestä, kun ennen 1.1.2017 ja sen jälkeen tehtyihin osakevaihtoihin sovellettaisiin eri säännöksiä, jotka johtaisivat verotuksessa olennaisesti erilaisiin lopputuloksiin. Esitysluonnos ei sisällä arviota esityksen perustuslainmukaisuudesta. Suomen Yrittäjät katsoo, että jatkovalmistelussa esitys olisi syytä tältä osin saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Lisäksi ottaen huomioon esitysluonnoksen mukaisen soveltamisajan ulottuminen ajallisesti poikkeuksellisen pitkälle, aina 1.1.2017 alkaen toteutettuihin järjestelyihin, SY katsoo, että voimaantulo voitaisiin sitoa yleiseen kolmen vuoden verotuksen oikaisun määräaikaan, mikäli sääntelyn soveltamisen takautuva ajallinen rajausta katsotaan välttämättömäksi. Yrittäjien verojärjestelmään kohdistuvan luottamuksen kannalta selkeintä olisi säätää säännökset sovellettaviksi lain voimaantulon jälkeisiin osakevaihtoihin.

Muut ehdotukset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi, että osakevaihdossa käytettävän rahavastikkeen enimmäismäärää nostettaisiin nykyisestä 10 prosentista 50 prosenttiin, laajennettaisiin osakevaihtosäännöksen soveltuminen myös ETA:n ulkopuolisissa maissa oleviin yhtiöihin ja säädettäisiin osakeyhtiölle oikeus hakea muutosta oman osakkeensa vertailuarvoon.

Suomen Yrittäjät pitää esitettyjä ehdotuksia perusteltuina ja kannatettavina.

Esityksen vaikutusarviot

Esityksen vaikutuksista julkiseen talouteen osakevaihtojärjestelyistä todetaan, että "[M]uutos kasvattaisi ansio- ja pääomatuloveron tuottoa kokonaisuudessaan 37 miljoonalla eurolla, josta valtion osuus on 25 miljoonaa euroa, kuntien osuus 9 miljoonaa euroa, seurakuntien osuus 2 miljoonaa euroa ja Kansaneläkelaitoksen osuus miljoona euroa. Lisäksi muutos pienentäisi varainsiirtoveron tuottoa 3 miljoonalla eurolla."

Vaikutusarvioissa oletus lähtee staattisista laskelmista, joka tarkoittaisi kiristystä listaamattomien yritysten verotukselle. Toisaalta dynaamiset vaikutukset huomioiden esitysluonnoksessa esitetty ja

esityksellä tavoiteltu verotuoton lisäys tuskin edes toteutuu, koska uskottavasti moni yrittäjä ei jaa osinkoa enempää kuin määrän, joka vastaa osakkeen matemaattiselle arvolle laskettua 8 prosentin tuottoa. Jos osakevaihdon tehneet yritykset jakavat jatkossa osinkoa vähemmän kuin ennen ehdotetun sääntelyn voimaantuloa, jää tällöin osa nykyisestään osinkojen verotuotosta saamatta. Kun ehdotettujen säännösten mukaisesti yrityksen nettovarallisuus pienenee, on mahdollista, että oletetun verotuoton lisäyksen sijaan osingoista saatu verotuotto tulee jopa laskemaan pienentyneen osingonjaon seurauksena. Näin ollen esitykselle ei nähdäksemme ole löydettävissä perusteita ainakaan esityksen valtiontaloutta parantavan vaikutuksen näkökulmasta, vaikka esitysluonnoksen vaikutusarviossa näin esitetään.

SUOMEN YRITTÄJÄT

Juhana Brotherus

johtaja, pääekonomisti

Jukka-Pekka Hellman

veroasiantuntija

Hellman Jukka-Pekka
Suomen Yrittäjät ry