

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta

1 Verotuksellisista syistä tehtävien osakevaihtojen estäminen

Osakevaihto on yritysjärjestelydirektiiviin perustuva veroneutraali yritysjärjestely, jolla tehostetaan yritys- ja järjestelyitä EU:n jäsenvaltioissa poistamalla niiltä verotuksellisia esteitä. Osakevaihtoa koskeva erityissääntely koskee vain kohdeyhtiön osakkeenomistajan verotusta. Osakevaihdon tunnusmerkit täyttävä osakeyhtiön osakkeiden vaihtaminen toisen yhtiön osakkeisiin ei aiheuta välittömiä veroseuraamuksia kohdeyhtiön osakkeenomistajille, vaan osakevaihdoissa luovutettujen kohdeyhtiön osakkeiden hankintameno siirtyy jatkuvuusperiaatteen mukaisesti vaihdossa saaduille vastaanottavan yhtiön osakkeille. Ilman osakevaihtoa koskevaa sääntelyä tällaisessa tilanteessa olisi kysymys osakkeiden vastikkeellisesta ja siten tuloverotuksessa veronalaisesta luovutuksesta. Muut osakevaihdoista seuraavat verovaikutukset määräytyvät yleisten tuloverotusta ja varainsiirtoverotusta koskevien säännösten mukaan.

Esitysluonnoksen mukaisilla säännösmuutoksilla tulotaisiin estämään osakevaihdoista osinkoverotuksessa ja vastaanottavan yhtiön verotuksessa syntyvien veroetujen hyväksikäyttö verosuunnittelussa. Kyseiset veroedut eivät perustu osakevaihtoa koskeviin säännöksiin, vaan ne syntyvät osakevaihtoa koskevan sääntelyn ja muun verosääntelyn yhteisvaikutusten perusteella. Näihin veroetuihin ei ole otettu kantaa osakevaihtoa koskevan sääntelyn esitöissä ja mitä ilmeisimmin nämä veroedut eivät ole olleet aikanaan lainsäätäjän nimenomaisena tavoitteena, vaikka ratkaisussa KHO 2017:78 näitä veroetuja pidettiin osakevaihdon aiheuttamina tavanomaisina veroseuraamuksina. Kyseinen ratkaisu avasi myös portit osakevaihdon hyväksikäytölle verosuunnittelussa. Osakevaihtojen määrä on ollut viime vuosina nopeassa kasvussa, minkä taustalla ovat hyvin selkeästi osakevaihdoista osinkoverotuksessa sekä osakevaihdon jälkeisessä kohdeyhtiön osakkeiden luovutuksessa saatavat veroedut. Voidaan myös sanoa, että erityisesti näiden veroetujen vuoksi tehtävissä osakevaihdoissa on kysymys aggressiivisesta verosuunnittelusta. Näistä lähtökohdista osakevaihdon tuottamien välillisten veroetujen estäminen uudella sääntelyllä on perusteltu ratkaisu.

Osinkoverotusta koskeva muutosehdotus on osinkoverojärjestelmän rakenteesta johtuvien oireiden hoitamista. Osakkeiden matemaattisen arvon kasvattaminen osakevaihdoilla lisää perusteetta osingon pääomatulo-osuutta. Nyt ehdotettua korjausta parempi ratkaisu olisi osinkoverojärjestelmän kokonaisuudistus, jolla tämän tyyppisistä ongelmista päästäisiin eroon. Esitetty ratkaisumalli on kuitenkin perusteltu tapa ratkaista osakevaihtoon liittyvät ongelmat, koska laajempaa osinkoveromallin uudistusta ei ole näköpiirissä. Sen sijaan osakkeiden hankintamenon kasvattamiseen ilman välittömiä veroseuraamuksia on mahdollista puuttua vain erityissääntelyllä. Koska osakevaihto on verotuksessa jatkuvuutta noudattava yritysjärjestely, on jatkuvuusperiaatteen soveltaminen myös osakkeiden matemaattisen arvon ja kohdeyhtiön osakkeiden hankintamenon määrittelyssä perusteltu ratkaisu erityisesti silloin, kun kohdeyhtiö ja hankkiva yhtiö ovat kohdeyhtiön osakkeenomistajien määräysvallassa.

