

Valtiovarainministeriö

Viite: Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/11306/2024

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI VUODEN 2027 TULO-VEROASTEIKOSTA JA TULOVEROLAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI MUIKSI VEROLAEIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Veroasiantuntijat ry:n (”SVA”) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vuoden 2027 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi.

SVA kiittää annetusta lausuntomahdollisuudesta ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tässä lausunnossa käsitellään työsuhdeoptioiden veronmaksun lykkäämistä koskevaa sääntelyä sekä työsuhteeseen perustuvia henkilöstöanteja koskevan tuloverolain 66 a §:n soveltamisalan laajentamista.

SVA pitää ehdotettuja muutoksia tavoitteidensa osalta kannatettavina. Työsuhdeoptioiden osalta ehdotus yrittää vastata käytännössä tunnistettuun maksuvalmiusongelmaan tilanteissa, joissa työntekijälle syntyvästä ansiotulona verotettavasta edusta on maksettava vero ennen kuin optioilla merkityjä osakkeita voidaan tosiasiallisesti realisoida. Henkilöstöantien osalta ehdotus puolestaan parantaisi TVL 66 a §:n soveltuvuutta erilaisiin yritys- ja konsernirakenteisiin.

Ehdotusten käytännön toimivuus edellyttää kuitenkin, että sääntely kirjoitetaan jatkovalmistelussa riittävän täsmälliseksi ja hallinnollisesti toteuttamiskelpoiseksi. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää veronmaksun lykkäystä koskevaan menettelyyn, työnantajan vastuuseen, vuositaiseen ilmoittamiseen, kansainvälisiin tilanteisiin sekä perintötilanteisiin.

SVA huomauttaa, että työsuhdeoptioiden osalta valittu toteutusmalli painottaa verotulojen kertymisen varmuutta pitämällä kiinni osakkeiden merkinnästä syntyvän edun verotuksen ansiotuloverotuksen piirissä ja antamalla vain maksuaikaa osakkeiden luovutukseen saakka, minkä vuoksi esitysluonnoksen mukaisen toteutusmallin seurauksena uudistuksen tavoitteet jäävät todennäköisesti suurelta osin toteutumatta.

1. Työsuhdeoptioita koskevat muutokset

Soveltamisala

Työsuhdeoptioiden verotuksen haasteet ovat koskevat pääosin kasvuyhtiöitä, joiden osalta on tavanomaista, että avainhenkilöitä sitoutetaan työsuhdeoptioilla. Listaamattomien kasvuyhtiöiden osakkeiden arvostukseen tai osakkeiden realisointiin liittyy merkittävää epävarmuutta, joihin esitysluonnos ei sinänsä vastaa. SVA pitää kuitenkin yleisesti järkevänä rajauksena sitä,

että säännökset koskevat listaamattomia yhtiöitä eikä myöhempi yhtiön listautuminenkaan johda välittömään veronmaksuun.

Työsuhdeoptioiden veronmaksun lykkäys ja lykkäyksen päättyminen

Esitysluonnoksen mukaan työsuhdeoptioon perustuva etu verotettaisiin edelleen option käyttövuoden verotuksessa, mutta edun perusteella määräytyvän veron maksu voitaisiin lykätä osakkeiden luovutusvuoden verotukseen ilman korkoa. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa työsuhdeoptioedun veronalaisuutta, tulolajijaottelua, kertymisperiaatteen soveltamista tai Suomen verotusoikeuden määräytymistä koskevia nykyisiä periaatteita, vaan ainoastaan säännellä Suomessa maksettavaksi määrätyn veron maksuajankohtaa. Ratkaisun lähtökohdat ovat sinänsä ymmärrettäviä, koska se säilyttää työsuhteeseen perustuvan edun ansiotuloluonteesta mutta siirtää maksurasituksen ajankohtaan, jossa osakkeista voi syntyä realisoitavissa olevaa arvoa. Pelkän maksurasituksen lykkäämiseen liittyy kuitenkin merkittävä riski yllättävissä perintötilanteissa, jolloin mahdollisuus osakkeiden myyntiin perintötilanteessa listaamattomien yhtiöiden osalta on epävarma. Käytännössä perintötilanteessa option käyttämisen perusteella lykätty ansiotulovero tulisi maksettavaksi perintöveron lisäksi. Vaikka perintöverolle voi saada (korollista) maksuaikaa kymmenen vuotta, ei ansiotuloverolle sitä saisi. Jos listaamattoman yhtiön osakkeita ei saa myytyä, onko riskinä menettää koko perintö. Näistä syistä minimissään olisi jatkovalmistelussa pohdittava erityisesti perintötilanteessa maksuajan lykkäämistä, mahdollisesti siihen saakka, kunnes osakkeet lopulta luovutetaan. Olenaisista on, ettei kuolinpesä joudu suorittamaan merkittävää ansiotuloveroa ennen kuin osakkeiden realisointi on tosiasiallisesti mahdollista.

