

Suomen startup-yhteisön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi vuoden 2027 tuloveroasteikosta ja tuloverolain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi verolaeiksi

Suomen startup-yhteisö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta.

Lausuntomme keskittyy työsuhdeoptioiden verotukseen ja henkilöstöanteja koskevaan sääntelyyn. Pidämme esityksen tavoitetta erittäin kannatettavana. Suomalaisten startup- ja kasvuyritysten mahdollisuus houkutella ja sitouttaa osaajia osakepohjaisilla kannustimilla on tärkeä osa kasvuyritysten toimintaympäristöä.

Lausunnon keskeiset ehdotukset ovat seuraavat:

1. Arvonlaskutilanteisiin liittyvä veroriski tulee korjata
2. Vuosittainen ilmoitusvelvollisuus tulee korvata tapahtumaperusteisella ilmoittamisella
3. Listaamattomien yhtiöiden arvostamista tulee selkeyttää
4. Konsernirakenteiden soveltuvuus tulee varmistaa
5. 24 kuukauden edellytys tulee lyhentää 12 kuukauteen tai vähintään täsmentää
6. Työnantajan ennakonpidätysriskiä tulee rajata
7. TVL 66 a §:n enemmistövaatimusta tulee täsmentää

Hallitus päätti osana kevään 2025 kehysriihen kasvutoimia käynnistää työn Euroopan parhaiden työsuhdekannustinjärjestelmien luomiseksi. Arviomme mukaan ilman yllä olevia korjaustoimenpiteitä Suomen sijoitus nousisi noin sijalle 20 Not Optional -vertailussa, joka vertailee eri maiden työsuhdekannustinjärjestelmien kilpailukykyä. Uskomme, että yllä olevat korjaustoimenpiteet huomioiden Suomi pääsisi Euroopan kymmenen parhaan maan joukkoon.

1. Työntekijän veroriski osakkeen arvonlaskutilanteissa

Luonnoksen merkittävin haaste liittyy tilanteisiin, joissa osakkeen arvo laskee option lunastamisen jälkeen. Ansiotuloverotuksen alle jäävä verotettava määrä perustuu option käyttöhetken käypään arvoon. Jos kuitenkin osakkeen arvo laskee myöhemmin, myyntihetkellä syntyvä tappio kuuluu pääomatulojen alle. Näitä pääomatulojen alle syntyviä tappioita ei voi vähentää ansiotulon alle jääneestä laskennallisesta voitosta. Tällöin pahimmassa tapauksessa osakkeiden luovutushinta ei riitä kattamaan lykättyä ansiotuloveroa ja työntekijä joutuu maksamaan huomattavat veroseuraamukset, vaikka tosiasiallisesti työntekijä ei ole tehnyt voittoa.

Nähdäksemme tämänkaltaiset ongelmakohdat voitaisiin ratkaista lisäämällä säännökseen tarkennus, joka mahdollistaa poikkeuksellisesti pääomatulojen alle kuuluvien osakkeiden tappioiden vähennyksen ansiotulojen alle kuuluvien osakkeiden laskennallisista voitoista. Vähennys tulisi rajata tilanteisiin, joissa tappio syntyy saman yhtiön osakkeista, jotka työntekijä on merkinnyt kyseisten työsuhdeoptioiden perusteella. Näin säännöksen vaikutus kohdistuisi täsmällisesti niihin arvonlaskutilanteisiin, joita uudistuksella pyritään ratkaisemaan.

Edellä kuvattu vähennysoikeus olisi rajattu korjaus nykyiseen malliin. Vaihtoehtoinen ja kunnianhimoisempi ratkaisu olisi malli, jossa työsuhdeoptioon perustuva alennus säilyy ansiotulona, mutta ansiotulona verotettava määrä rajataan tosiasiallisesti realisoituun etuun ja option käytön jälkeinen mahdollinen arvonnousu verotetaan pääomatulona.

Mallin toimivuutta voidaan havainnollistaa seuraavilla esimerkeillä:

Esimerkki 1: Henkilö saa optioita vastikkeetta ja merkitsee niiden perusteella osakkeita hintaan 1 euro/osake. Osakkeiden käypä arvo merkintähetkellä on 10 euroa. Henkilö myy osakkeet kolmen vuoden kuluttua hintaan 19 euroa osakkeelta. Henkilön ansiotuloverotuksessa huomioidaan optioedussa saatu alennus $10 - 1 = 9$ euroa osakkeelta ja pääomatuloverotuksessa merkinnän jälkeinen arvonnousu $19 - 10 = 9$ euroa osakkeelta. Optioetu ja luovutusvoitto verotetaan myyntivuoden verotuksessa.

