



Vero-osasto

Selvitys startup- ja kasvuyritysten osakeperusteisten kannustinjärjestelmien verotuksesta

Tausta

Selvityksen taustalla on hallituksen syksyn 2018 budjettiriihessä tekemä linjaus, jonka mukaan "valmistellaan Suomen malli listaamattomien startup-yritysten henkilöstön osakeomistuksen helpottamiseksi. Mallin tavoitteena on, että optiomistuksista saatavaa voittoa verotetaan pääsääntöisesti pääomatulona ja vero maksetaan vasta silloin, kun mahdollinen voitto realisoituu." Loppuvuodesta 2018 valtiovarainministeriön vero-osastolla käynnistettiin kirjauksen perusteella selvitystyö, jonka tarjoama tieto olisi käytettävissä tulevissa hallitusneuvotteiluissa.

Selvityksessä on käsitelty osakeperusteisten kannustinjärjestelmien verotuksellisia kysymyksiä ja mahdollisia kehittämismahdollisuuksia.

1. Työsuhdeoptioiden verotus

Työsuhdeoptioiden verotuksesta säädetään tuloverolain (TVL) 66 §:n 3 momentissa. Säännöksen mukaan veronalaista ansiotuloa on myös etu työsuhteeseen perustuvasta oikeudesta saada tai hankkia yhteisön osakkeita tai osuuksia käypää alempaan hintaan vaihtovelkakirjalainan, optiolainan, optio-oikeuden tai muun näihin rinnastettavan sopimuksen tai sitoumuksen perusteella (työsuhdeoptio).

Edun arvoksi katsotaan osakkeen tai osuuden käypä arvo sillä hetkellä, kun työsuhdeoptiota käytetään, vähennettynä verovelvollisen osakkeesta tai osuudesta ja työsuhdeoptiosta yhteensä maksamalla hinnalla. Etu katsotaan sen verovuoden tuloksi, jona työsuhdeoptiota käytetään. Työsuhdeoptiota katsotaan käytettävän, kun verovelvollinen saa tai hankkii sen kohteena olevat osakkeet tai osuudet. Työsuhdeoption käyttämiseen rinnastetaan sen luovutus. Tällöin edun arvoksi katsotaan työsuhdeoption luovutushinta vähennettynä luovuttajan maksamalla hinnalla.

Työsuhdeoption perusteella saatua etua pidetään työsuhdeoption alkuperäisen saajan veronalaisena ansiotulona siinäkin tapauksessa, että hän on luopunut oikeudestaan lahjoittamalla työsuhdeoption edelleen tai muutoin luovuttanut työsuhdeoption intressipiirissään olevalle taholle. Näitä luovutuksia ei pidetä työsuhdeoption käyttämisenä.

Työsuhdeoptiolla tarkoitetaan työsuhteeseen perustuvaa oikeutta saada tai hankkia yhteisön osakkeita tai osuuksia käypää alempaan hintaan sopimuksen

tai muun sitoumuksen perusteella. TVL:ssa säädettyä työsuhdeoption käsitettä tulkitaan laajasti ja se pitää sisällään pykälässä mainittujen vaihtovelkakirjalainaan, optiolainaan ja optio-oikeuteen perustuvien järjestelyjen ohella myös erilaiset osakepalkkiojärjestelyt ja rajoitettuihin osakkeisiin perustuvat järjestelyt.

TVL 66 §:n 3 momentin mukaisina työsuhdeoptioina pidetyt osakejärjestelyt eroavat saman pykälän 1 momentissa tarkoitetusta työsuhdeannista siten, että palkansaajalle osakkeen muodossa annettua etua on pidettävä työsuhdeoptiona silloin, kun palkansaajalla on mahdollisuus hyötyä osakkeen arvonnousta. Tämä on tyypillisesti mahdollista silloin, kun merkintähintana käytetään kannustinjärjestelmän alkamisajankohdan perusteella määriteltyä osakkeen käypää arvoa, mutta kannustinjärjestelmän alkamisajankohdan (merkintähinnan määrittämisen ajankohta) ja merkintäajan päättymisen välinen aika on useamman kuukauden mittainen tai tätä pidempi.

Verohallinto on antanut työsuhdeoptioiden verotusta koskevan ohjeen, jossa käsitellään laajasti työsuhdeoptioiden verotukseen liittyviä kysymyksiä¹.

1.1. Työnantajan ja työntekijän maksut työsuhdeoptioista

Sairausvakuutuslain (1224/2004, SVL) 18 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan mainitun lain mukaisesti Suomessa vakuutettu henkilö on velvollinen suorittamaan vakuutetun sairausvakuutusmaksun. Vakuutetun sairausvakuutusmaksun muodostavat sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu (SVL 18:4). Työnantaja on puolestaan velvollinen suorittamaan työnantajan sairausvakuutusmaksun siten kuin työnantajan sairausvakuutusmaksusta annetussa laissa (771/2016, TaSvML) säädetään.