Esitysluonnoksen mukainen lykkäysvaatimuksen määräaika ja muoto tulisi määritellä laissa tai vähintään perusteluissa nykyistä täsmällisemmin. Jos lykkäystä on tarkoitus vaatia esitetytyn veroilmoituksen yhteydessä ennen verotuksen päättymistä, työntekijälle ja työnantajalle on oltava selvää, millainen ilmoitus työnantajalle riittää ennakonpidätyksen toimittamatta jättämiseksi ja milloin työnantaja saa luottaa työntekijän ilmoitukseen.

Työnantajan ennakonpidätysvastuuta koskeva suoja tulisi kirjoittaa mahdollisimman selkeäksi. SVA pitää tärkeänä, ettei työnantajalle synny jälkikäteistä vastuuta tilanteessa, jossa työnantaja on perustellusti arvioinut lykkäyksen edellytysten täyttyvän. Koska etu tulee verotettua jo merkintävuoden verotuksessa, voitaisiin työnantajan ennakonpidätysvastuu poistaa, mikäli edellytykset lykkäykselle täyttyvät.

Vuosittainen ilmoittaminen ja osakekohtainen seuranta

Esitysluonnoksen mukaan verovelvollisen tulisi vuosittain ilmoittaa Verohallinnolle, onko lykkäyksen piirissä olevia osakkeita luovutettu, ja ilmoituksen laiminlyönti johtaisi siihen, että osakkeet katsottaisiin luovutetuiksi. Tällainen seuraamus voi olla perusteltu verovalvonnan näkökulmasta, mutta menettelyn tulisi olla yksinkertainen ja oikea-aikainen eikä tarpeettomasti lisätä verovelvollisten tai viranomaisten työmäärää.

Osakekohtainen seuranta edellyttää käytännössä, että lykkäyksen kohteena oleva vero, osakkeiden määrä, mahdolliset osittaisluovutukset sekä jatkuvuustilanteissa saadut uudet osakkeet voidaan yhdistää toisiinsa luotettavasti useiden vuosien ajan. On myös huomattava, että verovelvollisella voi olla samaan aikaan merkittyjä osakkeita esimerkiksi henkilöstöannissa sekä optioiden perusteella merkittyjä osakkeita, joihin lykkäys ei sovellu ja osakkeita joihin lykkäys soveltuu. Osakkeet on voitu myös merkitä samaan aikaan. Mikäli osakkeita myydään osissa, on verovelvollisen käytännössä selvitettävä jo osakkeita myytäessä, onko myytävät osakkeet sellaisia, joiden osalta veronlykkäystä on myönnetty, joten tieto pitäisi olla verovelvollisen selvitettävissä.

Vuosittainen ilmoittaminen siitä, ettei osakkeita ole luovuttanut, on altis unohduksille, minkä seurauksena olisi todennäköisesti kasvava oikaisuvaatimusten määrä, mitä ei verohallinnon resurssien käytön kannalta voida pitää tarkoituksenmukaisena. Oikaisuvaatimusten laatiminen vaatisi myös verovelvollisilta tarpeettomia resursseja, joka aiheuttaisi turhia kustannuksia.

SVA pitää parempana vaihtoehtona verovelvollisen oma-aloitteista ilmoittamista osakkeita luovutettaessa. Samankaltainen ilmoitusvaatimus on käytännössä esimerkiksi osakevaihtoa koskevan exit-veron tai sukupolvenvaihdoshuojennusta koskevan luovutusrajoituksen osalta.

Kansainväliset tilanteet ja lähdeverotus

Kansainvälisissä tilanteissa työsuhdeoptiosta saadun edun veronalaisuus määräytyy kertymisperiaatteen mukaisesti. Rajoitetusti verovelvollisen optiotulo voi siten olla Suomessa veronalaista siltä osin kuin etu on kertynyt Suomessa verotettavan työskentelyn perusteella, ja esitysluonnoksen mukaan lykkäys koskisi myös lähdeveroa ja ulkomailta tulevan palkansaajan palkkatulon lähdeveroa.