Esimerkki 2: Henkilö saa optioita vastikkeetta ja merkitsee niiden perusteella osakkeita hintaan 1 euro osakkeelta. Osakkeiden käypä arvo merkintähetkellä on 10 euroa. Henkilö myy osakkeet kolmen vuoden kuluttua hintaan 9 euroa osakkeelta. Osakkeiden arvo ei ole kasvanut optioiden käyttämisen jälkeen, joten koko realisoitunut etu, eli luovutushinnan ja maksetun vastikkeen erotus $9 - 1 = 8$ euroa osakkeelta, verotetaan ansiotulona. Näin työntekijälle ei synny ansiotuloveroriskiä osakkeen arvonlaskusta. Optioetu verotetaan myyntivuoden verotuksessa.

2. Vuosittainen ilmoitusvelvollisuus lisää turhaa byrokratiaa

Lainsäädäntöehdotuksen mukaan työntekijä, joka on merkinnyt optioita osakkeiksi, on vuosittain ilmoitettava Verohallinnolle, onko työntekijä myynyt kyseisenä verovuonna kyseiset osakkeet. Näemme tämän vuosittaisen ilmoittamisvelvollisuuden tarpeettoman raskaana ja virhealttiina. Menettely johtaa helposti siihen, että työntekijät unohtavat ilmoituksen, vaikka mitään verotuksellisesti merkityksellistä ei ole tapahtunut. Seurauksena voi olla yllättäviä ja ankaria verovaikutuksia.

Ehdotuksemme on, että ilmoittamisen tulisi olla tapahtumaperusteista. Käytännössä työntekijän tulisi ilmoittaa Verohallinnolle optioiden merkitsemisestä, osakkeiden luovutuksesta ja asuinvaltion muutoksesta.

3. Listaamattomien yhtiöiden osakkeiden arvostaminen jää epäselväksi

Listaamattoman yhtiön osakkeen arvostaminen on yksi työsuhdeoptioiden keskeisistä käytännön ongelmista. Henkilöstöanteja koskevassa TVL 66 a §:ssä arvostusongelmaa on helpotettu käyttämällä osakkeen matemaattista arvoa. Samaa mallia ei ehdoteta työsuhdeoptioihin.

Ymmärrämme, että matemaattisen arvon soveltaminen optioihin voisi joissakin tilanteissa olla valtion näkökulmasta liian suuri verohuojennus. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta selkeämmälle arvostusmallille.

Erityisesti viimeisimmän rahoituskierroksen arvostusta ei tule käyttää mekaanisesti työntekijän saaman tavallisen osakkeen käypänä arvona. Pääomasijoittajat saavat usein etuoikeutettuja osakkeita, joihin liittyy parempia taloudellisia oikeuksia kuin työntekijöiden tavallisiin osakkeisiin. Työntekijän osakkeet ovat usein epälikvidejä vähemmistöosakkeita, joiden taloudellinen arvo ei vastaa sijoittajan maksamaa hintaa etuoikeutetusta osakkeesta.

Jatkovalmistelussa tulisi luoda selkeä arvostuskehikko, jossa huomioidaan osakelajien erilaiset oikeudet, epälikvidisyys, vähemmistöasema ja luovutusrajoitukset. Lisäksi tulisi täsmentää, miten sääntelyä sovelletaan hyvin uusiin yhtiöihin, joilla ei vielä ole vahvistettua tilinpäätöstä.

4. Konserni- ja emoyhtiörakenteiden soveltuvuus tulee varmistaa

Lainsäädäntöehdotuksen mukaan lykkäyksen edellytyksenä olisi muun muassa, että option kohdeyhtiö harjoittaisi elinkeinotoimintaa ja että sen omaisuus muodostuisi pääosin muusta kuin EVL 12 a §:ssä tarkoitetusta omaisuudesta.

Pidämme perusteltuna, että sääntely rajataan aitoihin elinkeinotoimintaa harjoittaviin yhtiöihin. Sääntelyn ei kuitenkaan tule sulkea pois tavanomaisia startup- ja kasvuyhtiöiden konsernirakenteita. Optiojärjestelmät rakennetaan usein konsernin emoyhtiötasolle, vaikka operatiivinen liiketoiminta olisi tytäryhtiöissä. Jos emoyhtiötä tarkastellaan erillisenä passiivisena holdingyhtiönä, sääntely voi jäädä soveltumatta, vaikka konserni kokonaisuutena harjoittaa elinkeinotoimintaa.

