

Asia: HE 125/2025 vp Hallituksen esitys 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

Kiitos pyynnöstänne toimittaa kirjallinen lausunto asiassa. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksessä on eri kokonaisuuksia, mutta keskityn lausunnossa lähinnä niihin kokonaisuuksiin, jotka mielestäni edellyttävät erityisesti huomioita. Nämä liittyvät esityksen osinkoverotuksen minimoinnin estämiseen sekä osakeluovutusnäkökulmaan, painopisteen ollessa esitysteknisistä syistä osinkoverotuskysymyksessä (tiivis lausunto), mutta monien ulottuvuuksien koskiessa myös osakeluovutusnäkökulmaa.

Annoin aikaisemmin lausunnon HE:stä koskevaan esitysluonnokseen (lausuntopyynnön diaarinumero: VN/13385/2025). Kuten luonnosta koskevassa lausunnossani totesin, osinkoverotuksen minimoinnin estäminen lienee nähty yhteiskunnallisessa keskustelussa kohtuullisen yhdenmukaisesti niin, että nykyisen sääntelyn korjaamiselle on tarvetta. Oma kysymyksensä on se, miten nykyistä sääntelyä tulisi kehittää, ja mikä olisi paras ratkaisu.

Kuten esitysluonnokseen liittyvässä lausunnossani olen todennut, osinkoverotuksen kokonaisuudistuksella – erityisesti jos sellaiselle koetaan laajemminkin tarvetta – olisi voitu mahdollisesti ratkaista asiaan liittyvät epätarkoituksenmukaiset tilanteet, mahdollisesti yksinkertaisemmalla ja yhdenmukaisemmalla tavalla osinkotulon verotuksen osalta, jota pidetään keskeisenä syynä nyt esitetyille muutostarpeelle (luovutusvoittoverotuksen lisäksi). Esitysluonnokseen liittyvässä lausunnossa todetulla tavalla asiaan liittyvä verosuunnittelumahdollisuus on ollut tiedossa ainakin vuodesta 2017 lähtien, kun KHO antoi asiaan liittyvän ratkaisun (KHO 2017:78). Nyt esillä oleva veroetu ei ole uusi tai yllättävä asia, ei myöskään sinänsä järjestelmälle vieras tai tuntematon, vaan jo vuosia tiedossa ollut (tahaton) verohyöty olemassa olevassa osinkoverojärjestelmässä (luovutusvoittoverotuksen lisäksi). Osinkoverotuksen kokonaisuudistamista ei ole kuitenkaan koettu tarkoituksenmukaiseksi veropoliittisessa päätöksenteossa aikaisemmin, eikä tässä yhteydessä. Tärkeää olisi kuitenkin käydä keskustelua siitä, olisiko osinkoverotusjärjestelmän uudistamiselle entistä suurempi tarve.

Ratkaisuvaihtoehtoja on muitakin kuin pelkästään HE:n ehdotus tai osinkoverotuksen kokonaisuudistus. Tiettyjä vaihtoehtoja olen tuonut esitysluonnokseen liittyvässä lausunnossani esille, joita myös HE:ssä on mainittu lyhyesti vaihtoehtoina. Näitä vaihtoehtoja en tässä yhteydessä lähde uudestaan toistamaan tai analysoimaan, vaan keskityn HE:n mukaiseen ehdotukseen.

HE:n mukaisesti esitykseen on tehty lausuntokierroksen jälkeen muutoksia, jotka ovat tarkoituksenmukaisia. HE on nyt myös paremmin perusteltu, ottaen huomioon muiden lisäysten lisäksi myös 10 luvussa esitetyt näkökulmat. Viitaten osaltaan esitysluonnoksen lausunnossa mainitsemistani laskelmien perusteluiden suppeudesta, laskelmia on nyt avattu (perusteltu) paremmin, laskelmia on huomioitu monipuolisemmin, ja myös yksittäinen virhe/ristiriitatieto laskelmista on korjattu (vaikutukset kunnallisverotuloihin). Tehdyt muutokset ovat vieneet esitystä täsmällisempään sekä perustellumpaan suuntaan.

Muutokset eivät poista sitä, että esityksen mukainen muutos monimutkaistaisi verojärjestelmää, jonka olen todennut luonnokseen liittyvässä lausunnossani. Sääntelyn monimutkaistumisen ja pirstoutumisen riskinä on lisäksi se, että se synnyttää uusia vielä tiedostamattomia seurauksia, jotka voivat synnyttää epätarkoituksenmukaisia lopputuloksia verotuksessa. Nämä voivat tarkoittaa verovelvollisen näkökulmasta yllättäviä veroseuraamuksia tai mahdollisuuksia erilaiseen verosuunnitteluun käyttäytymismuutosten lisäksi.