Esitysluonnoksessa ei ole otettu erikseen huomioon osinkoverotuksen kannalta tilanteita, joissa hankkivana yhtiönä on ulkomainen yhtiö. Ulkomaisen yhtiön osakkeen matemaattinen arvo määräytyy TVL 33 d.3 §:n mukaan pääsääntöisesti samoin kuin kotimaisella yhtiöllä. Tästä poiketen matemaattisen arvon laskennassa tarvittavan selvityksen puuttuessa vuotuinen tuotto lasketaan siitä osakkeen käyvästä arvosta, joka sillä oli omistajan hallussa osingon jakovuotta edeltäneen verovuoden päättyessä. Käyvällä arvolla tarkoitetaan omaisuuden todennäköistä luovutushintaa. Ulkomaisen yhtiön käyttö hankkivana yhtiönä voi mahdollistaa sen, että hankkivan yhtiön jakaman osingon pääomatulo-osuus määritetään yhtiön osakkeiden todennäköisen luovutushinnan perusteella riippumatta siitä, mikä osakkeen matemaattinen arvo on. Jos tähän liittyvät

mahdolliset ongelmat halutaan välttää, tulisi osakevaihdossa vastikkeeksi saatujen ulkomaisen yhtiön osakkeiden matemaattinen arvo määrittää aina samalla tavalla kuin kotimaisissa tilanteissa.

Osinkoverotusta ja osakkeiden hankintamenon määrittämistä koskevat muutokset on tarkoitus kohdistaa vain tilanteisiin, joissa hankkiva yhtiö ja kohdeyhtiö ovat saman henkilöpiirin määräysvallassa. Tämä on perusteltu ratkaisu, koska verosuunnittelulliset intressit liittyvät nimenomaan näihin tilanteisiin. Sen sijaan laajasti omistettujen yhtiöiden osakevaihdossa osinkoverotukseen ja osakkeiden hankintamenon määrittämiseen liittyvät verosuunnittelulliset piirteet eivät ole ainakaan yleensä keskeisessä asemassa. Tällöin kysymys on muutenkin todellisesta osakevastiketta vastaan tapahtuvasta osakekaupasta. Tässä suhteessa saman henkilöpiirin yli 50 %:n omistusosuus hankkivassa yhtiössä ja kohdeyhtiössä on mielekäs raja osakevaihdon tuottamien veroetujen poistavien säännösten soveltamiselle.

Uusia säännöksiä on tarkoitus soveltaa sellaisiin osakevaihtoihin, jotka on toteutettu 1.1.2017 tai sen jälkeen. Esitetty raja on esitysluonnoksessa kuvattujen teknisten syiden vuoksi perusteltu. Tätä aiemmin toteutetuissa osakevaihdossa saatu verohyöty on lisäksi todennäköisesti jo menettänyt siinä määrin merkitystään, ettei sääntelyn ulottaminen aiempiin osakevaihtoihin ole sääntelyn tavoitteidenkaan kannalta tarpeellista. Kuten esitysluonnoksessa on kuvattu, sääntelyn ulottaminen jo ennen uusien säännösten voimaantuloa tehtyihin osakevaihtoihin ei ole takautuvaa sääntelyä¹. Jos sääntelyä ei ulotettaisi jo ennen uusien säännösten voimaantuloa toteutettuihin osakevaihtoihin, sääntely vain estäisi tulevat verosyistä tehtävät osakevaihdot. Säännöshedotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on perusteltua, että sääntely ulotetaan koskemaan esitysluonnoksen mukaisesti myös ennen uusien säännösten voimaantuloa toteutettuihin osakevaihtoihin.

