

Valtiovarainministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle listautumattomien osakeyhtiöiden henkilöstöantien verotusta koskevaksi sääntelyksi.

1 Lähtökohtia

Hallituksen esityksen luonnoksella on tarkoitus sisällyttää tuloverolakiin uusi TVL 66 a §, jolla noteeraamattomien osakeyhtiöiden työntekijöiden osakeannissa merkitsemien työnantajayhtiön osakkeiden verokohtelua on tarkoitus muuttaa eli käytännössä keventää. Tällä pyritään kannustamaan työntekijöitä hankkimaan työnantajayhtiön osakkeita ja siten sitoutumaan yhtiöön.

Ehdotettu muutos olisi työntekijän kannalta monella tavalla edullinen. Merkinnän yhteydessä saatavan edun verovapaus laajenisi olennaisesti, kun veronalaista ansiotulota olisi vain osakkeen matemaattisen arvon ja merkintähinnan erotus. Ehdotettu sääntely pienentäisi lisäksi työntekijän osakemerkintään kohdistuvaa taloudellista riskiä, mikä voi lisätä halukkuutta osakemerkintään. Ehdotetun sääntelyn perusteella osakeanti realisoisi nykyistä harvemmin veronalaisen ansiotulon. Näin osakkeen mahdollinen merkintähetken jälkeinen käyvän arvon alentuminen johtaisi nykyistä harvemmin ansiotulona verotetun edun menettämiseen. Ehdotetun sääntelyn vuoksi osa nykyisin merkinnän yhteydessä syntyvästä ansiotulona verotettavasta edusta muuttuisi luovutuksen yhteydessä verotettavaksi pääomatuloksi (luovutusvoitoksi). Samalla saadun edun verotus lykkääntyy nykyisestä merkintähetkestä osakkeen luovutushetkeen. Ehdotettu sääntely merkitsisi myös tukea työnantajalle, koska työntekijän rahana ja luontoisetuina vaatiman palkan määrä voi alentua, jos työnantaja tarjoaa hänelle merkittäväksi osakkeita ja tähän merkintään liittyvä huomattava veroetu.

Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan tällä hallituskaudella toteutetaan listaamattomien kasvuyritysten henkilöstön palkitsemista koskeva uusi lainsäädäntö. Nyt ehdotettu sääntely on hallitusohjelman kirjaukseen nähden huomattavasti laajempi ja se kattaa lähes kaikkien noteeraamattomien osakeyhtiöiden henkilöstölleen suuntaamat osakeannit. Voidaan sanoa, että hallitusohjelman mukainen kohdennettu veroetu on muuttunut suurinta osaa noteeraamattomista yhtiöistä ja niiden työntekijöitä koskevaksi yleiseksi verotueksi.

Veroedun ulkopuolelle jäisivät ETA:n ulkopuolisissa valtioissa sijaitsevien yhtiöiden työntekijöilleen suuntaamat osakeannit ja sellaisten yhtiöiden, jotka eivät harjoita elinkeinotoimintaa ja eivät ole säännöllisiä palkanmaksajia, osakeannit. Jos sääntely olisi haluttu rajata koskemaan vain kasvuyrityksiä, säännöksestä tulisi väistämättä monimutkainen ja todennäköisesti myös hyvin tulkinnanvarainen. Näin valittu sääntelytapa on verojärjestelmän yksinkertaisuuden kannalta perustelu ratkaisu verrattuna hyvin vahvasti kohdennettuun ratkaisuun. Samalla vältetään myös mahdolliset valtioneuvoston sääntelyyn liittyvät ongelmat.

Ehdotettuun TVL 66 a §:ään liittyvä eräitä verojärjestelmän kannalta ongelmallisia piirteitä, joita tarkastelen seuraavassa tarkemmin. Erityisesti huomio kiinnittyy veroetujen kohdentumiseen ja sitä kautta verovelvollisten yhdenvertaiseen kohteluun, sääntelyn EU-oikeudellisiin ongelmiin ja perustelujen puutteellisuuksiin.

2 Veroedun kohdentaminen ja verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu

Nykyisen TVL 66.1 §:n mukaan osakkeen käyvän arvon ja merkintähinnan erotus on ansiotulota. Etu on veronalainen, jos osakkeen hinnasta saatu alennus on enemmän kuin 10 prosenttia osakkeen käyvästä hinnasta, jos etu on työntekijöiden enemmistön käytettävissä. Edun määrä suhteessa saatujen osakkeiden käypään arvoon on nykyisin vakio.