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu määrätään vakuutetun kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella, jos SVL:ssa ei toisin säädetä (SVL 18:14). Päivärahamaksu määrätään vakuutetun veronalaisen palkkatulon ja työtulon perusteella, jos sairausvakuutuslaissa ei toisin säädetä (SVL 18:15). Sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:n perusteella palkkana pidetään muun ohessa ennakkoperintälain 13 §:ssä tarkoitettua ennakonpidätyksen alaista palkkaa, palkkiota ja korvausta mainitun lainkohdan 4 momentissa säädetyn poikkeuksin (SVL 11:2).

Sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:n 4 momentissa säädetään sellaisista verotuksissa palkkana pidettävistä suorituksista, joita ei lueta sairausvakuutuslaissa tarkoitettuun työtuloon. Säädöksen 4 kohdan mukaan palkkana ei pidetä tuloverolain 66 §:ssä tarkoitettua työsuhdeoption käyttämisestä syntyvää etua tai sellaista työsuhteeseen perustuvaa suoritusta, joka määräytyy yhtiön osakkeen arvon muutoksen perusteella.

Sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:n 4 momentin 5 kohdan mukaan palkkana ei pidetä palkkiota, joka annetaan työnantajayhtiön tai sen kanssa samaan konserniin tai muuhun vastaavaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvan yhtiön viranomaisen valvonnan alaisessa arvopaperipörssissä noteerattuina osakkeina, sijoitustalletuksena tai muulla vastaavalla tavalla, taikka osakkeiden sijasta osin tai kokonaan rahana, edellyttäen, että tällaisen palkkiona saatavan edun arvo riippuu kyseisten osakkeiden arvon kehityksestä palkkion lupaamisen jälkeisenä, vähintään vuoden mittaisena aikana.

Tuloverolain 66 §:ssä tarkoitettu työsuhdeoptioista saadusta edusta ei edellä mainittu sääntely huomioon ottaen pääsääntöisesti suoriteta päivärahamaksua

¹ VH:n ohje Dnro A55/200/2018 Työsuhdeoptioiden verotus

tai työnantajan sairausvakuutusmaksua². Työsuhdeoptiosta saadusta edusta peritään ainoastaan vakuutetun sairaanhoitomaksu.

Työntekijän työeläkevakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu suoritetaan palkasta, tulospalkkiosta ja muusta vastikkeesta, joka on maksettu tai sovittu maksettavaksi korvauksena työstä. Vastikkeena työstä ei kuitenkaan pidetä muun muassa:

- tuloverolain 66 §:ssä tarkoitettua työsuhdeoption käyttämisestä syntyvää etua tai sellaista työsuhteeseen perustuvaa suoritusta, joka määräytyy yhtiön osakkeen arvon muutoksen perusteella; ja
- palkkiota, joka annetaan työnantajayhtiön tai sen kanssa samaan konserniin tai muuhun vastaavaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvan yhtiön viranomaisen valvonnan alaisessa arvopaperipörssissä noteerattuina osakkeina, sijoitustalletuksena tai muulla vastaavalla tavalla, taikka osakkeiden sijasta osin tai kokonaan rahana, edellyttäen, että tällaisen palkkiona saatavan edun arvo riippuu kyseisten osakkeiden arvon kehityksestä palkkion lupaamisen jälkeisenä, vähintään vuoden mittaisena aikana (työntekijän eläkelain (TyEL) 70 ja 152 § sekä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 19 ja 19 a §).

Vaikka työsuhdeoptioedusta sinänsä ei tarvitse maksaa palkansaajan eläke- ja työttömyysvakuutusmaksua, saattaa optioetu aiheuttaa myös sen, että näitä maksuja ei voida periä varsinaisesta rahapalkastakaan optioedun ollessa niin suuri, että rahapalkka kuluu kokonaan ennakonpidätykseen. Maksut on kuitenkin tarkoitettu perittäväksi palkansaajilta, ja ne voivat johtaa veronalaisen edun syntymiseen palkansaajalle silloin, kun työnantaja on maksanut myös työntekijän osuudet. Tämän estämiseksi palkansaajan olisi syytä maksaa vakuutusmaksuosuudet vaikkapa erikseen.

1.2. Ennakoperintä

Ennakoperintälain 9 §:n mukaan suorituksen maksaja on velvollinen toimittamaan ennakonpidätyksen, jollei asiasta toisin säädetä tai 6 §:n nojalla toisin määrätä.

Työsuhdeoption tai henkilöstöannin perusteella saatu etu on ennakoperintälain 13 §:n 3 momentin mukaan palkkaa. Työnantajan on tämän vuoksi toimitettava ennakonpidätys saadun edun arvosta.

Ennakoperintäasetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan ennakonpidätys muusta kuin rahana maksettavasta suorituksesta toimitetaan maksukausittain lisäämällä suoritus rahana maksettavaan määrään. Jos muu kuin rahana maksettava suoritus on satunnainen, ennakonpidätys toimitetaan samana kalenterivuonna siten, että suoritus lisätään joko sen myöntämistä lähinnä seuraavan maksukauden aikana maksettavaan määrään tai suoritusta seuraavina kalenterivuoden jäljellä olevina maksukuukausina maksettavaan määrään tasasuoruisiin eriin jaettuna.

