

Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Kalevi Sorsa -säätiö

Lauri Finér

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

1. Yhteenveto

Kalevi Sorsa -säätiö kiittää mahdollisuudesta antaa asiasta lausunto verojaostolle. Esityksen mukaan sen tavoitteena on estää osinkoverotuksen minimoiminen epätarkoituksenmukaisten osakevaihtojärjestelyjen avulla. Esityksen taustalla on aggressiivisten ja jopa keinotekoisten verosuunnittelujärjestelyjen yleistyminen. Osakevaihtojärjestelyjen yleistymistä on käsitelty tarkemmin esityksessä ja aihetta on käsitelty myös julkisuudessa sekä tutkimusraporteissa¹.

Lisäksi hallituksen tavoitteena on, että sääntely olisi selvää ja yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa. Esityksellä pyritään helpottamaan myös liiketoiminnan uudelleenjärjestelyjen toteuttamista ja rahoituksen hankkimista Suomessa sekä vahvistamaan kilpailukykyä.

Esitystä voidaan pitää pääkohdiltaan kannatettavana ja siinä esitettyjä ratkaisuja olennaisilta osin tavoitteiden kannalta onnistuneina. Esitämme kuitenkin lausunnossa eräitä huomioita, joilla sen yksityiskohtia olisi mahdollista parantaa. Muutoksia ja eräitä muita huomioita on käsitelty tarkemmin jäljempänä.

1. Esityksen keskeisten muutosten soveltamisaika on pääosin tarkoituksenmukainen. Osakevaihdolla hankittujen osakkeiden hankintameno tulisi kuitenkin määrittää yhdenmukaisesti myös osakkeita luovutettaessa siten, että muutos koskisi 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuja osakevaihtoja.
2. Osakkeet tulisi arvostaa alkuperäisen valtiovarainministeriön lakiluonnoksen mukaisesti niiden hankintamenoon matemaattisen arvon sijaan. Näin esitys vastaisi paremmin tarkoitustaan, kun se estäisi tehokkaammin epätarkoituksenmukaisia osakevaihtojärjestelyjä.
3. Osakevaihdolla hankitut osakkeet tulisi rajata verovapaiden käyttöomaisuusosakkeiden luovutusten ulkopuolelle. Esitys vastaisi paremmin tarkoitustaan, kun osakevaihtojärjestelyn avulla ei olisi mahdollista välttää osakkeiden myynnistä myöhemmin maksettavaa luovutusvoittoa.

¹ Ks. Finnwatch (2023a): Kevyempää osinkoverotusta holdingyhtiöjärjestelyillä. Saatavill: https://finnwatch.org/images/pdf/Kevyempaa_osinkoverotusta_holdingyhtiöjärjestelyillä.pdf; Finnwatch (2023b): Satoja osakevaihtoja vuodessa – Verohallinnon ennakkoratkaisujen ja verojärjestelyjen markkinoinnin tarkastelua. Saatavilla: https://finnwatch.org/images/pdf/Satoja_osakevaihtoja_vuodessa_03102023.pdf; Finnwatch (2024): Osinkoverojen välttelyä holdingyhtiöjärjestelyn avulla. Saatavilla: <https://finnwatch.org/fi/julkaisut/osinkoverojen-vaelttelyae-holdingyhtiöjärjestelyn-avulla>

Lisäksi haluamme nostaa esiin sen, että Suomen osinkoverotus kaipa laajempaa uudistusta, jolla korjattaisiin etenkin listaamattomien osakeyhtiöiden osinkoverotuksen epäkohdat. Tämä on tuotu esiin lukuisissa tutkimuksissa sekä asiantuntijaraporteissa. Nykyisen osinkoverotuksen ongelmia ja uudistustarpeita on todettu myös esityksen luvussa 5. Kuten siinä todetaan, Suomen osinkoverotus on kansainvälisesti poikkeuksellista, eikä esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ole sidottu verohuojennetun osingon määrää osinkoa jakavan yhtiön nettovarallisuuteen.

Nykyinen malli haittaa talouden toimintaa, aiheuttaa veromenetyksiä ja johtaa epäreiluun tilanteeseen, kun suuristakin osingoista maksetaan joissain tilanteissa hyvin matalaa veroa. Lisäksi veronmaksajia kohdellaan epäreilusti, kun varakkaammat henkilöt maksavat samansuuruisista tuloista matalampaa veroa.

