22.10.2020

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
Verojaosto

Vastine verojaostolle koskien hallituksen esitykseen 73/2020 vp annettuja lausuntoja.

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta verojaostolle annettujen lausuntojen johdosta. Annettujen lausuntojen johdosta valtiovarainministeriön vero-osasto toteaa seuraavaa.

Henkilöstöannit konsernitilanteissa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että uusi sääntely koskisi vain tilanteita, joissa työntekijä merkitsee työnantajanaan toimivan yhtiön osakkeita. Sääntely ei siten koskisi esimerkiksi tilanteita, joissa konsernin emoyhtiö tarjoaa henkilöstölleen merkittäväksi tytäryhtiönsä osakkeita tai tytäryhtiön työntekijöille tarjottaisiin merkittäväksi emoyhtiön osakkeita. Rajoituksen taustalla on tavoite turvata veropohjaa siten, että sääntely ei mahdollistaisi edun kohdentamista vain tietyille tahoille konsernirakennetta hyödyntäen. Rajoituksen ei myöskään arvioida rajoittavan etenkään aikaisen vaiheen kasvuyritysten eli startup-yritysten mahdollisuuksia sitouttaa ja kannustaa henkilöstöään, koska tyypillisesti kyse on muutaman vuoden ikäisistä yrityksistä, joiden omistus on edelleen yrityksen perustajaosakkailla ja mahdollisilla ulkopuolisilla sijoittajilla.

Etenkin yrityspuolelta tulleissa lausunnoissa on ehdotettu, että sääntely laajennettaisiin koskemaan myös tilanteita, joissa henkilöstöannissa voisi merkitä myös oman työnantajan kanssa samaan konserniin kuuluvan yhtiön osakkeita. Laajentamista puoltavien lausuntojen perusteella hallituksen esityksessä ehdotettu rajaus johtaisi konsernirakenteessa toimivien yhtiöiden kohdalla epätarkoituksenmukaiseen- ja sattumanvaraiseen lopputulokseen. Työnantajan kannalta erillisten henkilöstöantien järjestäminen eri yhtiöissä katsotaan olevan myös hallinnollisesti raskas menettely.

Annetuissa lausunnossa hallituksen esityksessä ehdotettua rajausta on pidetty myös perusteltuna. Esimerkiksi professori Niskakangas toteaa lausunnossaan pitävänsä soveltamiselle asetettavia rajoituksia onnistuneina. Konserniyhtiöiden työntekijöiden poissulkeminen vaikuttaa niin, että henkilöstöantien edut painottuvat nuorten kasvuyritysten suuntaan. Myös apulaisprofessori Viitala on lausunnossaan todennut, että vaikka rajoitukset yksittäistapauksissa voivatkin

hankaloittaa ehdotetun säännöksen soveltamista, vaikuttavat ne lain tavoitteiden kannalta kuitenkin perustelluilta.

Valtiovarainministeriö ei puolla ehdotetun sääntelyn laajentamista konsernin muiden yhtiöiden osakkeiden merkintään. Ehdotetussa säätelyssä on kyse poikkeussäännöksestä, joka muodostaa tietyissä tilanteissa huomattavan veroedun osakkeiden merkitsemisessä. Tämän tyyppiset poikkeussäännökset voivat olla alttiita erilaisille verosuunnittelukeinoille, jolloin ehdotettua nykyistä tiukempaa rajoitusta voidaan pitää tästä näkökulmasta perusteltuna samoin kuin lain tavoitteidenkin kannalta.

Henkilöstön enemmistön määrittely

Eräässä lausunnossa ehdotetaan, että säännöstä muutettaisiin siten, että sen sijaan että vaatimuksena olisi, että etu on henkilöstön enemmistön käytettävissä, vaatimuksena olisi, että etuun oikeutetut henkilöstön jäsenet yhdessä jo osakkeita omistavien henkilöstön jäsenten kanssa muodostavat enemmistön yhtiön henkilöstöstä.

