

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE

Lausunto hallituksen esityksestä 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 (HE 125/2025 vp)

1. Tarkastelun lähtökohdat

Verojaosto on pyytänyt minua arvioimaan ehdotettujen säännösten taannehtivuutta, joten tarkastelen lakiesitystä vain tästä näkökulmasta. Kysymys verolainsäädännön taannehtivuudesta liittyy siihen, mitä rajoituksia perustuslaista johtuu verolainsäädännölle, ja toisaalta verovelvollisten oikeutettujen odotusten suojaan. Pyrin tämän mukaisesti tuomaan lausunnossani esiin näkökohtia, jotka ovat käsitykseni mukaan merkityksellisiä arvioitaessa, voidaanko ehdotettu laki säätää perustuslain ja perustustavanlaatuisten oikeussuojaperiaatteiden estämättä.

2. Lakiesityksen taannehtivat vaikutukset

Lakiesityksen tarkoituksena on muuttaa etuyhteysosapuolten välillä toteutetussa osakevaihdoissa hankittujen osakkeiden arvostusta osinkoverotuksen perusteena olevassa nettovarallisuuslaskennassa, jos yhtiö on hankkinut osakkeet 1.1.2017 tai sen jälkeen. Tämä ilmenee ehdotetusta arvostamislain 3 §:n 9 momentista sekä ehdotetusta TVL 33 §:n 1 momentin lisäyksestä. Osakevaihdoissa hankittujen osakkeiden arvoksi katsottaisiin jatkossa niiden osakevaihtoa edeltävä matemaattinen arvo.

Lakiesityksellä ei millään tavoin muutettaisi ennen lain voimaantuloa toteutettujen osakevaihtojen tai osingonjaon verokohtelua. Kysymys ei siis ole vahvassa merkityksessä taannehtivasta, ”aidosti” taannehtivasta lainsäädännöstä. Lakiesityksellä olisi kuitenkin taannehtivia vaikutuksia, koska lain voimaantulon jälkeen päätettävien osingonjakojen verokohtelun perusteita muutettaisiin niin, että verovelvollisen vahingoksi otettaisiin huomioon ennen lain voimaantuloa tapahtuneita seikkoja. Etuyhteysosapuolten välillä toteutetuissa osakevaihdoissa 1.1.2017 hankittujen osakkeiden hankintameno määriteltäisiin jälkikäteen uudelleen vuonna 2026 ja sen jälkeen tapahtuvia osingonjakoa varten.

Käsitystä lakiesityksen taannehtivuudesta voi olla omiaan vahvistamaan yhtäältä se, että muutoksella on tarkoitus puuttua ongelmaan, joka on ollut tiedossa viimeistään ratkaisusta KHO 2017:78 lähtien. Asian korjaamiseksi tarvittava lakiesitys olisi voitu antaa aiemminkin, ja tässä mielessä tarve ulottaa säännökset pitkälle lain voimaantuloa edeltävään aikaan johtuu lainsäätäjän omista valinnoista. Toiseksi ratkaisussa KHO 2017:78 on vahvistettu, että osakevaihdolla muodostettu lisäys nettovarallisuudesta ja siitä aiheutuvat veroedut eivät ole veron kiertämistä. Näin katsottuna lakiesityksellä muutetaan oikeustilaa, joka on nimenomaisesti oikeuskäytännössä hyväksytty.

3. Taannehtivan verolainsäädännön kiellosta

Suomessa ei ole voimassa ehdotonta ja täysin selväpiirteistä taannehtivan verolainsäädännön kieltoa. Tämä voi johtua ainakin osaksi siitä, että vahvoja taannehtivia vaikutuksia sisältävät lakiehdotukset ovat olleet jokseenkin harvinaisia. Verotuksessa lainsäädännön taannehtivat vaikutukset voivat myös ilmetä käytännössä monella tavalla ja niiden ongelmallisuus verovelvollisten kannalta vaihtelee. Verolainsäädännön muutoksilla on usein vaikutuksia esimerkiksi jatkuvaluonteisesti harjoitettavan liiketoiminnan tai tulonhankkimistoiminnan kannattavuuteen. Perustuslaki ei kuitenkaan yleensä suojaa verovelvollisia tämänkaltaisia muutoksia vastaan. Perustuslakivaliokunnan verolainsäädäntöä koskevan tulkintakäytännön valossa lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta saattaa voimaan tarpeelliseksi katsomaansa verolainsäädäntöä ja tehdä siihen sisältyvät poliittiset valinnat. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista on toisaalta selvästi luettavissa, että perustuslaista johtuu rajoitteita lainsäätäjän harkinnalle myös verotuksen alalla.

Kun täysin selväpiirteistä taannehtivan verolainsäädännön kieltoa ei ole, lakiesitysten taannehtivuutta joudutaan arvioimaan enemmän tai vähemmän tapauskohtaisesti ja erityisesti siltä kannalta, millaisia konkreettisia haitallisia vaikutuksia lakiesityksellä on verovelvollisille. Arvioinnin yleiset lähtökohdat ovat mielestäni selvät: mitä vahvempia ja verovelvollisten kannalta haitallisempia taannehtivat vaikutukset ovat, sitä ongelmallisempaa lakiesitystä on syytä pitää. Vastaavasti verolainsäädännön taannehtivat vaikutukset on sitä helpompi hyväksyä, mitä painavammat perusteet sääntelylle voidaan esittää tai mitä lievempiä taannehtivat vaikutukset ovat. Arvioinnin yleisiin lähtökohtiin voidaan ehkä lukea myös se, että silloin kun verolainsäädäntöä pidetään kielletysti taannehtivana, tulkinnan tulisi perustua sellaisille periaatteille, jotka ovat yleisesti toteuttamiskelpoisia verojärjestelmässä.