² Poikkeuksista ks. VH:n ohje kohta 5.1.3.

1.3. Työsuhteen perusteella saadun osakkeen myyminen

Jos työntekijä merkitsee tai saa osakkeita joko työsuhdeannissa tai työsuhdeoption perusteella, luovutusvoittoverotuksessa osakkeen hankintamenona pidetään palkkana verotettua määrää lisättyä työntekijän osakkeesta tai optiosta maksamalla määrällä. Kun työntekijä luovuttaa tällaisen osakkeen, luovutusvoitto verotetaan pääomatulona tai luovutustappio vahvistetaan TVL 50 §:n mukaisesti. Jos osakkeet on saatu tuloverolain 66 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilöstöannissa siten, että työntekijälle ei ole syntynyt veronalaista etua, saatua alle 10 prosentin alennusta ei lasketa mukaan hankintamenuon. Osakkeiden hankinta-ajankohtana pidetään osakkeiden merkintähetkeä.

2. Ruotsissa vuoden 2018 alusta käyttöön otettu optiomalli

Maaliskuussa 2014 Ruotsin hallitus kutsui selvityshenkilön selvittämään verotusta koskevia erilaisia kannustinjärjestelmiä. Selvitys valmistui maaliskuussa 2016 (Beskattning av incitamentsprogram, SOU 2016:23).

Selvitykseen perustuen Ruotsissa valmisteltiin hallituksen esitys. Vuoden 2018 alusta tuli voimaan useita vuosia valmisteltua lainsäädäntöä, jolla säädetään uudenlaisten optioiden verotuksesta (ns. Kvalificerade personaloptioner)³. Kyse on pienille startup-yrityksille kohdennetusta mallista, jossa työsuhdeoptioita ei veroteta optio-oikeuden saantihetkellä eikä niitä käytettäessä. Verotus realisoituu vasta silloin kun työntekijä myy osakkeet, jotka hän on merkinnyt optioiden perusteella ja voitto verotetaan pääomatulona. Järjestelmän tavoitteena on tarjota nuorille, pienille yrityksille nykyistä paremmat mahdollisuudet palkata ja sitouttaa avainhenkilöitä yritykseen.

Ruotsin uusi optiomalli on pyritty kohdentamaan pienille startup-yrityksille. Tämän johdosta säännösten soveltamiseen liittyy monia kriteerejä työnantajalle, työntekijälle sekä optioille. Lisäksi EU:n valtioneuvoston päätökset edellyttävät tuen yksityiskohtaista määrittelyä. Kyse on varsin monimutkaisesta sääntelystä, josta säädetään Ruotsin tuloverolain 11 a luvussa. Kyseinen luku sisältää 18 pykälää.

2.1. Edellytyksiä yritykselle⁴

Työnantajayrityksen tulee olla ruotsalainen osakeyhtiö tai vastaava ulkomainen yhtiö, jolla on kiinteä toimipaikka Ruotsissa ja jonka kotimaa on Euroopan talousalueella tai valtiossa, jonka kanssa Ruotsilla on voimassa oleva verosopimus, joka sisältää säännökset tietojenvaihdosta.

Yrityksen tulee olla tietyn kokoinen. Yhtiössä tulee työskennellä alle 50 henkilöä sen verovuoden aikana, joka päättyy lähimpänä ennen optio-ohjelman alkua. Yhtiön vuosiliikevaihdon tulee olla enintään 80 miljoonaa kruunua tai taseen loppusumma enintään 80 miljoonaa kruunua. Jos yritys kuuluu konserniin, määritellään edellytykset kaikkien konserniyhtiöiden osalta erikseen.

Yritys ei saa olla julkisyhteisön hallinnoima. Yrityksen omistuksesta tai ääniosuudesta ei saa olla yli 25 prosenttia julkisyhteisöjen hallussa, kun työsuhdeoptiot myönnetään. Kyseessä tulee myös olla julkisesti noteeraamaton yritys.

Yrityksen tulee harjoittaa liiketoimintaa optioiden ansainta-aikana. Tiettyjä liiketoimintoja harjoittavat yritykset on suljettu soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä johtuu siitä, että tuki on haluttu kohdentaa innovatiivisiin yrityksiin. Lisäksi EU:n

³ Regeringens proposition 2017/18:1. Inkomstskattelag (1999:1229) 11 a kap.

⁴ 11 a kap. IL 2 §, 6 – 10 §

valtioneukisäännökset edellyttävät, että tukea ei myönnetä liikaa aloille, jotka jo saavat valtiontukea. Tämän johdosta esimerkiksi hiili- ja terästuotanto jätettiin soveltamisalan ulkopuolelle.

Yrityksen pääasiallisena toimialan pitää olla muu kuin:

- Pankki- tai rahoitusliiketoiminta
- Vakuutusliiketoiminta
- Hiilen tai teräksen tuotanto
- Maaperän/alueen-, kiinteistön-, raaka-aineen-, taloudellisen instrumenttien kauppa
- Toimitilojen tai asuntojen vuokraus pidemmäksi aikaa
- Juridisen neuvonnan, laskentatoimen tai tilintarkastuksen tarjoaminen.