Luonnosta koskevassa lausunnossani toin esille toiveen siitä, että oikeudellisesti kestäviä perusteluja 2017 vuosirajaan olisi toivottavaa avata enemmän. Sen lisäksi että HE:een on tehty muutoksia, HE:een on myös

avattu perusteluja paremmin, osaltaan myös HE:n 10 luvussa. Vaikka 2017 vuosisirajaan liittyy vahvasti käytännöllis-teknisiä syitä, HE:een tehdyt muutokset ovat pienentäneet tämän vuosisirajan merkitystä sen lisäksi, että vuosisirajaa on myös yksityiskohtaisemmin perusteltu hallinnollisen tehokkuuden näkökulmasta (hallinnollinen taakka ja muutoksista saatava hyöty) ml. erityisesti yhdenvertaisuusnäkökulma.

Nyt esitetty ratkaisuvaihtoehto eriyttää uudella tavalla etuyhteystilanteiden verotusta muiden tilanteiden verotuksesta. Kuten luonnokseen liittyvässä lausunnossa totesin, tyypillisesti etuyhteystilanteisiin liittyvällä erityissääntelyllä tavoitellaan sitä, että etuyhteyden avulla ei saavuteta verotuksellisesti edullisempaa lopputulosta ei-etuyhteystilanteisiin nähden. Kuitenkin nyt ehdotettu muutos asettaa etuyhteystilanteet erilaiseen tilanteeseen ei-etuyhteystilanteisiin verrattuna. Mikäli tällaisen sääntelyn lopputuloksena etuyhteystilanteiden verotus on osinkoverotuksessa tai luovutusvoittoverotuksessa epäedullisempi, jättäisi esityksen mukainen lainsäädäntö mahdollisuuden verovelvolliselle vedota yhdenvertaisuutta ja syrjintään koskevaan näkökulmaan. Nykyinen osinkoverojärjestelmä tunnistaa muun muassa listattujen ja ei-listattujen yhtiöiden jakamien osinkojen erilaisen verotuksen, mutta ei etuyhteystilanteiden erilaista osinkoverotusta.

Yhdenvertaisuuden vaatimus ei ole verotuksessa absoluuttinen. Verojärjestelmä tunnistaa useita säännöksiä, jotka asettavat verovelvollisia eriarvoiseen asemaan, mille on kuitenkin katsottu olevan hyväksyttävä peruste, joka täyttää myös suhteellisuusperiaatteen mukaiset edellytykset. Esimerkiksi eläkeläisten erilainen verotus (eläketulon lisävero) on katsottu hyväksyttäväksi oikeuskäytännössä (KHO 2016:180). Siten ei voida suoraan sanoa, että etuyhteystilanteiden asettaminen esityksessä kuvatulla tavalla erilaiseen tilanteeseen, tarkoittaisi välittömästi ei-hyväksyttävää lainsäädäntöä. On samalla kuitenkin tunnistettava, että kun esimerkiksi eläketulon lisäveron hyväksyttävyyttä on perusteltu osaltaan maksukykyperiaatteella, joka on yksi keskeinen periaate hyvässä verojärjestelmässä, nyt käsillä olevaan esitykseen liittyvät perusteet ovat toisenlaisia, ymmärtääkseni epätarkoituksenmukaisen verohyödyn estämisessä, joka ei kuitenkaan rajoitu pelkästään näihin tilanteihin, vaan koskee kategorisesti kaikkia etuyhteystilanteita.

Esitetylle muutokselle on tunnistettavissa syyt (osinkoverotuksen ja luovutusvoiton verotuksen minimoinnin estäminen epätarkoituksenmukaisella tavalla), josta aiheutuvat veroseuraukset etuyhteystilanteisiin on esitysluonnosversiota tarkoituksenmukaisemmalla tavalla pyritty rajaamaan (matemaattisen arvon käyttäminen, luovutuksiin liittyvä ajallinen soveltamisala). Toki kuten edellä on jo todettu, osinkoverotuksen uudistuksella olisi mahdollisesti poistettu ongelma tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Nyt muutoksen vaikutukset eivät kohdistu pelkästään esimerkiksi julkisuudessa esillä olleisiin tapauksiin, vaan muutos vaikuttaa myös sellaisiin etuyhteystilanteisiin, jossa yritysrajoituksella on olemassa muitakin kuin pelkästään verotuksellisia syitä. Kuten luonnokseen liittyvässä lausunnossa totesin, myös etuyhteystilanteissa yritysrajat käytännössä saatetaan esimerkiksi eriyttää eri toimintoja (esim. sijoitus- ja liiketoiminta), varallisuutta, järjestellä omistusrakennetta avainhenkilöstön sitouttamiseen tai ulkopuolisten sijoittajien mukaan ottamiseen, myyntiin tai sukupolvenvaihdokseen, ylipäättään hallinnoida erilaisia normaaleja yritysriskejä (mm. pääomien ja velkojen hallinta).

