

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

ASIA: Lausunto hallituksen esityksestä HE 125/2025

Taustaa. Hallituksen esitys koskee osakevaihtoa koskevia säännöksiä. Kuten hallituksen esityksessä useissa kohdin todetaan, monilta osin kun verolainsäädännössä ei ole ollut nimenomaisia säännöksiä, on oikeuskäytäntö kehittynyt yleisten oppien mukaisesti. Toisaalta tulkinnan rajoja on testattu myös sitä kautta, soveltuuko yksittäisiin tapauksiin veronkiertosäännökset (VML 28 § ja/tai EVL 52 h §).

Yleisellä tasolla lähtökohtana tulisi olla se, että ratkaisut – myös lainsäädäntöratkaisut – ovat vero-oikeuden yleisten oppien mukaiset. Osakevaihtoa ja siihen läheisesti liittyvät oikeudelliset tulkinnat ovat erityisesti oikeuskäytännössä noudattaneet hyvin vero-oikeuden yleisten oppien mukaisia linjauksia. Toisaalta nykyisen oikeustilan kannalta hyvänä on myös pidettävä sitä, että veronkiertosäännöksen soveltamiskynnys on pysynyt pääsääntöisesti korkeana.

Edellä lausutusta huolimatta on katsottu tarpeelliseksi muuttaa tietyltä osin osakevaihtoa koskevaa verolainsäädäntöä. Tässä samassa yhteydessä on katsottu hyväksi hieman laajemminkin kehittää osakevaihtoa koskevaa verolainsäädäntöä. Tämä on erinomainen asia ja muun muassa seuraavien säännösten muutoksia voidaan lainsäädännön toimivuuden kannalta pitää hyvinä asioina:

- Osakevaihtosäännökset ulotetaan koskemaan tietyin edellytyksin ETA ulkopuolisiin maihin.
- Rahavastikkeen enimmäismäärää korotetaan.
- Säädetään yhtiön muutoksenhakuoikeudesta oman osakkeensa vertailuarvoon.

Seuraavaksi nostan esille ehkä eniten veropoliittista keskustelua herättäneitä kysymyksiä.

1. Osakevaihtojärjestelyt ja osinkoverotus

Tämän sääntömuutoksen taustalla on erityisesti KHO:n ratkaisun 2017:78. Kyseisessä tapauksessa olennaisessa asemassa ei ollut kuitenkaan nettovarallisuuden kasvattaminen vaan ylipäänsä se, onko verovelvollisella (luonnollisella henkilöllä) mahdollisuus yhtiöittää oma osakeomistuksensa ilman tuloveroseuraamuksia hyödyntäen elinkeinoverolain osakevaihtoa koskevia säännöksiä (EVL 52 f §). Tapauksessa kohdeyhtiön osakkeenomistaja halusi yhtiöittää osakeomistuksensa, kun vähemmistöosakkeenomistajat omistivat kohdeyhtiön osakkeet osakeyhtiöidensä kautta. Monesti on tarkoituksenmukaista, että harvainomisteisten osakeyhtiöiden omistajien omistusmuoto (henkilökohtainen omistus vain omistaminen osakeyhtiön kautta) on yhdenmukainen.

Ennen KHO:n ratkaisua 2017:78 vastaavanlaisista tilanteista oli erilaisia hallinto-oikeuden ratkaisuja, osassa katsottiin, että KHO:n ratkaisun kaltainen tilanne on hyväksyttävää verosuunnittelu ja osassa katsottiin järjestelyn täyttävän veronkierron kriteerit.

Nimenomaan EU-oikeuteen tukeutuen KHO katsoi edellä mainitussa ratkaisussaan, ettei tällaiseen osakeomistuksen yhtiöittämiseen tule lähtökohtaisesti soveltaa veronkiertosäännöstä. Tämä ratkaisu osaltaan vahvisti nimenomaan sen, että veronkiertosäännöksen soveltamiskynnys on EVL 52 f:n mukaisissa osakevaihdossa korkea. Tältä osin ei esitetä oikeustilaan muutoksia, ja hyvä näin.