Optioiden myöntämishetkellä yhtiö ei ole saanut harjoittaa toimintaa yli kymmentä vuotta sen vuoden jälkeen, kun toiminta alkoi.

Jos yhtiö on hankkinut 25 prosenttia tai enemmän toimialasta joltakin muulta, tulee työsuhdeoptiot myöntää kymmenen vuoden sisällä toiminnan alkuperäisestä aloituksesta, jos toiminta on alkanut ennen kyseisen yhtiön yleisen toiminnan alkamista.

Optioiden ansaintahetkellä yhtiö ei saa olla määriteltynä vaikeuksissa olevaksi yhtiöksi. Tämä edellytys tulee EU:n valtioneukisäännöksistä.

2.2. Edellytyksiä optioille⁵

Optionsaajan työsuhdeoptioiden arvo ei saa ylittää 3 miljoonaa kruunua. Lisäksi kaikkien työsuhdeoptioiden arvo ei saa ylittää 75 miljoonaa kruunua. Valtioneukisääntöjen nojalla edun arvo tulee olla rajoitettu. Arvona käytetään sen osakkeen arvoa, jonka merkintään optiot oikeuttavat. Osakkeen arvo määräytyy viimeisen 12 kuukauden aikana tapahtuneiden vertailukelpoisten luovutusten perusteella. Jos vertailukelpoisia luovutuksia ei ole, arvo määräytyy tasearvon perusteella.

Optiot tulee käyttää aikaisintaan kolmen vuoden kuluessa ja viimeistään kymmenen vuoden kuluessa niiden saamisesta.

2.3. Edellytyksiä optionsaajalle⁶

Optionsaajan tulee olla työsuhhteessa yhtiöön optioiden ansainta-aikana. Työajan tulee tällä aikavälillä olla keskimäärin vähintään 30 tuntia viikossa. Työaikaan lasketaan kesälomat sekä sairauspoissaolot ja vanhempainvapaat sekä muut vastaavat sosiaaliturvaan kuuluvat poissaolot.

Optionsaajan tulee ansainta-aikana saada yritykseltä veronalaista korvausta, joka vastaa vähintään 13 tuloperusmäärää (inkomstbasbelopp) yhteensä 22 208 kruunua. Jos optionsaaja saa ansainta-aikana sairauspäivärahaa, vanhempainpäivärahaa tai muuta vastaavaa sosiaaliturvaa, vähennetään ansaintavaatimusta tämän suhteessa.

Optionsaaja ei saa lähipiirinsä kanssa hallita suoraan tai epäsuoraan yhtiön osakkeita, jotka vastaavat yli 5 prosenttia yhtiön pääomasta tai ääniosuudesta. Vaatimus koskee kahta edeltävää vuotta optioiden saantihetkestä.

⁵ 11 a kap. IL 11 – 13 §

⁶ 11 a kap. IL 14 – 16 §

2.4. Sulautumisen tai jakautumisen vaikutus

Tuloverolain 11 a luvun 17 – 18 §:ssä säädetään optioiden käyttämisestä sulautumisen tai jakautumisen yhteydessä. Tietyin edellytyksin käyttäminen ei laukaise veroseuraamuksia.

2.5. Vaikutukset

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että muutokset vähentävät verotuloja yhteensä noin 0,21 miljardilla kruunulla. Verohallinnon hallinnollinen taakka lisääntyisi ja IT-kulut kasvaisivat. IT-kuluina arvioitiin perustamiskuluna n. 3,2 miljoonaa kruunua ja vuosittaisia ylläpitomenoja n. 1,2 miljoonaa kruunua. Lisäksi muutokset edellyttävät 2 lisähenkilövuotta Verohallinnolle.⁷

3. EU-valtiontukisääntöjen soveltuminen

Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohdaisesti kiellettyjä. Tästä säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT, 107 artiklan 1 kohdassa. Kyseisessä artiklassa säädetään, että jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Yritykselle myönnettävä julkinen tuki voi antaa sille muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna valikoivaa taloudellista etua, mikä voi vääristää sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua.

Julkiset tuet yritystoiminnalle voivat kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvia, jos niillä edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa määritellyjä tavoitteita. Euroopan komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja ja siitä, millaisia menettelytapoja tukia myönnettäessä tulee noudattaa.

EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät. Valtiontuen tunnusmerkit ovat seuraavat:

- julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin - yrityksellä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta
- etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin
- toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaa-jaa
- toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Startup-yrityksille ei ole olemassa omaa valtiontukisäännöstöä. Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa 651/2014 (muutosasetus 2017/1084) on erillinen startup-tuki (22 artikla), joka mahdollistaa pienten startup-yritysten tukemisen 400 000 euron enimmäisrajaan asti eri tavoin (Suomen tukialueilla 600 000 euroon ja innovatiivisten yritysten tapauksessa 800 000 euroon asti). Kyse on käynnistystuesta, joka ei kuitenkaan sovellu nyt käsillä olevaan työsuhdeoptioiden kautta myönnettävään tukeen.