Valtiovarainministeriö ei puolla ehdotettua muutosta. Ehdotuksen tarkoituksena on suosia nimenomaan laajapohjaisia henkilöstöanteja ja henkilöstön enemmistöä koskeva vaatimus on tämän tavoitteen näkökulmasta keskeinen ehto.

Elinkeinoverolain 12 a §:n mukaisen omaisuuden määrän arviointi

Tältä osin eräässä lausunnossa on tuotu esiin, että ehdotettu rajaus voi olla yksittäistapauksissa tarpeettoman kaavamainen. Varallisuudessa on voinut esimerkiksi tapahtua muutoksia tilikauden päättymisen jälkeen tai omaisuuden käyvät arvot voivat erota arvostamislain mukaisista arvoista.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista luoda erillistä määrittelyä tai arvostamistapaa kyseisen omaisuuslajin määrän arviontiin, vaan tätäkin edellytystä on peruteltua arvioida esityksessä ehdotetulla tavalla viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen perusteella ja arvostaa omaisuus vastaavalla tavalla kuin osakkeen arvostaminen ehdotetaan tehtäväksi.

Esityksen vaikutukset

Hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten on arvioitu alentavan ansiotuloveron tuottoa 19 miljoonalla eurolla. Arvio perustuu oletukseen työsuhdeoptioista kertyvien ansiotulojen alenemisesta 25 prosentilla kolmen vuoden ajanjaksolla. Pääomatuloveron tuoton arvioidaan kasvavan osakkeiden myyntivuonna, mutta tälle ei pystytä esittämään euromääräistä arviota.

Eräässä lausunnossa on tuotu esiin näkemyksiä, joiden mukaan arvio olisi alimitoitettu, kun otetaan huomioon esitykseen sisältyvän veroedun houkuttelevuus. Lisäksi verosuunnittelumahdollisuuksien nähdään lisääntyvän ja myös ansiotulona verotettavaa palkkaa arvioidaan korvattavan osakkeilla.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, ehdotettujen muutosten vaikutusarvioihin liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä, koska vaikutukset ovat riippuvaisia yritysten ja niiden henkilöstön käyttäytymisestä. Tarkkaa euromääräistä arviota ehdotetun muutoksen verotuottoja alentavasta vaikutuksesta on näin ollen vaikea arvioida. Oletettavaa on, että työsuhdeoptioiden perusteella kertyneet tulot tulevat alenemaan jonkin verran. Sinällään on myös mahdollista, että henkilöstöantien verotuella voi olla vaikutuksia palkkarakenteeseen ainakin pitkällä aikavälillä. Tältä osin vaikutuksia on kuitenkin mahdotonta arvioida.

Sääntelyn soveltumiselle ehdotettujen rajoitusten tavoitteena on kohdentaa verotuki haluttuun tarkoitukseen ja nimenomaan estää verosuunnittelukeinoja. Esimerkiksi henkilöstön enemmistöä koskeva vaatimus jättää sääntelyn ulkopuolelle pelkästään johdon palkitsemiseen tarkoitetut järjestelyt. On myös hyvä huomioida, että ehdotettu sääntely ei koskisi työsuhdeoptiona pidettäviä järjestelyjä.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, kyse on uuden tyyppisestä lainsäädännöstä, jonka vaikutusten ja kohdentumisen arviointiin liittyy epävarmuustekijöitä. Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ja kohdentumista onkin syytä seurata voimaantulon jälkeen. Seurannassa voidaan hyödyntää esimerkiksi verotusmenettelylakiin ehdotettavan tiedonantovelvollisuuden perusteella kertyviä tietoja toteutetuista henkilöstöanneista.

Voimaantulo

Koska ehdotettujen muutosten voimaantulo menisi joka tapauksessa hyvin lähelle vuoden vaihdetta, olisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan selkeintä, että uusi sääntely tulisi voimaan vuoden 2021 alusta ja koskisi osakeanteja, joita koskeva päätös tehdään lain voimaantulon jälkeen.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

Neuvotteleva virkamies Timo Annala