Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Verojaosto
00102 EDUSKUNTA

Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle - Hallituksen esitys eduskunnalle verolainsäädännön yritysjärjestelysäännösten ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 211/2026 vp)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa hallituksen esitystä koskevista verojaostolle jätetyistä kirjallisista lausunnoista. Kirjallisen lausunnon ovat verojaostolle jättäneet Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Keskuskauppakamari, Suomen asianajajat ry, Suomen Veroasiantuntijat ry, Suomen Yrittäjät ry, professori Pekka Nykänen, Suomen Taloushallintoliitto ry, professori Juha Lindgren ja Verohallinto.

Lausunnot on toimitettu valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö esittää eduskunnalle lausuntonaan kirjallisissa lausunnoissa esille tuoduista seikoista seuraavaa:

Kolmikantasulautuminen

Useissa lausunnoissa katsottiin, että esitykseen tulisi palauttaa lausuntokierroksen jälkeen poistettu ehdotus veroneutraalista kolmikantasulautumisesta. Erään lausunnon mukaan hallituksen esityksessä kuvattu riski epätarkoituksenmukaisten veroetujen syntymisestä on käytännössä vähäinen. Toisaalta yhdessä lausunnossa katsottiin, että verotuksellisen jatkuvuusperiaatteen soveltamisalan rajaaminen on perusteltua tilanteissa, joissa jatkuvuusperiaatetta voitaisiin hyödyntää sääntelyn tavoitteiden vastaisten veroetujen saavuttamiseksi.

Useissa lausunnoissa tuotiin lisäksi esiin, ettei hallituksen esityksessä ole yksilöity tarkemmin niitä verosuunnittelumahdollisuuksia, joita kolmikantasulautumista koskevien säännösten sisällyttäminen lainsäädäntöön voisi mahdollistaa. Erään lausunnon mukaan yritysjärjestelyihin liittyviin veronkiertotilanteisiin voidaan puuttua sekä elinkeinoverolain 52 h §:n mukaisen erityisen veronkiertosäännöksen, että verotusmenettelylain 28 §:n mukaisen yleisen veronkiertosäännöksen perusteella. Yhdessä lausunnossa esitettiin, että mahdollisia verosuunnittelumahdollisuuksia tulisi arvioida vielä

tarkemmin ja että kolmikantasulautuminen tulisi sisällyttää verolainsäädäntöön seuraavalla vaalikaudella, mikäli tällaisia riskejä ei voida osoittaa.

Yhdessä lausunnossa ehdotettiin, että kolmikantasulautumista koskeva säännös palautettaisiin, mutta sen soveltamisala rajattaisiin koskemaan ainoastaan listayhtiöitä. Tällöin Verohallinnon esiin tuomat huolet luonnollisten henkilöiden osinkoverotuksen minimointiin tähtäävistä järjestelyistä jäisivät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Erään lausunnon mukaan kolmikantasulautumiset (triangular merger ja reverse triangular merger) ovat erityisesti Yhdysvalloissa vakiintuneita ja yrityskaupoissa yleisesti käytettyjä järjestelyjä. Lausunnossa korostettiin, että tällaisten järjestelyjen merkitys on kasvamassa suomalaisille kasvuyrityksille, jotka tavoittelevat pääsyä Yhdysvaltojen markkinoille.

Valtiovarainministeriön lausunto

Yritysjärjestelydirektiivin ja elinkeinoverolain yritysjärjestelysäännösten tarkoituksena on poistaa verotuksellisia esteitä yritystoiminnan uudelleenjärjestelyiltä lähtökohtaisesti Euroopan talousalueen (ETA) yhteismarkkinoilla lykkäämällä verotusta järjestelyä seuraavaan omaisuuden luovutukseen. Säännösten tarkoituksena ei ole myöntää lopullista verovapautta eikä mahdollistaa sääntelyn tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukaisten veroetujen syntymistä.

Ministeriö katsoo, että ehdotettu muutos laajentaisi veroneutraalin yritysjärjestelysääntelyn soveltamisalaa tavalla, joka voisi mahdollistaa sääntelyn tarkoituksen vastaisten veroetujen syntymisen esimerkiksi listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjaon yhteydessä sekä rajat ylittävissä tilanteissa. Ministeriö on yhdessä Verohallinnon kanssa tunnistanut erilaisia järjestelyjä, joissa veroneutraalia kolmikantasulautumista voitaisiin hyödyntää osinkoverotuksen minimoimiseksi. Lisäksi on tunnistettu rajat ylittäviä tilanteita, joissa Suomen verotusoikeus osakkeiden arvonnousuun voitaisiin menettää.