Ehdotamme, että elinkeinotoimintaa ja varojen luonnetta koskevia edellytyksiä voidaan arvioida konsernitasolla silloin, kun option kohteena on konsernin emoyhtiön osake ja konserni kokonaisuutena harjoittaa elinkeinotoimintaa.

Jos Suomi haluaa Euroopan parhaiden joukkoon, uudistuksen tulee olla kunnianhimoisempi

Maksun lykkääminen ei riitä tekemään Suomesta Euroopan parasta tai edes kärkijoukkoon kuuluvaa optiomaata. Euroopan parhaat järjestelmät ovat työntekijälle yksinkertaisempia, ennakoitavampia ja lähtökohtaisesti myös verotuksellisesti kevyempiä. Suomi on tällä hetkellä viimeisellä sijalla Not Optional -vertailussa, jossa tarkastellaan eri Euroopan maiden optiojärjestelmien toimivuutta. Jos tarkoituksena on luoda Euroopan paras kannustinjärjestelmä, mallin suuntaviivojen tulisi olla:

1. Verotus tapahtuu aidosti vasta realisaation yhteydessä
2. Työntekijää ei veroteta voitosta, jota hän ei koskaan realisoi
3. Option käytön jälkeinen arvonnousu verotetaan selkeästi pääomatulona
4. Efektiivinen veroaste on kilpailukykyinen suhteessa muihin Euroopan maihin
5. Järjestelmä on soveltamisedellytyksiltään ennakoitava ja hallinnollisesti kevyt sekä työntekijälle että yhtiölle

Ymmärrämme, että työsuhdeoptioiden täysi pääomatuloverotus voidaan nähdä fiskaalisesti kalliina ratkaisuna tässä tilanteessa. Optioverotuksen siirtäminen täysin pääomatulojen piiriin voisi myös synnyttää tulonmuuntoon liittyviä riskejä.

Muut huomiot

5. Kahden vuoden käyttöaikaedellytys

Lainsäädäntöehdotuksen mukaan lykkäyksen edellytyksenä olisi, että option käyttöaika alkaa aikaisintaan 24 kuukauden kuluttua optioiden myöntämisestä. Nähdäksemme 24 kuukauden edellytys on liian tiukka suhteessa startup- ja kasvuyhtiöissä käytössä oleviin tavanomaisiin optio-ohjelmiin.

Monet nykyiset optio-ohjelmat on rakennettu yhden vuoden cliffin varaan. Tällöin optioiden merkitsemisoikeudet alkavat tyypillisesti esimerkiksi 12 kuukauden jälkeen, vaikka optioiden tosiasiallinen käyttäminen ja osakkeiden merkitseminen tapahtuisi vasta myöhemmin. Jos lykkäysetu sidotaan kaavamaisesti siihen, milloin option sopimusperusteinen käyttöaika alkaa, monet nykyiset ohjelmat voivat jäädä osittain tai kokonaan sääntelyn ulkopuolelle, vaikka työntekijä tosiasiassa käyttäisi option vasta myöhemmin.

Ehdotamme, että 24 kuukauden edellytys muutetaan 12 kuukauden edellytykseksi. Lisäksi perusteluissa tulisi täsmentää, voiko lykkäys soveltua optio-ohjelmaan osittain, jos vain osa optioista täyttää ajallisen edellytyksen. Koko optio-ohjelman ei tulisi jäädä lykkäyksen ulkopuolelle vain siksi, että osa optioista ei täytä edellytystä. Tämän lisäksi lainvalmisteluaineistossa tulisi täsmentää, miten olemassa olevaan optio-ohjelmaan myöhemmin tehtävät muutokset vaikuttavat lykkäyksen soveltamisedellytysten arviointiin ja

erityisesti 24 kuukauden määräajan laskemiseen. Toissijaisesti, jos 24 kuukauden edellytys säilytetään, määräajan tulisi perustua optioiden myöntämisen ja tosiasiallisen käyttämisen väliseen aikaan eikä siihen, milloin option sopimusperusteinen käyttöaika alkaa.

Pidämme myös ongelmallisena, jos sivukulujen määräytymistä koskevassa arvioinnissa yhden vuoden ajanjaksoa nähdään riittävänä osoittamaan, että järjestely perustuu aidosti osakkeiden arvonnousuun, mutta veronmaksun lykkäyksen osalta edellytettäisiin kahden vuoden ajanjaksoa pitkälti samankaltaisilla perusteilla. Sääntelyn tulisi tältä osin olla johdonmukainen.