Ehdotetun TVL 66 a §:n mukaan veroetu syntyy siitä, että annissa saadun osakkeen käyvän arvon ja matemaattisen arvon erotus ei ole veronalaista tuloa. Etu on veroalainen vain siltä osin kuin merkintähinta alittaa osakkeen matemaattisen arvon. Osakkeen matemaattinen arvo on usein huomattavasti käypää arvoa alhaisempi. Nykyisin käyvän hinnan ja merkintähinnan välinen erotus on 10 %:n alennusta lukuun ottamatta veronalaista ansiotuloa. Ehdotetun sääntelyn perusteella verovelvolliselle syntyvä veroetu suhteessa nykyiseen sääntelyyn voi olla hyvin huomattava. Edun määrä ei ole samalla tavoin vakiosuuruinen kuin nykyisin, vaan edun suuruus voi vaihdella yhtiökohtaisesti osakkeen käyvän arvon ja matemaattisen arvon erotuksen perusteella huomattavasti. Näin saadun edun jakautuminen työntekijän verotuksessa ansio- ja pääomatuloon voi vaihdella erittäin paljon sen mukaan, kuinka suuri työnantajayhtiön osakkeen käyvän arvon ja matemaattisen arvon ero sattuu olemaan. Ehdotettu sääntely voi luoda verovelvolliselle myös tilanteen, jossa hän saa osakeannissa huomattavan verovapaan edun ja lisäksi toisen edun osakkeiden luovutuksen yhteydessä, jos luovutusvoitto tulee osakkeiden käypään arvoon nähden pieneksi jääneen hankintamenon vuoksi laskettavaksi hankintameno-olettamaa soveltaen.

Ehdotettu sääntely poistaisi noteeraamattoman yhtiön osakkeen käyvän arvon määrittämiseen liittyvät ongelmat, kun veronalaisen tulon määrittäminen sidottaisiin käyvän arvon sijasta matemaattiseen arvoon. Tässä mielessä ehdotettu sääntely on perusteltu. Toisaalta voi kysyä, miksi noteeratun yhtiön työntekijää tulisi kohdellaan noteeraamattoman yhtiön osakkeiden arvostamisongelmista huolimatta verotuksessa eri tavoin kuin noteeraamattoman yhtiön työntekijää erityisesti, kun ehdotettua sääntelyä ei ole kytketty nimenomaan esimerkiksi kasvuyrityksiin vain käytännössä kaikkiin noteeraamattomiin yhtiöihin.

Ehdotettu sääntely asettaisi noteeraamattoman ja noteeratun yhtiön työntekijät selkeästi eri asemaan sen suhteen verotetaanko heidän saamaansa etua ansio- vai pääomatulona ja milloin etu realisoituu. Ehdotettu sääntely pienentää myös noteeratun yhtiön työntekijän sijoitukseen liittyvää riskiä suhteessa noteeratun yhtiön työntekijään. Sääntelyn rajaamista vain noteeraamattomiin yhtiöihin perustellaan esitysluonnoksen sivulla 10 sillä, että sääntely olisi linjassa osinkoverotusta koskevan linjauksen kanssa. Lisäksi rajausta perusteellaan valtioneuvoston esitysluonnoksen osassa (s. 13) sillä, että tuloverojärjestelmän yleisessä rakenteessa noteerattua ja noteeraamatonta yhtiötä kohdellaan verotuksessa eri tavoin. Noteeratun yhtiön ja noteeraamattoman yhtiön erilainen verokohtelu liittyy nimenomaan osinkoverotukseen. Muita olennaisia eroja tuloverotuksessa ei ole. Koska kysymys on työntekijän osakemerkinnän perusteella saamasta veroedusta, noteerattujen ja noteeraamattomien yhtiöiden työntekijöiden verokohtelun perusteleva osinkoverotuksen ja myös varainsiirtoverotuksen eroilla ei ole vakuuttavaa.

Edellä esitetty herättää kysymyksen siitä, kohteleeko ehdotettu sääntely osakeantiin perustuvan edun saavia verovelvollisia (riittävän) tasapuolisesti ja onko erilaiselle verokohtelulle olemassa riittävät perusteet. Kysymystä verovelvollisten tapauskohtaisesti hyvinkin erilaisesta verokohtelusta ja sen perusteista olisi syytä avata hallituksen esityksessä esitysluonnosta seikkaperäisemmin.