Yhdessä lausunnossa ehdotettu rajaus säännöksen soveltamisesta ainoastaan listattuihin yhtiöihin poistaisi ministeriön käsityksen mukaan luonnollisten henkilöiden osinkoverotukseen liittyvät riskit. Pelkkä soveltamisalan rajaaminen listattuihin yhtiöihin ei kuitenkaan poistaisi riskiä Suomen veropohjan kaventumisesta tilanteissa, joissa osakkeiden arvonnousuun kohdistuva verotusoikeus voisi siirtyä Suomen verotusvallan ulkopuolelle. Veroneutraalin kolmikantasulautumisen mahdollistaminen edellyttäisi lisäksi luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverotusta koskevan sääntelyn uudelleenarviointia tai vähintään osakevaihdon maastapoistumisverotusta vastaavan erityissäännöksen säätämistä.

Vaikka kolmikantasulautumisesta säädettäisiin, säännöstä ei voitaisi laajentaa sovellettavaksi eräässä lausunnossa kuvattuun tilanteeseen, jossa sen tarpeen katsottiin liittyvän erityisesti suomalaisten kasvuyritysten pääsyyn Yhdysvaltojen markkinoille. Sekä osakeyhtiölain että elinkeinoverolain mukaan rajat ylittävä sulautuminen on mahdollista ainoastaan ETA-valtioiden välillä. Jos kolmikantasulautuminen haluttaisiin sallia myös ETA-alueen ulkopuolisten valtioiden kanssa toteutettavissa järjestelyissä, edellyttäisi tämä muutoksia myös osakeyhtiölakiin. Tällaisen muutoksen arviointi edellyttäisi perusteellista analyysia järjestelyjen tarpeesta, kohderyhmästä sekä vaikutuksista yrityksiin ja veropohjaan.

Ministeriön käsityksen mukaan veronkiertonormit eivät poistaisi muutokseen liittyviä riskejä riittävällä tavalla. Veronkiertonormit ovat luonteeltaan jälkikäteinen ja tapauskohtainen keino puuttua yksittäisiin järjestelyihin, minkä lisäksi niiden soveltaminen on hallinnollisesti raskasta. Oikeuskäytännössä veronkiertonormien soveltaminen on verrattain harvinaista. Hyvän sääntelyn lähtökohtana voidaan sen sijaan pitää sitä, ettei lainsäädäntöön sisällytetä säännöksiä, jotka voivat jo sellaisinaan mahdollistaa sääntelyn tavoitteiden vastaisia veroetuja. Sääntelyn tulisi ensisijaisesti ehkäistä tällaisten tilanteiden syntyminen ennalta sen sijaan, että niihin puututtaisiin vasta jälkikäteen veronkiertonormien avulla.

Vastikkeeton sulautuminen

Muutamassa lausunnossa on esitetty, että vastikkeettoman sulautumisen soveltamisalaa tulisi laajentaa hallituksen esityksessä ehdotetusta siten, että vastaanottavan yhtiön omistus voisi toteutua myös useamman kuin yhden väliportaan kautta sekä muiden yhtiömuotojen kuin osakeyhtiöiden välityksellä. Lausunnonantajat ovat katsoneet, että esityksessä ehdotettu sääntely kaventaisi nykyisessä verotuskäytännössä hyväksyttyjen järjestelyjen soveltamisalaa ilman, että tähän liittyisi arvonsiirtymän riskiä.

Valtiovarainministeriön lausunto

Vastikkeettoman välillisen sisaryhtiösulautumisen verokohtelusta säädettäisiin ensimmäistä kertaa nimenomaisesti laissa, minkä vuoksi säännöksen soveltamisedellytysten tulee olla riittävän selkeät, täsmälliset ja verovalvonnan näkökulmasta ennakoitavat. Suoraan tai yhden portaan kautta tapahtuvan sulautumisen omistuksellinen jatkuvuus olisi suhteellisen helppo todeta, kun taas useampien väliportaiden rakenteissa ja varsinkin kansainvälisissä rakenteissa tarkastelu monimutkaistuisi huomattavasti. Rajaus on perusteltu sääntelyn selkeyden ja ennakoitavan soveltamisen varmistamiseksi.

Vastikkeettomassa sulautumisessa osakkeenomistajien omistussuhteiden tulee säilyä ennallaan, joten sulautuvan ja vastaanottavan yhtiön

omistusrakenteelta edellytetään identtisyyttä äänivaltaisten osakkeiden ja taloudellisten etuoikeuksien osalta. Osakeyhtiössä omistusosuudet sekä niihin liittyvät taloudelliset ja hallinnolliset oikeudet määräytyvät lähtökohtaisesti osakkeiden perusteella ja ovat helposti todettavissa. Henkilöyhtiöissä, kuten kommandiittiyhtiöissä, oikeudet voivat sen sijaan vaihdella merkittävästi yhtiösopimuksen sisällön mukaan, mikä vaikeuttaisi omistusrakenteen identtisyyden arviointia. Rajaus osakeyhtiöiden kautta tapahtuvaan välilliseen omistukseen on siten perusteltu oikeusvarmuuden ja sääntelyn selkeyden vuoksi. Rajaus ei myöskään ole oikeuskäytännössä vakiintuneita käytäntöjä suppeampi.