Riskirahoitussuuntaviivojen (2014/ C 19/04) nojalla arvioidaan verokannustimet, joilla yrityssijoittajia kannustetaan tarjoamaan rahaa yrityksille suoraan tai

⁷ Regeringens proposition 2017/18:1 s. 308 alkaen

välillisesti ostamalla osakkeita erityisestä rahastosta tai muun tyyppisten sijoitusvälineiden kautta⁸. Näiden suuntaviivojen perusteella tehtiin valtiontuki-ilmoitus muun muassa sijoitustoiminnan veronhuojennuksesta verovuosina 2013—2015 annetun lain nojalla myönnettävästä vähennyksestä (HE 177/2012 vp). Nyt puheena olevassa työsuhdeoptioiden verotusta koskevassa toimenpiteessä on kuitenkin kyse toisen tyyppisestä toimenpiteestä, joka ei vastaa myöskään riskirahoitussuuntaviivojen soveltamisalaa.

Koska nyt puheena olevaan avainhenkilöiden sitouttamiseen liittyvään toimenpiteeseen soveltuvia erillisiä valtiontuen suuntaviivoja ei ole olemassa, arvioidaan asiaa suoraan perussopimuksen nojalla. Komissio arvioi tuen tällaisessa tapauksessa niin sanottujen ”yhteisten arviointiperiaatteiden” pohjalta.⁹

3.1. Ruotsin mallin notifikaatio

Ruotsi teki valtiontuki-ilmoituksen komissiolle omasta vuoden 2018 alusta käyttöön otetusta työsuhdeoptiomallista¹⁰. Koska tilanteeseen soveltuvia erillisiä suuntaviivoja ei ole, ilmoitus tehtiin suoraan perussopimuksen nojalla.

Komissio totesi, että työntekijöiden tulon vapauttaminen verosta koskee vain työntekijöitä, jotka ovat luonnollisia henkilöitä eikä perussopimuksen 107 artiklan 1 kohta sovellu heihin. Toimenpide kuitenkin tuo taloudellista etua tietyille yrityksille, koska ne vapautuvat tältä osin työnantajan sosiaaliturvamaksujen maksamisesta. Nämä yritykset saavat etua myös siitä, että ne voivat antaa työntekijöilleen ansiotuloverotuksessa verovapaita lisäpalkkioita. Palkkiot verotetaan vasta osakkeita luovutettaessa pääomatuloverotuksessa.¹¹

Komissio katsoi, että ilmoitettu toimenpide saattaa vääristää kilpailua markkinoilla ja kyse on valtiontuesta perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti.¹²

Perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Komissio arvioi Ruotsin mallia kyseisen artiklan perusteella. Tällaisissa tilanteissa komissio arvioi tuen hyväksyttävyyttä niin sanottujen ”yhteisten arviointiperiaatteiden” pohjalta.¹³

Arvioinnin lopputuloksena komissio katsoi, että toimenpiteen voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

4. Ruotsin mallia vastaavan järjestelmän käyttöönotto Suomessa

Hallitus linjasi syksyn 2018 budjettiriihen yhteydessä, että ”valmistellaan Suomen malli listaamattomien startup-yritysten henkilöstön osakeomistuksen helpottamiseksi. Mallin tavoitteena on, että optio-omistuksista saatavaa voittoa verotetaan pääsääntöisesti pääomatulona ja vero maksetaan vasta silloin, kun mahdollinen voitto realisoituu.”

Hallituksen linjauksen taustalla voidaan olettaa olevan Ruotsissa käyttöön otettu edellä kuvattu malli, jossa optioita ei veroteta niiden käyttöhetkellä vaan

⁸ ks. kohdasta 120 eteenpäin

⁹ State Aid SA.47144 (2016/N) – Sweden Tax reduction of employee share options, kohta 32

¹⁰ State Aid SA.47144 (2016/N) – Sweden Tax reduction of employee share options

¹¹ State Aid SA.47144 (2016/N) – Sweden Tax reduction of employee share options, kohdat 24-25

¹² State Aid SA.47144 (2016/N) – Sweden Tax reduction of employee share options, kohdat 26 - 29

¹³ State Aid SA.47144 (2016/N) – Sweden Tax reduction of employee share options, kohta 32

vasta silloin kun optioiden perusteella merkityt osakkeet myydään. Verotus tapahtuu tällöin pääomatulona luovutusvoiton verotuksena optioista ja osakkeista maksetun hinnan ja myyntihinnan välisestä erotuksesta.

Avainhenkilöiden sitouttamiseen liittyviä verokannustimia on käsitelty myös niin sanotussa yrittäjyysstrategiassa. Työ- ja elinkeinoministeriö kutsui Jussi Järventauksen ja Henrietta Kekäläisen selvityshenkilöiksi, laatimaan ehdotuksen hallituskausien yli ulottuvaksi yrittäjyyden edistämisen strategiseksi toimenpideohjelmaksi. Selvityshenkilöiden työ valmistui ja ehdotus toimenpideohjelmaksi julkaistiin 3.10.2018. (Uudistuva työ ja yrittäjyys – visioista toteutukseen, TEM julkaisu 27/2018)

Yhtenä toimenpiteenä kyseisessä yrittäjyysstrategiassa käsitellään työsuhdeoptioiden verotusta aikaisen vaiheen kasvuyrityksissä.