3 Soveltamisalan rajaukset

3.1 Työsuhde

Ehdotetun TVL 66 a.1 §:n mukaan veroetu koskee nimenomaan työsuhteessa olevaa henkilöä. Tässä suhteessa ehdotetun säännöksen sanamuoto vastaa TVL 66.1 §:n työsuhdeantia ja TVL 66.3 §:n työsuhdeoptioetua koskevia säännöksiä. Hallituksen esityksen perusteluissa olisi hyvä täsmentää, onko nyt ehdotettua säännöstä tarkoitus soveltaa samalla tavoin kuin työsuhdeantia ja työsuhdeoptioetua koskevia säännöksiä, joita on sovellettu oikeuskäytännössä (KHO 20.5.1997 T 1221) ja verotuskäytännössä myös toimitusjohtaja tai hallituksen jäsenenä olevaan henkilöön, jotka eivät ole työsuhteessa yhtiöön.

3.2 ETA-valtiossa sijaitseva yhtiö

Esitysluonnoksessa ei ole mitenkään perustelu sitä, miksi ehdotetun TVL 66 a §:n soveltamisala on rajattu koskemaan vain ETA-valtioissa asuvia yhtiöitä. Verovelvollisen eli yhtiön työntekijän kannalta yhtiön asuinvaltiota koskeva vaatimus on erikoinen. Miksi saksalaisen yhtiön palveluksessa olevaa työntekijää tulisi verottaa eri tavoin kuin yhdysvaltaisen yhtiön palveluksessa olevaa työntekijää? Lisäksi on huomattava, että vastaavaa rajausta ei ole TVL 66 §:n työsuhdeantia ja työsuhdeoptiota koskevissa säännöksissä. Rajaus tulisi perustella hallituksen esityksessä selkeästi.

Ehdotetun TVL 66 a §:n mukaan veroetu koskisi Euroopan talousalueella sijaitsevan noteeraamattoman yhtiön työntekijöiden verotusta. Termi ”sijaitseva” on tässä yhteydessä monitulkintainen. Tarkoitetaanko ”sijaitsemiselle” sitä, että yhtiön on verotuksellisesti asuva (yleisesti verovelvollinen) jossain ETA-valtiossa tai onko asiassa merkitystä esimerkiksi verosopimuksen mukaisella asumisella tai sillä, onko yhtiöllä kiinteä toimipaikka jossain ETA-valtiossa?

Sääntelyn rajaaminen koskemaan vain Suomessa asuvaa yhtiötä olisi kiistatta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ETA-sopimuksen työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten vastainen rajoitus, jolle olisi käytännössä mahdoton osoittaa hyväksyttäviä oikeuttamisperusteita. Euroopan talousalueen ulkopuolella ”sijaitsevien” yhtiöiden työntekijöiden kohdalla kysymys on siitä, onko TVL 66 a §:n mukainen yhtiön sijaintia koskeva edellytys pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus. Pääomien vapaata liikkuvuutta ei voida SEUT 63 artiklan mukaan rajoittaa myöskään suhteessa kolmansiin valtioihin. Pääomaliikkeen käsitettä on tulkittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä neuvoston perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta antaman direktiivin (88/361/ETY) liitteeseen 1 sisältyvän pääomaliikkeiden nimikkeistön perusteella. Nimikkeistö sisältää muun muassa kotimaassa asuvan suorittamat sellaisten ulkomaisten arvopapereiden, jotka eivät ole pörssi-arvopapereita, hankinnat. Näin lähtökohtana on, että noteeraamattoman yhtiön osakkeiden merkitseminen osakeannissa on pääomaliike. Pääomaliikkeitä voidaan rajoittaa suhteessa kolmansiin maihin vain, jos rajoitukselle on olemassa suhteellisuusperiaatteen täyttävä oikeuttamisperuste. Todennäköisesti ainoa hyväksyttävä oikeuttamisperuste olisi veron kiertämisen estäminen. Rajoitus on todennäköisesti suhteellisuusperiaatteen mukainen tilanteissa, joissa Suomella ei ole yhtiön asuinvaltion kanssa voimassa olevaa verotustietojen vaihtoa koskevaa sopimusta, jolla verotusta varten tarvittavat tiedot on mahdollista saada yhtiön asuinvaltion viranomaisilta.