Osakkeen arvostamisratkaisu hankkivan yhtiön verotuksessa juontaa puolestaan KHO:n ratkaisuun 2002:81. Hankkivan yhtiön verotuksessa osakevaihdolla hankittujen osakkeiden hankintamenoksi merkitään osakkeiden käypä arvo. Tämä on vero-oikeuden yleisten oppien mukainen ratkaisu. Kun on kyse apportista, sekä luovuttajan (KHO 1993 T 5330) että luovutuksensaajan verotuksessa käytetään apportin käypää arvoa. Tätä ratkaisulinjaa sovelletaan myös apportinluonteisissa tilanteissa (KHO 2009:66 ja KHO 2019:50).

Lähtökohtaisesti yllä mainitun yleisten oppien mukaisten ratkaisujen ei pitäisi tuottaa verotuksellisia ongelmia eikä siten aiheuttaa paineita lainsäädäntömuutoksiin. Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että näissä olosuhteissa on toteutunut EVL 52 f §:n tarkoituksen ulkopuolinen tahaton verohyöty. On ehkä perusteltua sanoa, että ainakin osittain tämä on tosiasiallinen tilanne, ja se halutaan nyt muuttaa.

Osittain tähän problematiikkaan on jo puututtu aikaisemmin lähinnä sitä kautta, että Verohallinnon ohjeella on yrityksen käyvän arvon laskentaperusteita erityisesti ns. yksinyrittäjien osalta on muutettu ja täsmennetty siten, että yksinyrittäjien osalta yrityksen käyvän arvon määrittelyssä ei ole käytetty perinteistä kaavamaista arvostamistapaa vaan viime vuosina on hyväksytty käyväksi arvoksi substanssiarvo. Yrityksen käypään arvoon ei ole osakevaihdossa enää vaikuttanut yrityksen tuloksentelekyky (tuottoarvo). Tämä toteutunut linjanmuutos vastaa hyvin tällaisten yritysten todellista käypää arvoa, ja Verohallinnon ohjeetta ja sen mukaisia käyvän arvon määrittelyksiä onkin pidettävä oikeina. Saamieni tietojen mukaan ja myös oman kokemuksen perusteella Verohallinto on toiminut johdonmukaisesti oman ohjeistuksen mukaisesti.

On esitetty, että ongelma voitaisiin hyvin ratkaista (tai tosiasiallisesti on ratkaistu) Verohallinnon ohjeella ja sitä kautta muodostuvalla verotuskäytännöllä. En pitäisi tällaistakaan ratkaisua huonona, mutta olen taipuvainen ajattelemaan, että nyt esitetty lainsäädäntöratkaisu on kaikinensa kuitenkin parempi ratkaisu. Se varmistaa yhtenäisen linjan ja on varmasti myös muutenkin linjakkaampi ratkaisu.

Ehdottomasti paras ratkaisu olisi se, että osinkoverojärjestelmää voitaisiin uudistaa ja samalla saattaisi tulla tämäkin kysymys hoidettua kuntoon. Tämä olisi kuitenkin pitkä tie eikä ole luonnollisestikaan varmuutta siitä, milloin osinkoverojärjestelmän uudistaminen olisi poliittisesti mahdollinen eikä luonnollisesti ole tietoa myöskään siitä, mihin suuntaan osinkoverojärjestelmää oltaisiin muuttamassa silloin kun se ylipäänsä olisi poliittisesti mahdollista.

Lopuksi totean tältä osin, että verrattuna luonnosehdotukseen, arvostus matemaattiseen arvoon on minusta selvästi parempi vaihtoehto siihen, mitä luonnosehdotuksessa esitettiin.

Taannehtiva lainsäädäntö? On selvää, että keskustelu on ollut vilkasta sen suhteen, että muutokset koskevat 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuihin järjestelyihin. Juridisesti tämä ei ole taannehtivaa lainsäädäntöä ja tämä on hallituksen esityksessä perusteltu asianmukaisesti.