Kansainvälisiä tilanteita koskevia perusteluja tulisi täydentää myös siltä osin, että työsuhdeoptioetu voi nykyisten verotusperiaatteiden mukaan olla Suomessa vain osittain veronalaista tai joissain tilanteissa kokonaan verovapaata esimerkiksi verosopimuksen, tuloverolain 77 §:n mukaisen kuuden kuukauden säännön ja ns. kertymisperiaatteen perusteella. Ehdotettu lykkäys voi koskea vain sitä veroa, joka Suomessa voimassa olevien periaatteiden nojalla tosiasiaa määrätään maksettavaksi. Tämän vuoksi perusteluissa tulisi selventää, miten jo option käyttövuoden verotuksessa ratkaistu Suomessa veronalainen osuus otetaan huomioon lykkäystä myönnettäessä ja miten osittain verovapaisiin optioetuihin liittyvä vuosittainen ilmoitus- ja seurantamenettely toteutetaan. Kun osakkeita merkittäessä voi optioetu olla verovapaata tietyiltä osin ja veronalaista muilta osin, olisi jatkovalmistelussa selvennettävä mahdollisten myöhempien osittaistenluovutusten ja lykkäysedun päättymisen osalta sitä, kohdistuuko veronlykkäys suhteellisesti kaikkiin saman ansaintajakson perusteella ansaittuihin optioihin ja niiden perusteella merkittyihin osakkeisiin, joista osa voi olla verovapaita ja osa veronalaisia vai kohdistetaanko lykkäyset esimerkiksi tiettyihin osakkeisiin.

Lähdeverotuksen osalta esitysluonnos edellyttää lisäksi täsmennystä. Lähdevero on luonteeltaan lopullinen vero, eikä rajoitetusti verovelvollisella välttämättä ole vastaavaa veroilmoituksen antamisvelvollisuutta kuin yleisesti verovelvollisella. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, millä menettelyllä rajoitetusti verovelvollinen ilmoittaa vuosittain, ettei osakkeita ole luovutettu.

Rajoitetusti verovelvolliselle voidaan myös myöntää lähdeverokortti tiettyä tuloa varten. Jatkovalmistelussa on täsmennettävä, miten lykkäys suhteutuu lähdeverokorttiin, lähdeveron lopullisuuteen sekä mahdolliseen lähdeveron määräämiseen jälkikäteen.

Option käyttöajan 24 kuukauden edellytys

Esitysluonnoksessa lykkäyksen edellytykseksi ehdotetaan, että option käyttöaika on alkanut aikaisintaan 24 kuukauden kuluttua optioiden myöntämisestä. SVA ymmärtää tavoitteen kohdentaa sääntely aitoihin kannustinjärjestelyihin, mutta pitää 24 kuukauden edellytyksen perustelua vielä puutteellisena sekä epätasällisena. Esitysluonnoksessa käytetään myös termiä käyttöaika, jota ei määritellä tarkemmin. Tavanomaisesti optioita myönnetään tietyllä hetkellä ja optioihin liittyy ansaintajakso, minkä pituus vaihtelee ohjelmittain mutta on tavanomaisesti 3-5 vuotta. Tavanomaisesti ensimmäinen osa ansaintajaksosta päättyy 12

kuukautta ansaintajakson alkamisesta. Ansaituilla optioilla voidaan merkitä osakkeita ja osakkeiden merkintäajalla voi olla alku ja loppupäivä. Esitysluonnoksen mukaan jää epäselväksi, mitä käyttöajalla tarkoitetaan ja tämä olisi hyvä täsmentää jatkovalmistelussa. Lienee selvää, ettei tarkoituksena ole rajata useimpia nykyisiä optio-ohjelmia tämän sääntelyn ulkopuolelle sen vuoksi, että merkintäaika on ehtojen mukaan ainakin osalle osakkeita alkanut ennen 24 kuukauden aikarajaa. Edellytyksen täyttyminen pitäisi olla selvää, jos osakkeet tosiasiasa merkitään 24 kuukauden jälkeen.