4. Arviointia

Lakiesityksen vaikutusten ulottamiselle 1.1.2017 jälkeen toteutettuihin osakevaihtoihin on mielestäni asialliset perusteet. Erityisen painaviksi niitä ei kuitenkaan voi luonnehtia. Ei vaikuta siltä, että ehdotetut säännökset olisivat täysin välttämättömiä esimerkiksi verojärjestelmän tuottokyvyn tai tasapuo-lisen toiminnan turvaamiseksi. Tämän todentaa viime kädessä se, että säännöksillä ratkaistaan jo varsin kauan tiedossa ollutta ongelmaa. Toisaalta vaikka korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2017:78 katsonut, että osakevaihdon avulla toteutettu verosuunnittelu ei ole veron kiertämistä, lakiesityksessä on mielestäni tuotu vakuuttavasti esiin, miksi verovelvollisten tästä sinänsä hyväksyt-tävästä järjestelystä saama verohyöty on perusteeton. Lainsäätäjä ei ole sidottu KHO:n arviointiin ja oikeustilaa voidaan muuttaa lainsäädännöllä. Tässä mielessä tilanteessa on kysymys ensisijaisesti

lainsäätäjän perusteettomaksi katsomien veroetujen poistamisesta, eikä verotuksen taannehtivasta kiristämisestä.

Mielestäni ei voida ajatella, että lakiesityksen mukainen osingonjaon verokohtelu vuodesta 2026 alkaen tekisi verovelvollisten kannalta tarpeettomiksi tai jopa vahingollisiksi näiden 1.1.2017 jälkeen toteuttamat osakevaihdot. Osakevaihdolla tavoitellaan (ja sillä on EVL 52 h §:n veronkiertosäännöksen valossa tavoiteltava) ensisijaisesti liiketoiminnallisia hyötyjä. Näitä lakiesitys ei ole poistamassa. Mielestäni ei ole myöskään perusteltua olettaa, että verovelvolliset olisivat jättäneet nyt puheena olevat osakevaihdot toteuttamatta, jos heidän tiedossaan olisi tuolloin ollut osingonjaon verokohtelun muuttuminen epäedullisemmaksi vuodesta 2026 alkaen. On myös selvää, että ehdotettu muutos ei vaikuta sen soveltamisalaan kuuluvien verovelvollisten taloudellisen toiminnan kannattavuuteen siinä, ja sen lopulliset vaikutukset riippuvat verovelvollisten osingonjakopäätöksistä.

Lakiesityksen taannehtivat vaikutukset ovat verovelvollisten kannalta varsin rajalliset, eikä niitä voida mielestäni luonnehtia verovelvollisten kannalta kohtuuttomiksi, kun verotusta ei yleisellä tasolla kiristetä, vaan niillä poistetaan aiheeton veroetu. Ehdotettu sääntely ei myöskään vaikuta erityisen ongelmalliselta verotuksen ennakoitavuuden kannalta, koska se vaikuttaa vain tulevaisuudessa tapahtuvien osingonjakojen verotukseen, ja siinäkin vain nettovarallisuutta laskettaessa. En tunnista piirteitä, joiden takia osakevaihtoja toteuttaneilla verovelvollisilla olisi tässä yhteydessä tavanomaista korostuneempi tarve suojalle verolainsäädännön muutoksia vastaan.

Jotta voitaisiin katsoa, että taannehtivuuskielto on esteenä ehdotetuille säännöksille, sääntelyn vaikutusten verovelvollisille tulisi mielestäni olla haitallisempia ja ennakoimattomampia kuin ns. tavalisissa lainsäädäntömuutoksissa. Tästä en ole vakuuttunut. Esimerkiksi osinkoveromallin muutoksella voisi olla verovelvollisten kannalta huomattavasti isompia vaikutuksia osakeyhtiön jakamattoman voiton verokohteluun kuin nyt ehdotetuilla säännöksillä. Verolainsäädännön muutoksilla voi myös olla vaikeasti torjuttavia vaikutuksia verovelvollisten taloudellisen toiminnan kannattavuuteen. Esimerkiksi kotitalousvähennyksen muutokset voivat olennaisesti vaikuttaa verovelvollisen tarjoamien palvelujen kysyntään.

Lakiesityksen kanssa varsin rinnasteinen tilanne liittyy TVL 47 §:n muutokseen vuonna 2017, jossa PerVL 55 §:n spv-huojennuksen kohteena olevien osakkeiden luovutusvoittoverotusta kiristettiin. Uutta sääntelyä sovellettiin vuodesta 2017 alkaen myös sellaisiin osakkeisiin, jotka verovelvollinen oli saanut ennen lain voimaantuloa. Aiemmin saatujen osakkeiden luovutusta vuonna 2017 verotettiin ankarammin kuin jos ne olisi luovutettu ennen lain voimaantuloa. Voidaan sanoa, että lainsäädäntömuutoksella osakkeiden hankintameno tavallaan määriteltiin jälkikäteen uudelleen luovutusvoittoverotusta varten.

Tampereella 9.10.2025

Matti Urpilainen

Dosentti (TY), OTT, yliopistonlehtori
Tampereen yliopisto