Esityksessä on toki pyritty perustelemaan myös yhdenvertaisuusnäkökulmaa ja suhdetta perustuslain säännöksiin. Näkökulmat ovat varmasti hyödyllisiä lainsoveltajille, mikäli esityksen mukainen lainsäädäntömuutos tehdään. Jostain syystä yhdenvertaisuuden tarkastelu keskittyy pääasiassa esitykseen liittyvän aikarajaan, ei laajemmalti etuyhteyttä koskevaan ulottuvuuteen. Esimerkiksi PeVL 52/2016 vp on todettu, että ”Erilaiselle verokohtelulle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja erottelu ei saa olla mielivaltainen (ks. esim. PeVL 64/2010 vp, s. 2). Yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelemaan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2).” Kategorisen etuyhteysrajoituksen ja yhdenvertaisuuden välistä suhdetta olisi ollut keskeistä arvioida HE:ssä. Esityksen arviointia vaikeuttaa se, että em. rajapintaa on käsitelty ja perusteltu tästä näkökulmasta esityksessä kapeasti; konkreettinen analyysi jää puuttumaan. Esimerkiksi etuyhteystoimija, joka hyödyntää yritysrajat muista kuin yksinomaan verotuksellisista syistä, voi nähdä etuyhteyksiä koskevan kategorisen sääntelyn mielivaltaiseksi, koska sääntelyn soveltamisala ei rajoitu pelkästään verotuksen minimoinnin epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin. Etuyhteystoimija voi nähdä asiaan liittyvät nykyiset veroedut verojärjestelmän yleisesti tiedossa olevana ominaisuutena, ei virheenä, erityisesti

kun ei-etuyhteystilanteissa kyseiset verotuksen hyödyt olisivat edelleen mahdollista, jotka syntyvät osana yritysjärjestelyjä. Syntyvä veroetu on katsottu epätarkoituksenmukaiseksi ainoastaan, kun veroetujen saaminen on ollut yritysjärjestelyjen ainoa syy. Jos etuyhteystilanteessa yritysjärjestelylle on muitakin kuin verotuksellisia syitä, etuyhteystoimija voisi nähdä, että sääntely rajoittaa perusteettomasti veroetuja etuyhteysryhmiltä suhteessa ei-etuyhteysryhmiin nähden, erityisesti kun sääntelyn muuttamiselle olisi ollut olemassa yhdenmukaisempia vaihtoehtoja (osinkoverouudistus yhdenmukaisemmalla tavalla). Konkreettinen perustelu erityisesti verovelvollisten näkökulmasta ja siitä, miksi HE:n mukainen kategorinen rajaus pelkästään etuyhteystilanteisiin olisi mm. edellä kerrotuista verovelvollisnäkökulmista huolimatta perusteltu ja myös suhteellisuusperiaatteen mukainen, jää HE:ssä epäselväksi.

Esitysluonnokseen liittyvän aikaisemman lausuntoni mukaisesti olisi saattanut olla hyödyllistä tuoda edes taustoittavana tietona se, minkä suuruudesta verohyödyistä asiassa on laskennallisesti enimmillään kyse verovelvolliselle, miten tämä etu pienenee, ja ajantasaisempiin tietoihin kuin vuoden 2023 tietoihin pohjautuen, kuinka suuri verohyöty keskimäärin asiassa on tosiasiasa saatu ml. ilmiön suuruus ja sen kehitys (ml. tämä vuosi) sekä kokonaisuutena, mutta myös verovelvollistasolla ml. verovuosikohtaisuus. Tämä olisi ollut erityisen keskeistä siksi, koska julkisessa keskustelussa on saattanut hämärtyä se tosiasia, että kysymys asiaan liittyvässä veroedussa ei ole siitä, että osingot saataisiin täysin verovapaasti, vaan kysymys on siitä, että ne saadaan matalammalla verotuksella (huojennettu osinko, johon liittyvästä voitosta on jo maksettu yhteisövero). Vastaavantyypistä verosuunnittelumahdollisuutta liittyy myös esimerkiksi pääoma- ja ansiotulon veroastekeskusteluun. Keskeistä olisi huomioida taustoituksessa myös näkökulma, joka pitää sisällään osinkoverotuksen lisäksi osinkotulon verotuksen kaksinkertaisuuden (yhteisövero) sekä sen, että yritysjärjestelyrakenteesta syntyy aina erilaisia hallinnollisia kustannuksia. Laskennalliset arviot nykyisen sääntelyn hyödyistä ja muutosten vaikutuksista yksittäisen verovelvollisen kannalta jäävät esityksessä suppeiksi. Esityksestä ei ilmene, onko julkinen keskustelu ja lainsäädäntömuutoksen riski vaikuttanut osaltaan järjestelyjen määrään. HE:n yksittäinen esimerkki ei anna vastauksia kaikkiin edellä oleviin näkökulmiin. HE:ssä olevassa esimerkissä olisi myös ollut perusteltua tuoda avoimesti esille, kuinka paljon tuloveroa esimerkkitilanteissa maksetaan, koska kyse ei ole esimerkeissä verovapaista osingoista.