Yrittäjyysstrategian mukaan startup-yritykset hakevat henkilöitä, jotka tuovat yritykseen jotakin sellaista, mikä yrityksestä puuttuu ja joilla itselläänkin on yrittäjämäinen kyky ja vaisto viedä vielä vailla näyttöjä olevaa kiinnostavan liikeidean yritystä eteenpäin. Hausssa on usein huippuosaajia, jotka ovat valmiita laittamaan itsensä vuosiksi likoon yrityksen vuoksi, aluksi ilman merkittävää korvausta. Tällaisia huippuosaajia houkutellaan myös ulkomailta ja heistä on kova kysyntä.

Aikaisen vaiheen kasvuyritys ei kykene houkuttelemaan osaajia perinteisillä työsuhde-eduilla, kuten palkalla, koska liikevaihto ja kannattavuus ovat yleensä yrityksen alkuvaiheessa pitkään vaatimattomia. Kuitenkin yritys tarvitsee huippuosaamista rakentamaan kriittisessä vaiheessa olevaa yritystä. Tämän johdosta startup-yritykset pyrkivätkin houkuttelemaan huippuosaajia muulla tavalla kuin perinteisillä työsuhde-eduilla. Huippuosaajia rekrytoidaan startup-yrityksiin tekemällä heistä yrityksen omistajia luovuttamalla heille yhtiön osakkeita tai optio-oikeuksia osakkeiden myöhempää hankintaa varten. Luovutus voi tapahtua vastikkeetta tai osakkeen taikka optio-oikeuden sen hetkistä arvoa alemmalla hinnalla. Omistajuus ja siihen liittyvä arvonnousun mahdollisuus on se houkutin, joka saa rekrytoitavan henkilön sitoutumaan yritykseen ja kestämaan kehitysvaiheen haasteet.

Yrittäjyysstrategian mukaan verotus on kuitenkin muodostunut merkittäväksi tämänkaltaista rekrytointia estäväksi tekijäksi. Verotettavan tulon epävarmuuden johdosta nykyverotus koetaan kohtuuttoman ankarana ja joka tapauksessa veronmaksukyvyn kannalta ongelmallisesti ajoitettuna.¹⁴

Edellä mainitun johdosta yrittäjyysstrategiassa ehdotetaan, että valmistellaan alkuvaiheen kasvuyritysten osakekannustinten veromalli, jossa saanto verotetaan vain siinä vaiheessa, kun saadut tai alihintaan ostetut osakkeet myydään. Verotus toteutuisi myyntivoitosta pääomatulon verona, jos myyntivoittoa – osakkeiden saamisen tai merkintähetken ja myyntihetken välistä arvonnousua – on syntynyt. Mahdollisessa jatkovalmistelussa otettaisiin huomioon Ruotsin vastaavanlaisesta veromallista käytettävissä olevat tiedot ja kokemukset.

4.1. Ruotsin mallin kaltaisen järjestelmän soveltuvuus Suomeen

Henkilöstöannin ja työsuhdeoptioiden nykyinen verotus on Suomessa käytössä olevan eriytetyn tuloverojärjestelmän mukainen. Koska henkilöstöannin tai työsuhdeoption perusteella saatu etu pohjautuu työsuhteeseen, kyse on palkasta, joka verotetaan ansiotulona.

¹⁴ Uudistuva työ ja yrittäjyys – visioista toteutukseen, TEM julkaisu 27/2018 s. 75

Suomessa otettiin käyttöön eriytetty tuloverojärjestelmä vuonna 1993. Eriytetyssä tuloverojärjestelmässä luonnollisten henkilöiden tulot jaetaan kahteen tulolajiin: ansiotuloon ja pääomatuloon. Ansiotuloja ja pääomatuloja verotetaan eri tavalla. Ansiotulojen verotus määräytyy progressiivisen veroasteikon perusteella, kun taas pääomatulosta suoritetaan tuloveroa 30 prosenttia 30 000 euron tuloihin asti ja 30 000 euroa ylittävästä osuudesta 34 prosenttia. Pääomatuloa on omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen. Muut tulot, kuten esimerkiksi palkka ja työkorvaus ovat ansiotuloa. Jos suoritus saadaan työsuhteen perusteella, kyse on aina ansiotulona verotettavasta palkasta.

Ruotsin mallin kaltaisessa huojennetussa optiojärjestelmässä työsuhteen perusteella saatua etua merkitä työnantajayhtiön osakkeita käypää arvoa alemmalla hinnalla ei verotettaisi ansiotulona. Tulo tulisi verotettavaksi vasta sitten kun merkityt osakkeet myydään ja tuolloin myös työsuhteen perusteella saatu etu tulisi verotetuksi pääomatulona. Tämän tyyppinen järjestelmä olisi siten merkittävä poikkeus verojärjestelmämme peruserästä. Jos toimenpide kohdennettaisiin Ruotsin mallin mukaisesti vain nuoriin ja pieniin yrityksiin, kyse olisi verotuesta, jonka tavoitteena olisi tarjota nuorille, pienille yrityksille nykyistä paremmat mahdollisuudet palkata ja sitouttaa avainhenkilöitä yritykseen.