Monissa optio-ohjelmissa ensimmäinen ansaintajakso päättyy 12 kuukauden kuluttua optioiden myöntämisestä. Jatkovalmistelussa tulisi lisäksi arvioida, voidaanko edellytys harmonisoida 12 kuukauden määräaikaan. Sama 12 kuukauden määräaika on tällä hetkellä edellytys myös optioetujen sivukuluttomuudelle, eikä esitysluonnoksessa ole mitään perusteluja sille miksi tämä määräaika olisi syytä olla pidempi.

Jos 24 kuukauden edellytys säilytetään ehdotetussa muodossa, jatkovalmistelussa tulisi arvioida erillisen siirtymäsäännöksen tarve. Useat optio-ohjelmat on voitu laatia ennen ehdotetun sääntelyn antamista siten, että käyttöaika alkaa jo 12 kuukauden kuluttua optioiden myöntämisestä. Ilman siirtymäsäännöstä muutoin tarkoituksenmukaiset ja aidosti pitkäjänteiset kannustinjärjestelyt voisivat jäädä lykkäyssäännöksen ulkopuolelle pelkästään aiemmin laadittujen ehtojen vuoksi.

Osakkeen arvon aleneminen

Esitysluonnoksen mukaisessa mallissa ansiotuloveron määrä vahvistuu option käyttövuoden verotuksessa, mutta maksu siirtyy myöhempään luovutusvuoteen. Jos osakkeen arvo laskee option käyttämisen jälkeen, luovutushetkellä maksuun tulisi ansiotulovero, vaikka osakkeesta realisoituva arvo olisi laskenut merkittävästi. Vastaavasti verovelvolliselle syntyy pääomatuloista vähennettävä luovutustappio.

Tämä on sinänsä ymmärrettävää sijoittajariskin näkökulmasta, koska optiolla merkityn osakkeen myöhempi arvonkehitys kuuluu lähtökohtaisesti osakkeenomistajalle. Käytännössä lopputulos voi kuitenkin johtaa kohtuuttomiin maksuvalmiusongelmiin erityisesti konkurssi- tai alasajotilanteissa, joissa osakkeilla ei ole realisoitavaa arvoa mutta lykätty ansiotulovero tulee maksettavaksi. Lisäksi on huomioitava, että usein optionsaaja saa merkittäväksi pienen osuuden yhtiön osakkeista ja sitoutuu usein myymään osakkeet enemmistöomistajien niin vaatiessa, jolloin luovutushetki tai myyntihinta eivät ole optionsaajan valittavissa.

Jatkovalmistelussa tulisi esitystä täydentää luovutustappion vähennyskelpoisuudella alijäämähyvityksen kautta ansiotuloveroista. Lisäksi esityksessä tulisi täsmentää tarkoitetaanko perintönä siirtymishetkenä kuolinhetkeä vai kuolinpesästä osakkeiden siirtymistä perillisille.

Yritysjärjestelyt

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan jatkuvuusperiaatetta noudattaen tehdyt yritysjärjestelyt eivät johtaisi lykätyn veron maksuunpanoon, vaan vero seuraisi uusia osakkeita hankintamenoa vastaavalla tavalla. Tämä on ymmärrettävää esimerkiksi osakevaihdon, sulautumisen ja jakautumisen kaltaisissa jatkuvuustilanteissa.

Kohdeyhtiötä koskevat vaatimukset

Esitysluonnoksen mukaan option kohdeyhtiön tulee harjoittaa option käyttöhetkellä elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa tarkoitettua elinkeinotoimintaa. Lisäksi vaatimuksena on, että yhtiön omaisuus muodostuu option käyttöhetkellä muusta kuin elinkeinotulon

verottamisesta annetun lain 12 a §:ssä tarkoitetusta omaisuudesta. Työsuhdeoptioita koskevaa säännöstä on sovellettu myös erilaisiin holdingyhtiöiden kautta toteutettuihin kannustinjärjestelmiin, jotka mahdollisesti jäisivät esitysluonnoksen perusteella lykkäysedun ulkopuolelle. Lisäksi joidenkin konsernien emoyhtiöiden osalta edellytykset voivat jäädä täyttymättä sen vuoksi, että tytäryhtiöosakkeita pidetään EVL 12 a §:n mukaisena omaisuutena. Nykyisin työsuhdeoptioiden osalta vastaavaa vaatimusta ei ole. Lisäksi epäselvää on, lasketaanko EVL 12 a §:n muu omaisuus käyvin arvoin, verotuksen arvoin vai tasearvoin. Tämä olisi vähintään hyvä täsmentää jatkovalmistelussa.