Laajempi osinkoverouudistus edellyttää erillistä huolellista valmistelua. Valiokunta voisi ottaa kantaa sellaisen puolesta mietinnössään. Käsittelimme erilaisia vaihtoehtoja osinkoverotuksen uudistamiseksi viime vuonna julkaistussa raportissamme². Aihetta käsiteltiin myös helmikuussa verojaostolle antamassamme lausunnossa.³

2. Keskeisten muutosten soveltamisaika on pääosin tarkoituksenmukainen – samojen muutosten tulisi koskea yhdenmukaisesti myös luovutusvoittoverotusta

Esityksen keskeiset muutokset osakevaihdoilla hankittujen osakkeiden arvostamisesta tulisivat voimaan 1.1.2026 alkaen. Muutokset koskisivat sekä varojen arvostamista osingonjakoa että luovutusvoiton hankintahintaa varten, kun osingon nostaminen ja/tai osakkeiden myynti tapahtuu edellä mainitusta ajankohdasta alkaen. Tätä voidaan pitää johdonmukaisena ratkaisuna, sillä osakevaihtojärjestelyjä voi hyödyntää niin osinkoveron kuin luovutusvoittoveron välttämässä.

Esityksen voimaantuloa ei ole syytä lykätä, sillä aiemmista järjestelyistä voi hyötyä koko ajan esityksen voimaantuloon saakka, mikä johtaa veromenetyksiin. On myös olennaista, että esitys koskee kaikkia 1.1.2026 alkaen nostettuja osinkoja, vaikka päätös osingonjaosta olisi tehty jo aiemmin. Muutoin vuoden 2025 lopulla voitaisiin tehdä osingonjakopäätöksiä ennakolta matalamman verotuksen saavuttamiseksi.

Osinkoverotuksen muutos koskisi vain 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuja osakevaihtoja. Vaikka säännöksen soveltaminen kaikkiin järjestelyihin ajankohdasta riippumatta olisi johdonmukaista, ratkaisua voidaan pitää perusteltuna, sillä kyseiset järjestelyt ovat yleistyneet vasta KHO:n vuonna 2017 kyseisen kaltaista järjestelyä koskevan päätöksen KHO 2017:78 jälkeen. Vanhempien järjestelyjen merkitys on siis kohtuullisen pieni ja niiden jäljittäminen ei ole aivan yksinkertaista.

² Ks. Finér, Lauri (2024): *Lisää verotuloja reilusti: Miten erilaiset osinkoveromallit vaikuttaisivat verokertymään ja tulonjakoon Suomessa?* Saatavilla <https://sorsaoundation.fi/wp-content/uploads/kss-osinkovero-web.pdf>

³ Ks. Kalevi Sorsa -säätiön lausunto asiassa O 2/2025 vp Listaamattomien yhtiöiden omistajayrittäjien verotuksen kokonaisuus. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2025-AK-3947.pdf>

Sen sijaan luovutusvoittoverotuksessa muutos koskisi vasta 1.1.2026 tai sen jälkeen toteuttavia osakevaihtoja. Tätä ratkaisua voidaan pitää epäjohdonmukaisena, sillä näin viime aikoina tehdystä aggressiivisesta osakevaihtojärjestelystä voi edelleen hyötyä matalampana verona osaketta myydessä. Lisäksi kaksi erillistä arvostusta aiheuttaisi ylimääräisiä sekaannuksia ja lisätyötä. Siksi myös luovutusvoittoverotuksen muutoksen tulisi koskea 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuja osakevaihtoja. Tätä ei voida pitää millään muotoa kohtuuttomana, sillä näin osakkeen verotus määräytyisi osakkeiden alkuperäisen hankintahinnan mukaan, mikä on aivan yleinen tilanne myös muutoin. Muutos kuitenkin varmistaisi, että myyntivoitosta maksetaan kohtuullista veroa.