Olen käsitellyt osakevaihtoon liittyviä verosuunnittelumahdollisuuksia ja niiden mahdollista poistamista uudella sääntelyllä kesällä julkaistussa ja avoimesti saatavilla olevassa artikkelissa Osakevaihto aggressiivisen verosuunnittelun välineenä, <https://www.edilex.fi/artikkelit/100050>

2 Esitysluonnoksen mukaiset osakevaihdon soveltamisalaa koskevat muutokset

Esitysluonnoksessa esitetään muutoksia myös osakevaihtoa koskevien säännösten soveltamisalaan. Veroneutraali osakevaihto on tarkoitus mahdollistaa nykyisestä poiketen myös tilanteissa, joissa kohdeyhtiö, hankkiva yhtiö tai näistä molemmat asuvat muualla kuin ETA-valtioissa. Lisäksi osakevaihdossa annettavan rahavastikkeen enimmäismäärää on tarkoitus korottaa 10 %:sta 50 %:iin ja rahavastikkeen laskentatapaa on tarkoitus muuttaa. Näitä muutoksia perusteellaan kehysriihen päätöksen toteamuksilla, joiden ydin on se, että osakevaihtoa koskevan sääntelyn soveltamisalaa laajentamalla helpotetaan liiketoiminnan uudelleenjärjestelyjä ja rahoituksen hankkimista Suomeen. Mahdollisuuksia liiketoiminnan uudelleenjärjestelyihin ehdotettu sääntely mitä ilmeisimmin parantaa, koska muutos laajentaa mahdollisuuksia veroneutraalien yritysjärjestelyiden toteuttamiseen ja mahdollistaa jatkuvuusperiaatteen soveltamisen kohdeyhtiön osakkeenomistajan verotuksessa nykyistä laajemmin. Sen sijaan se, miten sääntelyn soveltamisalan laajentaminen helpottaa rahoituksen saamista Suomeen, jää epäselväksi.

Osakevaihtoa koskevan sääntelyn soveltamisalan laajennusta suhteessa ETA:n ulkopuolisiin valtioihin perusteellaan myös sillä, että sama lopputulos saataisiin aikaan vaihtamalla osakkeet ensin sellaisessa ETA-valtiossa, jonka lainsäädäntö sallii osakevaihdon suhteessa ETA:n ulkopuoliseen valtioon, asuvan yhtiön osakkeisiin ja toteuttamalla tämän jälkeen toinen osakevaihto, jossa osakkeet vaihdetaan ETA:n ulkopuolisessa valtiossa asuvan yhtiön osakkeisiin. Esitysluonnoksesta (s. 10 ja 15) ei saa kovin hyvää kuvaa siitä, millaista järjestelyä tässä tarkoitetaan. Jos esitysluonnoksessa tarkoitetaan tilannetta, jossa kohdeyhtiön

¹ Ks. tark. Nykänen, Pekka: Osakevaihto aggressiivisen verosuunnittelun välineenä, Edilex 2025/12, s. 21–23, <https://www.edilex.fi/artikkelit/100050>

osakkeenomistaja vaihtaa ensimmäisessä osakevaihdossa vastikkeeksi saamansa osakkeet edelleen ETA:n ulkopuolisessa valtiossa asuvan yhtiön osakkeisiin, tulkinta on käsittääkseni virheellinen. Osakevaihtoa koskeva sääntely vaikuttaa vain kohdeyhtiön osakkeenomistajan verotukseen. Suomen tuloverolainsäädännön sisältyviä osakevaihtoa koskevia säännöksiä sovelletaan aina tilanteessa, jossa kohdeyhtiön osakkeenomistaja on Suomessa asuva henkilö². Jos Suomessa asuva henkilö omistaisi esimerkiksi ruotsalaisen yhtiön osakkeita, jotka hän vaihtaisi ETA:n ulkopuolisessa valtiossa asuvan yhtiön osakkeisiin, tällä ei olisi merkitystä Suomen verotuksen kannalta, vaikka Ruotsin verolainsäädännön mukaan kysymys olisikin jatkuvuusperiaatetta noudattavasta osakevaihdosta. Asia on toisin, jos esitysluonnoksessa tarkoitetaan tilannetta, jossa toisessa ETA-valtiossa asuva hankkiva yhtiö luovuttaa osakevaihdolla Suomessa asuvalta henkilöltä hankkimansa osakkeet toisella osakevaihdolla ETA:n ulkopuolisessa valtiossa asuvalle yhtiölle. Tällöin lopputulos muistuttaa pääpiirteittäin jatkuvuutta noudattavaa osakevaihtoa suhteessa ETA:n ulkopuoliseen valtioon.