SVA ei pidä kannatettavana monikerroksellisuutta eri työsuhdeoptioita koskevissa vaatimuksissa, vaikka pitää tavoitetta säännösten soveltumisesta aitoihin kannustinjärjestelmiin hyvänä. SVA katsoo, että lisävaatimus kohdeyhtiön taseen osalta on tarpeeton ja tulisi jatkovalmistelussa poistaa.

2. Henkilöstöanteja koskevat muutokset

Henkilöstöannit konserneissa

SVA kannattaa tuloverolain 66 a §:n laajentamista siten, että muun kuin työnantajayhtiön osakkeiden käyttäminen henkilöstöanneissa olisi mahdollista, kun muut säännöksen edellytykset täyttyvät. Nykyinen rajausta oman työnantajayhtiön osakkeisiin on tarpeettoman kapea yritysraakenteissa, joissa henkilöstön sitouttaminen voi luontevasti tapahtua muun samaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvan yhtiön osakkeilla.

Esitysluonnoksen perusteluissa muutosta kuvataan erityisesti tilanteena, jossa tytäryhtiön työntekijälle tarjotaan konsernin emoyhtiön osakkeita. Ehdotettu lain sanamuoto on kuitenkin tätä laajempi, koska siitä poistettaisiin vaatimus työnantajayhtiön osakkeiden merkitsemisestä eikä sanamuoto näyttäisi nimenomaisesti rajaavan soveltamista vain konsernin emoyhtiön osakkeisiin. SVA pitää rajauksen poistamista hyvänä ratkaisuna, sillä tällöin säännöstä voidaan soveltaa monenlaisissa eri yritysraakenteissa.

Kun henkilöstöanti voidaan toteuttaa muun kuin työnantajayhtiön osakkeilla, olisi perusteltua täsmentää tarkoitetaanko henkilöstön enemmistön osalta kuitenkin tällöin työnantajayhtiön henkilöstön enemmistöä vai koko konsernin henkilöstön enemmistöä.

Jos henkilöstöanti voidaan toteuttaa muun kuin työnantajayhtiön osakkeilla, jatkovalmistelussa tulisi täsmentää järjestelyyn liittyvien ilmoitus- ja selvityselvöllisyyksien jakautuminen. Erityisesti tulisi kuvata, miltä osin velvollisuudet kuuluvat työnantajayhtiölle ja miltä osin osakkeita tarjoavalle yhtiölle, sekä miten velvollisuudet täytetään tilanteissa, joissa osakkeita tarjoava yhtiö on ulkomainen. Lisäksi tulisi selvittää, kenen vastuulla on esittää Verohallinnolle osakkeen matemaattista arvoa, merkintähintaa ja muita TVL 66 a §:n soveltamis-edellytyksiä koskeva selvitys.

SVA pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa muutettaisiin verotuskäytännössä syntynyt henkilöstöantien käytettävyyden este poistamalla ns. kolmen kuukauden merkintäaika, jolloin jatkuvasti kasvavat yritykset voisivat tarjota työsuhdeosakeannissa osakkeita merkittäväksi myös uusille työntekijöille, eikä henkilöstöanteja olisi tarvetta toteuttaa vuosittain yli puolelle henkilöstöstä.

Yhteenveto

SVA kannattaa esitysluonnoksen keskeisiä tavoitteita työsuhdeoptioiden maksuvalmiusongelman lieventämiseksi ja henkilöstöantien käytettävyyden parantamiseksi konsernirakenteissa.

Työsuhteoptioita koskevat muutokset ovat kuitenkin menettelyllisesti vaativia ja lisäävät tarpeettomasti verovelvollisten ja viranomaisten työmäärää. Työsuhteoptioita koskevien muutosten vaikuttavuus havaittujen esteiden poistamiseksi riippuu erityisesti siitä, voidaanko veronmaksun riskiä pienentää esimerkiksi vähentämällä luovutustappiot maksettavasta verosta esimerkiksi alijäämähyvityksen kautta. Esitysluonnos vaatii myös monelta osin täsmennyksiä ja jatkotyöstämistä verotuksen ennakoitavuuden parantamiseksi.

Helsingissä 12. päivänä elokuuta 2026

Suomen Veroasiantuntijat ry

Marko Ojala
SVA:n hallituksen puheenjohtaja

Matti Pennanen
SVA:n jäsen