6. Työnantajan ennakonpidätysvastuu

Esityksessä ehdotetaan, että suorituksen maksaja ei olisi velvollinen toimittamaan ennakonpidätystä, jos veronmaksun lykkäyksen edellytykset täyttyvät ja työntekijä ilmoittaa vaativansa lykkäystä.

Tämä voi käytännössä siirtää työnantajalle riskin siitä, täyttyvätkö lykkäyksen edellytykset ja siten rajoittaa tai hankaloittaa säännöksen soveltamistilanteita. Epäselvissä tilanteissa sekä työnantaja että työntekijä joutuvat toimimaan riskillä.

Selkeämpää olisi, että työnantaja voisi jättää ennakonpidätyksen toimittamatta työntekijän ilmoituksen perusteella. Työnantajan vastuu tulisi rajata sen hallussa olevien tietojen ilmoittamiseen. Vähintään perusteluissa tulisi todeta, ettei työnantaja vastaa pidättämättä jätetyistä ennakoista, jos työntekijä on ilmoittanut vaativansa lykkäystä eikä työnantaja ole tiennyt tai sen ei olisi pitänyt tietää, että lykkäyksen edellytykset eivät täyty. Työnantajan vastuulle tulisi jäädä ainoastaan tilanteet, joissa säännöksen soveltamisedellytysten täyttymättömyys on ilmeistä.

7. TVL 66 a §:n henkilöstön enemmistöä koskeva vaatimus

Pidämme myönteisenä, että henkilöstöanteja koskevaa TVL 66 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa henkilöstöanti voidaan toteuttaa myös konsernin emoyhtiön osakkeilla tytäryhtiön työntekijöille.

Esityksessä ei kuitenkaan puututa *henkilöstön enemmistön käytettävissä* olevan vaatimuksen tulkinnalliseen epävarmuuteen. KHO:n ratkaisut KHO 2023:65 ja KHO 2023:66 ovat selkeyttäneet oikeustilaa, mutta käytännön soveltamiseen liittyy edelleen epävarmuutta.

Ehdotamme, että lakitekstiin tai vähintään hallituksen esityksen perusteluihin lisätään seuraavat täsmennykset:

1. henkilöstön enemmistöllä tarkoitetaan henkilöstön pääluvullista enemmistöä;

2. kenenkään antiin oikeutetun saama allokaatio ei saa olla pelkästään nimellinen;
3. työnantaja voi määrittää allokaation tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla, jos allokaatioperusteet ovat objektiiviset ja yhdenmukaiset.

Hyväksyttäviä allokaatioperusteita voivat olla esimerkiksi palkka, työsuhteen kesto, työntekijän työsuorituksen arvo työnantajalle ja työntekijän tulevaisuuden arvopotentiaali työnantajalle.

Nämä täsmennykset eivät edellyttäisi merkittäviä lainsäädäntömuutoksia tai niillä ei olisi suuria budjettivaikutuksia, mutta ne lisääisivät oikeusvarmuutta ja parantaisivat säännöksen käytettävyyttä.

Yhteenveto

Suomen startup-yhteisö pitää esitystä oikeansuuntaisena mutta riittämättömänä. Työsuhdeoptioita koskevan uudistuksen tarkoituksena on vahvistaa suomalaisten startup- ja kasvuyritysten mahdollisuuksia houkutella ja sitouttaa osajia osakepohjaisilla kannustimilla. Suomen startup-yhteisön näkemyksen mukaan esitys on oikeansuuntainen, mutta pelkkä veronmaksun lykkääminen ei vielä ratkaise järjestelmän keskeisiä ongelmia eikä riitä nostamaan Suomea Euroopan parhaiden optiojärjestelmien joukkoon. Jatkovalmistelussa tulee korjata erityisesti osakkeen arvonlaskutilanteisiin liittyvä työntekijän veroriski, korvata vuosittainen ilmoitusvelvollisuus tapahtumaperusteisella ilmoittamisella, selkeyttää listaamattomien yhtiöiden osakkeiden arvostamista sekä varmistaa konserni- ja emoyhtiörakenteiden soveltuvuus. Jos tavoitteena on aidosti kilpailukykyinen järjestelmä, sen tulee olla työntekijälle ennakoitava, hallinnollisesti kevyt, arvonlaskutilanteissa kohtuullinen ja efektiiviseltä veroasteeltaan kilpailukykyinen suhteessa muihin Euroopan maihin.

Amir Hassan

Ekonomisti

Suomen Startup-yhteisö