Esitysluonnos jättää epäselväksi sen, miksi EVL 52.3 §:n 2 kohdan mukaan hankkivan yhtiön ja kohdeyhtiön tulisi olla velvollisia suorittamaan kotipaikkansa mukaisessa asuinvaltiossa tulostaan veroa vähintään 15 %. Perusteluja olisi hyvä täydentää siten, että niissä tuotaisiin esiin tämän rajoituksen tavoitteet ja se, miksi raja on nimenomaan 15 %. Vastaavia säännöksiä on muun muassa EVL 6 a.2 §:n 1 kohdassa ja TVL 33 c.2 §:ssä, joissa vastaava raja on 10 %. Näillä säännöksillä turvataan se, että ulkomailta saatavaa osinkotuloa rasittaa kokonaisuudessaan riittävän suuri vero.

Esitysluonnoksessa esitetään muutosta myös siihen, miten rahavastikkeen enimmäismäärä laskettaisiin. Tätä koskeva muutosesitys on perusteltu asianmukaisesti ja muutos on linjassa rahavastikkeen enimmäismäärää koskevan sääntelyn tavoitteiden kanssa³.

3 Muutoksenhaku osakkeen vertailuarvoon

Esitys osakeyhtiön oikeudesta hakea muutosta osakkeensa vertailuarvoon on perusteltu asianmukaisesti. Säännös on myös muutoksenhakuoikeuden kannalta tarpeellinen.

4 Säännösteknisiä huomioita

Esitysluonnoksen mukaisiin säännöksiin liittyy muutamia teknisiä kysymyksiä:

- Seuraavassa oleva esitysluonnoksen mukaisen EVL 52.3 §:n lihavoitu osa on epäselvä: ”Lain 52 f §:ää sovelletaan jäljempänä mainituin rajoituksin myös silloin, kun joko hankkivan yhtiön tai kohdeyhtiön tai molempien kotipaikka ei Suomen lainsäädännön mukaan ole Suomessa ja **Suomen ja Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion välisen kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaan se on Euroopan talousalueen ulkopuolella sijaitseva**, jos:”. Tämän osan voisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti: -- kotipaikka on myös Suomen ja Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion välisen kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen mukaan Euroopan talousalueen ulkopuolella.
- Esitysluonnoksen mukaisessa EVL 52 f.5 §:ssä, ArVL 3.9 §:ssä ja ArVL 12.2 §:ssä käytetään käsitettä osakevaihdon osapuolet. Käsite ei ole yksiselitteinen. Sitä ei ole määritetty ehdotetuissa

² Sama koskee myös tilannetta, jossa rajoitetusti verovelvollinen omistaa osakkeita, joiden luovutuksesta saatu voitto voi tulla verotettavaksi Suomessa. Tällöin kysymys on kiinteän toimipaikan varoihin kuuluvista osakkeista tai TVL 10 §:n 10 a kohdassa tarkoitetuista osakkeista.

³ Ks. lisäksi Nykänen 2025, s. 12, alaviite 66.

säännöksissä ja osapuolet määritellään hieman ohimennen esitysluonnoksen sivulla 5. Käsitteellä viitattaneen kohdeyhtiön osakkeenomistajiin ja hankkivaan yhtiöön.

- Esitysluonnoksen mukaisessa 52 f.5 §:ssä ja ArVL 12.2 §:ssä puhutaan kohdeyhtiön osakkeiden poistamatta olevasta hankintamenon osasta. Onko sana osa tarpeellinen? Ilman tätäkin sanaa on selvää, että säännöksessä tarkoitetaan hankintamenon poistamatonta osaa.

Helsingissä 7.8.2025

Pekka Nykänen
Professori, vero-oikeus
Tampereen yliopisto