Toisenlainenkin ratkaisu olisi voinut olla perusteltu, mutta kokonaisuutta helpottanee se, että kysymys on hyvin monen yrityksen osalta kuitenkin viime kädessä jaksotuskysymys. Hyvin monet yritykset ovat saaneet nostettua nettovarallisuustasonsa (osakevaihdon arvonnousu lisättynä hankkivan yhtiön kohdeyhtiöltä vuosittain saamat osingot) sille tasolle, että nettovarallisuuden lasku (osakkeet käyvistä arvosta matemaattiseen arvoon) ei tosiasiallisesti enää vaikuta nostettavien osinkojen määrään. Nettovarallisuus on siis saatu nostettua halutulle tasolle, kun on ollut taloudellista kykyä mitoittaa luonnollisen henkilön tasolla nostettavien osinkojen määrää. Tällä tarkoitan sitä, että osakkeenomistajan (luonnollinen henkilö) tasolla samaan nettotuloon on päästy pienemmillä osingoilla ja usein myös hyvin pienellä palkalla. Tätä kautta on saatu nostettua nettovarallisuutta suhteessa siihen, miten se olisi ollut mahdollista ilman toteutettua osakevaihtoa. Näin ollen voi hyvin olla mahdollista, että ”taannehtivuuden” ongelma ei ole kovinkaan merkittävä, toki varmasti tässäkin on todennäköisesti paljonkin yrityskohtaisia eroja.

2. Osakevaihdon jälkeinen osakkeiden luovutus

Esityksestä on luettavissa, että ensisijaisena tarkoituksena on ollut puuttua osinkoverotuksen minimointiin ja luovutusvoittoverotuksen tilkitseminen on ehdotuksen ohessa tuleva lisämuutos.

Osakevaihdon jälkeinen osakkeiden luovutus on ollut esillä oikeuskäytännössä jonkin verran. Kysymys on siitä, kuinka nopea osakkeiden luovutus saattaa realisoida EVL 52 h §:n tai VML 28 §:n veronkiertosäännökset.

Tästä on jonkin verran hallinto-oikeuskäytäntöä, mutta valitettavasti merkittävä osa ratkaisuista on julkaisemattomia. Tästä huolimatta olisi ollut hyvä, jos hallituksen esityksessä olisi käyty läpi tätä oikeuskäytäntöä. Sieltä on hyvin johdettavissa linjat periaatteet.

Mielenkiintoinen kysymys on se, mitä osakevaihdoilla hankittujen osakkeiden hankintamenon uusi määrittely vaikuttaa EVL 52 h §:n tai VML 28 §:n soveltamiseen jatkossa. Jos oikein olen ymmärtänyt, esitys ei poissulje EVL 52 h §:n / VML 28 §:n soveltamista jatkossa, mutta esitetty muutos nostanee veronkiertosäännöksen soveltamismahdollisuuksia. Tätä näkökulmaa olisi voinut vielä pohdiskella hieman lisää hallituksen esityksessä.

On hyvä, että tämä muutos koskee vain 1.1.2026 tai sen jälkeen toteutettavia järjestelyjä.

3. Varainsiirtovero ja sukupolvenvaihdos

Varainsiirtoverotuksen osalta oli selvyyden vuoksi hyvä, että esitys sisälsi tarkennuksen, että jatkossakin suoritettaisiin varainsiirtovero kohdeyhtiön osakkeiden käyvän arvon perusteella. Tämä on yleisten oppien mukainen ratkaisu, mutta siitä huolimatta tämä herättää varmasti hämmennystä.

Eikö tältäkin osin olisi ollut linjakasta ja johdonmukaista todeta, että varainsiirtovero menee matemaattisesta arvosta? Nyt estettyyn ratkaisuun vaikuttanee se, että varainsiirtoveron ainoa peruste on fiskaaliset syyt.

Sukupolvenvaihdoksen osalta esityksen tekstiin oli lisätty: *Esityksen ei ole myöskään tarkoitus muuttaa sukupolvenvaihdoshuojennuksen laskennan perusteita tai osakevaihdon käytettävyyttä osana sukupolvenvaihdostilanteita. Hankkivan yhtiön osakkeen vertailuarvo perustuu edelleen arvostamislain mukaan laskettuun nettovarallisuuteen.*

Vertailuarvon laskennassa noudatetaan matemaattisen arvon laskemista koskevia säännöksiä. Ja esityksenhän tarkoituksena on muuttaa matemaattisen arvon laskennan sääntöjä. Eli kysymykseni on, voiko tilanne olla se, ettei esitys muuta sukupolvenvaihdoshuojennuksen laskennan perusteita? Jos näin on, hyvä niin.

Turku 7.10.2025



Jaakko Ossa

Oikeustieteen tohtori, varatuomari

Finanssioikeuden professori (Turun yliopisto)