3. Osakkeiden arvostaminen matemaattiseen arvoon hankintamenon sijaan johtaa esityksen tarkoituksen vastaisiin verojärjestelyihin

Esitystä on muutettu ministeriön lausuntokierroksen jälkeen siten, että osakevaihdolla hankitut osakkeet arvostetaan niiden järjestelyä edeltäneeseen matemaattiseen arvoon todellisen hankintahinnan sijaan. Tämä voi joissain tilanteissa helpottaa osakkeiden arvostamista, mutta johtaa esityksen tarkoituksen vastaisiin aggressiivisiin verojärjestelyihin.

Ensinnäkin arvostaminen matemaattiseen arvoon voi tarkoittaa alempaa myöhempää luovutusvoittoveroa verrattuna tilanteeseen, sillä matemaattinen arvo voi olla aiempaa hankintahintaa korkeampi. Lisäksi matemaattista arvoa määritettäessä huomioon otettua yhtiön varallisuutta voidaan sen jälkeen jakaa yhtiöstä ulos sen omistavalle yhtiölle osinkona tai pääomanpalautuksena.

Näin varat voidaan edelleen ottaa huomioon toisen yhtiön nettovarallisuutta määritettäessä, jolloin ne lasketaan kahteen kertaan. Tällaiset järjestelyt ovat olleet jo nyt yleisiä osakevaihtojen yhteydessä, joten niitä tehtäisiin todennäköisesti jatkossakin. Siksi osakkeet olisi perusteltua arvostaa mieluummin todelliseen hankintahintaan. Toinen vaihtoehto voisi olla, että osakevaihdolla saadut osakkeet arvostettaisiin jatkossa yhtiön todellisten varojen perusteella niiden muutokset huomioiden. Näin huomioitaisiin myöhemmät osingonjaot ja voitot sekä muut yhtiön varojen muutokset.

4. Osakevaihdolla hankitut osakkeet tulisi rajata verovapaiden käyttöomaisuusosakkeiden luovutusten ulkopuolelle

Osakevaihtojärjestely voi johtaa jatkossa tilanteisiin, jossa osakkeet ovat ne saaneelle yhtiölle niin kutsuttuja käyttöomaisuusosakkeita. Näin ne voidaan myydä verovapaasti ulkopuoliselle taholle, mistä voi saada merkittävän veroedun. Myyntivoitot voidaan tällöin mahdollisesti ottaa ulos yhtiöstä esimerkiksi matalasti verotettuina osinkoina, jolloin myynnin kokonaisverorasitus jää matalaksi. Tällaiset järjestelyt olisi aiheellista estää rajaamalla yksityishenkilöltä osakevaihdolla hankitut osakkeet elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 6 b §:n muutoksella verovapauden ulkopuolelle. Muutos

olisi verraten yksinkertainen ja edellyttäisi muutaman virkkeen tai yhden momentin lisäystä kyseiseen pykälään.

5. Perustelut osakevaihdon yhteydessä maksettavan rahavastikkeen enimmäismäärän korotukselle ja säädöksen laajentamiselle ETA-alueen ulkopuolisiin maihin jäävät epäselviksi

Esityksellä ulotettaisiin osakevaihtosäännökset koskemaan Euroopan talousalueen (ETA) ulkopuolisia maita tiettyjen lisäedellytysten täytyessä. Lisäksi korotettaisiin osakevaihtojärjestelyn yhteydessä maksettavan rahavastikkeen enimmäismäärää 10 prosentista 50 prosenttiin.

On epäselvää, miksi edellä mainitut muutokset tehdään, sillä ne eivät ole tarpeen esityksen päätavoitteen kannalta. Muutosten vaikutus sijoituksille tai Suomen kilpailukyvyllä lienee lähes olematon. Sen sijaan ne voivat joissain tilanteissa kaventaa Suomen veropohjaa ja johtaa tarpeettomiin verojärjestelyihin ja hallinnolliseen taakkaan. Kuten esityksessä tuodaan esiin, valtiovarainvaliokunta vastusti mietinnössään vuonna 2026 (VaVM 42/2006 vp) rahavastikkeen enimmäismäärän korottamista 10 prosenttia korkeammaksi. Tätä se perusteli sillä, että näin rajataan kaupan luonteiset toimet verovapauden ulkopuolelle. Perustelu on edelleen relevantti.

Kunnioittaen,

Lauri Finér
toiminnanjohtaja
Kalevi Sorsa -säätiö
lauri.finer@sorsaoundation.fi