LAUSUNTO

Hallituksen esitys (125/2025) eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 ja 52 f §:n ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta sekä tuloverolain 33 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Kiitän eduskunnan valtiovarainvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausuntoni 30.9.2025 lähetetystä hallituksen esityksestä otsikkoasiassa. Esityksen 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 lausunnossani eräitä lainvalmisteluun sekä esityksen sisältöön liittyviä kommentteja sekä viittauksia. Ne on tarkoitettu otettavaksi huomioon valtiovarainvaliokunnan tarpeelliseksi katsomassa laajuudessa.

Uudistuksen lähtökohdat

Kevään puoliväliriihen päätökseen perustuva esitys on tärkeä ja tarpeellinen. Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset ovat verojärjestelmän kannalta lähtökohtaisesti perusteltuja ja tavoitteiden 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 osoitti 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 käyvästä arvosta tai oli hyväksyttävä asiakkaiden

siirtyminen kilpailijoille, jolle näiden arvostamista koskevien laskelmien mukaisten lausuntojen kirjoittaminen ei olisi ongelma. Tätä taustaa vasten jäljempänä lausunnossa esittämäni kriittiset näkemykset liittyvät pääosin siihen, että nyt esitetyt muutokset olisi tullut ja vastaavissa tilanteissa tulevaisuudessa tulisi tehdä nopeammin tilanteen korjaamiseksi.

Esityksen osa-alueet

Esityksen 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 matemaattiseen arvoon. Muutos rajattaisiin koskemaan vain etuyhteydessä olevien osapuolten välisiä osakevaihtoja. Lisäksi säädettäisiin yhtiön muutoksenhakuoikeudesta oman osakkeensa vertailuarvoon.
- Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain osakevaihtoa koskevaan pykälään lisättäisiin uusi momentti hankintamenon määräytymisestä osakkeita hankkivalla yhtiöllä. Osakkeiden hankintamenona pidettäisiin niiden osakevaihtoa edeltävää yhteenlaskettua matemaattista arvoa. Lisäys vastaisi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain ehdotettua muutosta ja rajattaisiin koskemaan vastaavasti vain etuyhteydessä olevien osapuolten välisiä osakevaihtoja. 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.
- Tuloverolakiin lisättäisiin väliaikainen momentti, jotta kaikkiin 1.1.2026 alkaen nostettavissa oleviin osinkoihin sovellettaisiin varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttuneita säännöksiä.”

Toiseksi esitykseen sisältyy myös muita muutoksia, joiden mukaan osakevaihtosäännökset ulotettaisiin koskemaan Euroopan talousalueen ulkopuolisia maita tiettyjen lisäedellytysten täyttyessä sekä rahavastikkeen enimmäismäärää korotettaisiin.

Esitettyjen muutosten voimaantuloajat poikkeavat merkittävästi toisistaan. Tarkastelun kohteeksi tässä nousee sen myötä 1.1.2017 jälkeen toteutettujen osakevaihtojen vaikutus voimaantulon jälkeen jaettavien osinkojen verotukseen eräissä tilanteissa.

Tämän lausunnon päähuomio keskittyy edellä ensimmäisenä esitetyn muutoksen sisältöön ja vaikutuksiin.

Hallituksen esityksessä 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 matemaattiseen arvoon”.

Hallituksen esityksessä perustelujen mukaan kysymys ei ole takautuvasta lainsäädännöstä (luku 10.1. Verolain taannehtivuus), kun verotuksen laukaisevana tekijänä on 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 taannehtivana 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). Mainitussa 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).

Esityksessä edellä mainittu problematiikan ja rajanvedon osalta on todettu, että tässä

> ”aikaisemmat edut eivät perustu nimenomaiseen erityissäännökseen vaan edut ovat osinkoverojärjestelmän ja osakevaihtosäännöksen yhteisvaikutuksesta syntynyt tahaton verohyöty, ei tällaisen tahattoman verohyödyn poistaminen tulevaisuudessa nostettavien osinkojen osalta voida katsoa loukkaavan verovelvollisen perusteltuja odotuksia.”

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 esitetty 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 tai hallituksen esityksessä edellä mainitussa kohdassa toistuvan linjauksen sekä siten voimassa olevan oikeustilan mukaan olisikaan kysymys.