Ministeriön näkemyksen mukaan useampia väliportaita sisältävien omistusrakenteiden tai muiden yhtiömuotojen kautta toteutuvien omistusjärjestelyjen sisällyttäminen säännöksen soveltamisalaan lisäisi sääntelyn tulkinnanvaraisuutta ja monimutkaisuutta. Ministeriö ei siten pidä perusteltuna laajentaa vastikkeetonta sulautumista koskevaa sääntelyä hallituksen esityksessä ehdotettua laajemmaksi.

Sulautumisen ja jakautumisen vaikutus tappioiden vähentämiseen

Lausunnoissa kannatettiin yleisesti ehdotusta, jonka mukaan vastaanottavalla yhteisöllä olisi oikeus vähentää sulautuneen tai jakautuneen yhteisön tappiot myös silloin, kun yhteisöt ovat kuuluneet samaan konserniin tappiovuoden alusta lähtien. Ehdotusta pidettiin oleellisesti parempana kuin lausuntokierroksella ollutta ehdotusta, jossa tappioiden vähennysoikeus olisi siirtynyt sen toiminnan mukana, jossa tappiot ovat alun perin syntyneet.

Eräässä lausunnossa katsottiin, että joustavuuden ja hallinnollisen taakan näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa olisi kuitenkin säätää tappioiden siirtymisestä konsernin sisäisissä sulautumisissa ja jakautumisissa myös silloin, kun sulautuvan tai jakautuvan yhtiön tappiot eivät ole syntyneet konsernisuhteen aikana, esimerkiksi tilanteessa, jossa tappiollinen yhtiö on hankittu konserniin sen ulkopuolelta. Kahdessa lausunnossa ehdotettiin, että esitystä täydennettäisiin lausuntokierroksella olleella ehdotuksella siten, että tappioiden vähennysoikeus siirtyisi suorien omistusten ja konsernin sisäisten järjestelyjen lisäksi myös tilanteissa, joissa tappiot ovat syntyneet vastaanottavalle yhtiölle siirtyneessä toiminnassa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Tappioiden vähentämistä koskevan muutoksen tavoitteena on yksinkertaistaa sääntelyä ongelmallisina koetuissa konsernin sisäisissä tilanteissa sekä helpottaa verovelvollisten ja Verohallinnon hallinnollista taakkaa. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole heikentää kyseisen säännöksen merkitystä veronkiertämistä estävänä säännöksenä.

Ministeriö katsoo, ettei muutosehdotusta tule täydentää lausuntokierroksella olleella ehdotuksella niin että tappioiden vähennyskelpoisuus siirtyisi konsernitilanteiden lisäksi myös, mikäli toiminta, jossa ne ovat alun perin syntyneet siirtyisi. Lausuntokierroksella olleesta ehdotuksesta luovuttiin valmistelun aikana sillä verovelvollisen ja Verohallinnon olisi hyvin hankalaa ja joissain tilanteissa jopa mahdotonta selvittää jälkikäteen missä toiminnassa tappiot ovat alun perin syntyneet. Ministeriö pitää lisäksi tärkeänä, että vaatimus konsernisuhteen olemassaolosta tappiovuosien alusta lukien säilytetään. Tällä varmistetaan, ettei vastaanottavalle yhtiölle siirry sellaisten tappioiden vähennysoikeutta, jotka ovat syntyneet aikana, jolloin sulautuva tai jakautuva yhtiö eivät ole kuuluneet vastaanottavan yhtiön intressipiiriin. Näin säännös estäisi muutoksesta huolimatta edelleen tappioiden muodostumisen kaupankäynnin kohteeksi.

Varainsiirtoverotus

Muutamassa lausunnossa on viitattu Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) 4.6.2026 antamaan ratkaisuun asiassa C-837/24, Nova Iberomoldes ja esitetty, että osakevaihtojen varainsiirtoverotusta koskevaa sääntelyä tulisi arvioida ratkaisun johdosta jatkovalmistelussa. Ratkaisussa EUT katsoi, että pääoman hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista annetun neuvoston direktiivin 2008/7/EY (ns. pääomaverodirektiivi) 5 artikla estää jäsenvaltiota (Portugal) kantamasta välillistä veroa tilanteessa, jossa yhtiö perustetaan tai toteutetaan direktiivissä tarkoitettu rakennejärjestely ja vastikkeena luovutetaan osakkeita.