Yrittäjyysstrategiassa ehdotetussa mallissa pääomatulona verotettaisiin osakkeiden saamisen tai merkintähetken ja myyntihetken välisestä arvonnoususta syntynyt voitto. Näin ollen mallissa vaikuttaisi jäävän kokonaan verottamatta osakkeiden merkintähinnan ja merkintähetken välisen käyvän arvon välinen erotus eli se osuus, joka tällä hetkellä verotetaan ansiotulona. Esimerkiksi Ruotsin mallissa pääomatulona verotetaan osakkeiden merkintähinnan ja myyntihinnan välinen erotus. Tätä voidaan pitää perusteltuna, jotta osa tulosta ei muodostuisi täysin verovapaaksi. Toinen vaihtoehto voisi olla verottaa merkintähinnan ja merkintähetken välisen käyvän arvon erotus ansiotulona siinä vaiheessa, kun osakkeet myydään. Tämä johtaisi kuitenkin monimutkaiseen sääntelyyn ja olisi verotuksen toimittamisen kannalta haastavaa.

Yrittäjyysstrategiassa lähdetään siitä, että veromuutos olisi mahdollisimman selvästi rajattava kohderyhmäänsä. Tätä lähtökohtaa voidaan sinällään pitää perusteltuna, koska kyse olisi merkittävästä poikkeuksesta työsuhteen perusteella saatujen etujen verotukseen. Toisaalta pyrkimys kohdentaa verotuki vain pienelle rajatulle kohdejoukalle johtaa helposti myös ongelmiin säännösten soveltamisessa. Ruotsin malli koskee vain työsuhteoptioita, jotka oikeuttavat tulevaisuudessa merkitsemään työnantajayrityksen osakkeita. Malli on myös rajattu vain hyvin rajoitetulle kohdejoukalle.

Ruotsissa toteutetut rajaukset ovat johtaneet soveltamisongelmiin ja kritiikkiin uusia säännöksiä kohtaan. Suuri joukko yrityksiä on jäänyt säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle jäävät niin sanotut merkintäoptiot (teckningsoption). Nämä optiot on Ruotsissa tulkittu arvopaperiksi, jolloin niihin sovelletaan arvopaperin merkintää koskevia säännöksiä. Jos verovelvollinen merkitsee työsuhteen perusteella arvopaperina pidettävän merkintäoption alle käyvän arvon, saatu etu verotetaan ansiotulona sinä verovuonna, kun merkintä tapahtuu. Jos henkilö saa työsuhteen perusteella option, joka ei ole arvopaperi, mutta se oikeuttaa tulevaisuudessa merkitsemään arvopaperina pidettävän merkintäoption, kyse on työsuhteoptiosta. Saatu etu verotetaan ansiotulona silloin, kun optiota käytetään. Koska kyse ei kuitenkaan ole optiosta, joka oikeuttaa merkitsemään yhtiön osakkeita, uudet optiosäännökset eivät sovellu¹⁵. Monet ruotsalaiset teknologia alan startup-yritykset käyttävät

¹⁵ Skatteverkets ställningstagande Dnr: 202 229352-18/111

kannustinjärjestelmänä nimenomaan merkintäoptioita, mikä on synnyttänyt kritiikkiä uusien optiosäännöksiä kohtaan.

Verotuen kohdentaminen tiukoin rajoituksin tietyille pienelle kohderyhmälle on tyypillinen esimerkki verolainsäädännöstä, joka johtaa helposti tulkintaepäselvyyksiin ja kannustaa verosuunnitteluun. Näin on käynyt myös Ruotsissa. Ruotsin tuoreen hallitusohjelman taustalla olevassa yhteistyösopimuksessa onkin maininta, jonka mukaan työsuhdeoptioiden säännöksiä parannetaan ja laajennetaan siten, että säännökset ovat kansainvälisesti katsottuna kilpailukykyiset¹⁶.

Osakeperusteisten kannustinjärjestelmien verotukseen liittyvän verotuen valmistelussa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota myös verotuksen tehokkuuteen sekä sääntelyn selkeyteen ja yksinkertaisuuteen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältäneen verolainsäädännön selkeyttä koskeneen tarkastuksen (Verolainsäädännön selkeys, Tuloverolain muutokset 2006-2017, Dnro 113/52/2017). Kertomuksessaan tarkastusvirasto otti kantaa muun muassa verotuksen tehokkuusperiaatteen huomioimiseen sekä säännösten selkeyteen ja yksinkertaisuuteen. Tarkastusvirasto suositteli muun muassa, että tuloverolain muutosten valmistelussa tulisi ottaa riittävästi huomioon säädöskokonaisuuden ohella yksittäisten säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset. Verotuksen tehokkuuden tulisi olla yksi keskeinen näkökulma harkittaessa sellaisten verovähennysten käyttöönottoa tai käytön jatkamista, jotka perustuvat verovelvollisen toimittamiin tietoihin ja jotka eivät ole tehokkaasti automatisoitavissa ja valvottavissa. Lisäksi tarkastusvirasto suositteli, että verotuet tulisi perustella nykyistä systemaattisemmin talousarvion ja tuloverolain muutosten valmistelun yhteydessä ja mahdollisuuksien mukaan valmistelussa tulisi myös esittää vaihtoehdoisen suoran tuen arvioidut hallinnolliset vaikutukset.