On tärkeää, että muutos rajoitetaan koskemaan vain etuyhteydessä olevia osapuolia koskevia osakevaihtoja. Esityksen perusteluissa pyritään määrittämään aiemmin tarkasteltavana ollutta luonnosta tarkemmin käytettävät käsitteet niitä kuitenkaan muuhun lainsäädäntöön kytkemättä. Muutoksen ei tulisi aiheuttaa lisää potentiaalisia tulkintaongelmia, joten käytettävät käsitteet tulisi määritellä tarkasti tai vielä 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 osapuolten osakevaihtotilanteen jälkeen osakkeen hankintamenoa määritettäessä. Esitykseen on toki liitetty virke, jonka mukaan hankintamenoon luettaisiin lisäksi edelleen osakkeiden hankinnasta johtuneet menot.

Hallituksen esityksen mukaan hankintamenon määräytymistä koskevaa muutosta sovellettaisiin voimaantulon jälkeen päätetyn osingonjaon verotukseen sekä yhtiön varojen arvostamiseen. Ilmausta voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena myös osakeluovutusten osalta. Osakeluovutus on kertaluonteinen transaktio, jonka verotukseen tulevat vaikuttamaan esityksen mukainen arvostus muutos. joka puolestaan perustuu etuyhteyttä koskevaan tulkintaan aiemmin tehdyn osakevaihdon aikaan tai heti sen jälkeen. Mahdollisesti lähes 10 vuotta aiemmin (1.1.2017 jälkeen) toteutetun osakevaihdon jälkeisen arvostuksen muuttaminen esitetyllä tavalla tuskin 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 esitetty kategorinen hankintamenon määrittäminen etuyhteydessä olevien osapuolten välisessä osakevaihdossa jättää toimenpiteen liiketaloudelliset perusteet kokonaan vaille huomiota.

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.

Hallituksen esityksessä 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. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä muistaa myös se, että rahavastikkeen osalta luovutus katsotaan veronalaiseksi. Toisaalta on syytä ottaa huomioon myös, että 10 prosentin vastikkeen määrä on ollut yhtenevä muihin yritysjärjestelyihin ja niiden vastikerajaan nähden. Tämä johdonmukaisuus menetetään esitetyn muutoksen myötä.

Hallituksen esityksen mukaan osakevaihtosäännöstä sovellettaisiin kotimaisten ja eri jäsenvaltioissa olevien yhtiöiden lisäksi myös ETA:n ulkopuolisissa maissa oleviin yhtiöihin tiettyjen lisäedellytysten täyttyessä. Muutokselle esitetään rahoituksen hankkimista ja taloudellista kasvua koskevia perusteluja. Muutos kohdistuu toteutuessaan direktiivipohjaisen sääntelyn perusteisiin muuttaen niihin perustuvilta osin sääntelyä olennaisella tavalla. Toisaalta muutosta tukevat vahvasti muissa jäsenmaissa tehdyt muutokset, jotka johtavat siihen, että vastaavaan lopputulokseen pääseminen edellyttää nykyisin vaiheittaisia toimia, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena sääntelyn tuloksena

Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy menettelyä ja muutoksenhakua koskeva ehdotus, jonka mukaan osakeyhtiö voisi hakea muutosta oman osakkeensa vertailuarvoon. Ehdotetun muutoksen perustelujen 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 hallituksen esityksessä tai edellä esitettyyn lausuntoon kirjatuissa hahmotelmissa ole kyetty onnistuneesti etukäteen arvioimaan. Näin siitä huolimatta, että esityksessä on tarkasteltu muutosten vaikutuksia muun muassa verolain taannehtivuuden, yhdenvertaisuuden ja omaisuuden suojan näkökulmista.

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?

Vaikka hallituksen esityksessä on otettu laajasti ja monipuolisesti huomioon aiempi luonnosta koskenut lausuntopalaute, esityksen 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 esitettyjen muutosten vaikutuksia tulee arvioida ja seurata edellä esitetyin perustein lainmuutoksen voimaan tulon jälkeen.

Lopuksi

Hallituksen esitys sisältää hallituksen puoliväliriihen mukaisia julkisessa keskustelussa huomiota aiemmin saaneita muutoksia. Niitä voidaan pitää pääosin tavoitteen mukaisina. 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 ja toiveita esitetyn muutoksen jatkoseurannasta.

Toivon eduskunnan valtiovarainvaliokunnan ottavan esittämäni kommentit huomioon harkitsemassaan laajuudessa.

Vaasassa 7.10.2025

Juha Lindgren
professori, yritysverotus
Vaasan yliopisto