3.3 Vaatimus elinkeinotoiminnan harjoittamisesta

Työntekijä on TVL 66 a.3 §:n mukaan oikeutettu työsuhdeannissa veroetuun, jos yhtiö harjoittaa merkintähetkellä elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoiminnan harjoittamista koskeva vaatimus jättää sääntelyn ulkopuolelle muun muassa yksinomaan kiinteistöjen ja osakehuoneiston vuokraustoimintaa harjoittavien yhtiöiden tai maataloutta harjoittavien yhtiöiden työntekijät. Ehdotettu TVL 66 a § tulisi sanamuotonsa mukaan sovellettavaksi, jos yhtiön harjoittaa vähäisessäkin määrin elinkeinotoimintaa. Työntekijän työtehtävien ei tarvitse liittyä yhtiön harjoittamaan elinkeinotoimintaan. Näin ehdotettu TVL 66 a § voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi lähes pelkästään vuokraustoimintaa harjoittavan yhtiön työntekijään, kunhan yhtiö harjoittaa ainakin vähäisessä määrin myös elinkeinotoimintaa. Tässä suhteessa rajauskysymys on puhtaasti poliittinen – millaisia rajoituksia sääntelyyn halutaan. Soveltamisalan rajaukset olisi kuitenkin syytä perustella selkeästi.

3.4 Aikaisempi osakeomistus ja edun kohdistuminen työntekijöiden enemmistöön

Ehdotettua TVL 66 a §:n mukaista osakkeiden merkintää koskevaa veroetua ei myönnettäisi yhtiön osakkeenomistajille, jotka omistavat yksin tai yhdessä perheenjäsenensä kanssa suoraan tai välillisesti yli 10 % yhtiön osakkeista tai vastaavan osuuden yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Lisäksi veroetu

myönnettäisiin vain, jos etu on yhtiön henkilöstön enemmistön käytettävissä. Rajoituksella pyritään estämään vain yhtiön johdolle ja muutamalle avainhenkilölle suunnatut edulliset palkitsemisjärjestelmät ja myös suojaamaan veropohjaa. Henkilöstön enemmistöä koskeva vaatimus on perusteltu myös verojärjestelmän johdonmukaisuuden vuoksi, koska vastaava rajoitus sisältyy myös työsuhdeantia koskevaan TVL 66.1 §:ään. Mitä suuremmasta yrityksestä on kysymys, sitä paremmin ehdotettu henkilöstön enemmistöä koskeva edellytys toimii tavoitteensa mukaisesti. Mikroyrityksissä osakeannin räätälöinti muutamallekin henkilölle voi olla mahdollista.

3.5 Uudet osakkeet

Esitysluonnoksen mukaan veroedun edellytyksenä on, että annissa annettavat osakkeet ovat uusia osakkeita. Työntekijän kannalta ja myös yhtiöoikeudellisesti on merkityksetöntä, saako työntekijä osakeannissa uusia osakkeita vai yhtiön haltuun tulleita vanhoja osakkeita. Tätä ehdotetun TVL 66 a §:n soveltamisalan rajausta ei ole esitysluonnoksessa erikseen perusteltu. Vastaavaa edellytystä ei ole TVL 66.1 §:ssä, vaikka kyseistä säännöstä onkin verotuskäytännössä tulkittu siten, ettei työsuhdeannin veroetua myönnetä, jos annissa annetaan yhtiön hallussa olevia vanhoja osakkeita. Mitään selkeää perustetta uusien ja vanhojen osakkeiden erilaiselle verokohtelulle ei ole olemassa. Siten voisi harkita, että tässä yhteydessä ennemminkin TVL 66.1 §:ää muutettaisiin siten, että sen soveltamisalaan kuuluisivat yhtiön hallussa olevien osakkeiden luovutus osakeannissa. Myös varainsiirtoverolain muuttamista voisi tässä yhteydessä harkita.

4 Valtiontuki

Esitysluonnoksessa esitetyt kannanotot ehdotetun sääntelyn suhteesta valtiontukisääntelyyn ovat perusteltuja, lukuun ottamatta tässä yhteydessä tehtyjä rinnastuksia osinkoverotuksen. Esitysluonnoksen mukaisen sääntelyn soveltamisala on siinä määrin yleinen, että sen katsominen valikoivaksi olisi hyvin epätodennäköistä.

Helsingissä 18.3.2020

Pekka Nykänen

Professori

Tampereen yliopisto