Valtiovarainministeriön lausunto

Ministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät perustu niihin kysymyksiin, joita unionin tuomioistuimen ratkaisussa on käsitelty. Mainittu ratkaisu on annettu hallituksen esityksen valmistelun loppuvaiheessa, eikä sen vaikutuksia Suomen varainsiirtoverojärjestelmään ole arvioitu esityksen valmistelun yhteydessä. Ministeriö seuraa ratkaisun merkitystä kansallisen lainsäädännön kannalta ja arvioi tarvittaessa sen edellyttämiä toimenpiteitä erikseen.

Ministeriön näkemyksen mukaan mainittu ratkaisu ei kuitenkaan tarkoita automaattisesti sitä, että kaikki osakevaihdot vapautuisivat varainsiirtoverosta ja että Suomen osakevaihdossa perittävä varainsiirtovero olisi EU-oikeuden vastainen, koska EUT on jo nimenomaisesti hyväksynyt perittävän varainsiirtoveron Suomen osakevaihtoa koskevassa ratkaisussa C-240/06, Fortum Project Finance SA. EUT ei Portugalia koskevan päätöksen perusteluissa viitannut siihen, että tarkoituksena olisi ollut muuttaa aikaisempaa Suomen varainsiirtoveroa koskevaa ratkaisua. Pääomaverodirektiivi asettaa

rajoituksia sille, millaisista pääomayhtiöiden rakenneuudistustoimista jäsenvaltiot voivat kantaa välillisiä veroja. Pääomaverodirektiivin mukaan jäsenvaltiot eivät saa kantaa välillisiä veroja direktiivissä tarkoitetuista rakenneuudistustoimista, mutta direktiivi sallii edelleen muun muassa arvopapereiden siirroista perittävät verot. Ministeriö näkemyksen mukaan ratkaisu ei anna tässä vaiheessa aihetta muuttaa nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä.

Arvostamislain 13 §:n muutos

Verohallinnon ylimääräisen lausunnon mukaan arvostamislain 13 §:ää koskevaan ehdotukseen sisältyy muutostarve. Hallituksen esityksessä ehdotetaan nykyisen 13 §:n 1 momentin kumoamista, mutta Verohallinto on tunnistanut tilanteita, joissa säännöksen mukaiselle yleissäännökselle olisi edelleen tarvetta. Verohallinnon mukaan ehdotettu uusi 1 momentti ei kata kaikkia yritysjärjestelyihin liittyviä arvostamistilanteita, mikä voisi johtaa epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin esimerkiksi etuyhteysosapuolten välillä toteutetuissa osakevaihdoissa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Ministeriön käsityksen mukaan Verohallinnon lausunnossa esitetty muutos on perusteltu. Arvostamislain 13 §:n 1 momentin yleissäännös sekä 3 momentti olisi hyvä säilyttää ennallaan, ja 2 momentti muuttaa hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla.

Osakevastike kiinteistöosakeyhtiön jakautumisessa

Yhdessä lausunnossa katsottiin, että uusi poikkeussäännös asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden veroneutraalista jakautumisesta jättää epäselväksi sen, tuleeko jakautuvan yhtiön osakkeenomistajan saada jakautumisessa vastikkeeksi nimenomaan sellaiset osakkeet, jotka oikeuttavat hallitsemaan samaa tilaa (huoneistoa) kuin ennen sulautumista.

Valtiovarainministeriön lausunto

Hallituksen esityksen keskeisten ehdotusten mukaan poikkeussäännöksen tavoitteena on helpottaa kiinteistöosakeyhtiöiden jakautumista siten, että vastikeosakkeet voidaan jakautumisessa kohdentaa osakkeenomistajille niin, että osakeomistus sekä niihin liittyvä huoneistojen tai tilojen hallintaoikeus säilyvät jakautumista edeltävän tilanteen mukaisina. Tarkoituksena ei siten ole mahdollistaa asunto-osakeyhtiöiden tai keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeenomistajien välisten huoneistojen tai tilojen vaihtojen toteuttamista veroneutraalina jakautumisena. Ministeriön näkemyksen

mukaan säännöksen tarkoitus ilmenee hallituksen esityksen perusteluista, mutta valiokunta voisi täsmentää mietinnössään sitä, ettei säännöstä ole tarkoitettu käytettäväksi osakkeenomistajien välisten huoneistojen tai tilojen vaihtoihin.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

erityisasiantuntija Miina Lehtonen