HE:n mukaan muutos kasvattaisi ansio- ja pääomatuloveron tuottoa kokonaisuudessaan 37 miljoonalla eurolla. Luonnokseen liittyvän lausunnon mukaisesti, arvioissa ei ole ymmärtääkseni edelleenkään huomioitu, että muutoksella voi (todennäköisesti) olla vaikutusta verovelvollisten käyttäytymiseen ja osingonjakointressiin, jos siihen ei enää liity vastaavaa veroetua. Onko todennäköistä, että toimijoilla säilyisi edelleen vastaavansuuruinen intressi jakaa osinkoa, vaikka siihen ei liittyisi enää vastaavaa veroetua, vai ohjaako toimijoiden osingonjakoa nykyisellään ja siten myös tulevaisuudessa se, että osingonmaksua lykätään tilanteen niin salliessa myöhempään ajankohtaan, kun nettovarallisuutta on kasvatettu? HE:ssä esitetyt laskelmat näyttäisivät olevan samat kuin luonnosesityksessä, vaikka HE:tä on muutettu luonnosesityksestä. HE:ssä olisi ollut toivottavaa perustella, miksi asiassa ei muun muassa katsota muutosten vaikuttaneen arviolaskelmiin, vaikka HE:ssäkin todetaan, että matemaattinen arvo huomioisi paremmin kohdeyhtiön nettovarallisuuden osakevaihdon hetkellä. Keskeistä olisi, että arviot muutosten vaikutuksista arvioitaisiin realistisesti, ml. edellä esitetyt näkökulmat.

Koska esityksen arviot ilmiön suuruudesta eivät sisällä aivan viimeisimpiä vuosia, toisaalta muutoksiin liittyvät arviot eivät näyttäisi sisältävän kaikilta osin mahdollisia (todennäköisiä) käyttäytymisvaikutuksia, on kokonaisvaltaista arviota esityksen merkityksestä ja sen vaikutuksesta vaikea arvioida suhteessa mm. esitetyn sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen ja siihen, kuinka onnistunut HE:n on suhteessa tavoiteltaviin päämääriin. Edellä kerrotut tiedot ovat sellaisia, joita olisi ollut mahdollisuus hankkia osin Verohallinnolta kerättävän tiedon sekä vähintäänkin esimerkinomaisten laskelmien avulla.

Luonnosta koskevaan lausuntoon viitaten, erityisesti lähipiirin käsitettä ei esityksessä avata, mikä soveltamisen kannalta saattaa olla ongelmallista. Olisi odotettavaa, että lähipiirin määrittämiseksi olisi olemassa näkökulmia, joihin lainvalmistelun yhteydessä olisi voitu viitata, jos tyhjentävää esitystä ei ole mahdollista antaa. Esimerkiksi rikosoikeuden puolella lähipiirikäsitettä on pohdittu Instagram-tilin yhteydessä (Vaasan HO 16.2.2024 106956). OYL:ssa on oma määritelmä lähipiiristä. Vaikka käsitettä lienee

vaikea määritellä tyhjentävästi, verotuksellisen lähipiirikäsitteen ymmärtämiseksi olisi ollut esitettävissä näkökulmia. Verolainsäädännössä lähipiirin käsite ei ole nykyiselläänkään tuntematon.

Toivottavasti koette nämä näkökulmat hyödylliseksi.

Kunnioittaen,

OTT Mika Nissinen
Apulaisprofessori (vero-oikeus), Itä-Suomen yliopisto
Dosentti, Lapin yliopisto
6.10.2025