Ruotsin mallia vastaavassa työsuhdeoptioiden verotukseen liittyvässä tuessa säännökset kohdennettaisiin kooltaan pieniin ja iältään nuoriin yrityksiin. Lisäksi reunaehtojen määrittelyssä tulisi tarkkaan arvioida EU:n valtioneuvoston asetamat vaatimukset tuen kohdentumiselle.

Yrityksen määritelmänä voisi olla esimerkiksi se, että yrityksen tulisi olla osakeyhtiö tai sitä oikeudelliselta muodoltaan vastaava Euroopan talousalueella rekisteröity yhtiö, joka on velvollinen suorittamaan tuloveroa ja, joka ei ole tuloverolain 33 a §:ssä tarkoitettu julkisesti noteerattu yhtiö ja, jolla on kiinteä toimipaikka Suomessa. Yrityksen tulisi harjoittaa elinkeinotoimintaa.

Pienen yrityksen määritelmänä voitaisiin pitää Tilastokeskuksen käyttämää määritelmää, jonka mukaan pieneksi yritykseksi katsottaisiin yritys:

- jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka
- joko vuosiliikevaihto on enintään 10 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa
- ja joka täyttää perusteen riippumattomuudesta.
 - o Riippumattomia yrityksiä ovat ne yritykset, joiden pääomasta tai äänivaltaisista osakkeista 25 prosenttia tai enemmän ei ole yhden sellaisen yrityksen omistuksessa tai sellaisten yritysten yhteisomistuksessa, joihin ei voida soveltaa pienen yrityksen määritelmää.

¹⁶ Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna

Alkuvaiheessa oleva yritys voitaisiin määritellä yrityksen iän perusteella. Määritelmänä voitaisiin käyttää Ruotsin mallia vastaavasti sitä, että yrityksen olisi tullut harjoittaa liiketoimintaa alle 10 vuotta.

EU:n valtiontukisäännökset huomioiden tulisi arvioida, mitkä toimialat tulisi sulkea kokonaan sääntelyn ulkopuolelle ja onko tarvetta säätää siitä, että yritys ei saa olla julkisyhteisön määräysvallassa.

Työsuhdeoptioille tulisi määrittää rajat, joiden sisällä optioita olisi käytettävä. TVL 66 §:n 3 momentissa tarkoitetut työsuhdeoptiot voitaisiin esimerkiksi määrittää niin, että ne voisi käyttää aikaisintaan 3 vuoden päästä ja ne olisi käytettävä viimeistään 10 vuoden päästä optioiden myöntämisestä.

Työntekijän tulisi työskennellä yrityksessä koko kannustinjärjestelmän voimassaoloajan. Tämä tarkoittaisi sitä, että henkilön olisi työskenneltävä yrityksessä optioiden myöntämisen ja optioiden käytön välisen ajan. Lisäksi työntekijälle voitaisiin mahdollisesti asettaa myös muita edellytyksiä liittyen esimerkiksi työaikaan ja muiden työsuhteen perusteella saatujen korvausten määrään.

Verotuetuille optioille ja osakepalkkiolle tulisi asettaa enimmäismäärät. Yrityksen myöntämien optioiden ja osakepalkkioiden kokonaismäärälle tulisi määrittää enimmäismäärä sekä saaja-kohtainen enimmäismäärä.

Koska malli kohdistuisi vain rajattuun joukkoon yrityksiä, tuessa olisi todennäköisesti kyse SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuesta. Tällöin malli edellyttäisi notifikaatiota Euroopan komissiolle. Mallin ehdot tulisi valmistella siten, että tuen voitaisiin katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

5. Vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa osakeperusteisten kannustinjärjestelmien verohuojennus startup-yrityksille

Jos Suomessa otettaisiin käyttöön osakepohjaisia kannustinjärjestelmiä koskeva verotuki, verojärjestelmän näkökulmasta olisi parempi vaihtoehto löytää ratkaisu, jossa työsuhteen perusteella saatua tuloa verotettaisiin edelleen ansiotulona. Lisäksi olisi parempi pyrkiä löytämään ratkaisu, joka voitaisiin toteuttaa koskemaan kaikkia listaamattomia yrityksiä. Jos huojennus koskisi kaikkia listaamattomia yrityksiä, säännösten soveltaminen olisi selkeämpää eikä sääntely kannustaisi samalla tavalla hakeutumaan tuen piiriin keinotekoisin ratkaisuin. Toisaalta avainhenkilöiden sitouttamiseen liittyvien ongelmien on pääasiassa nähty kohdistuvan nimenomaan alkua- ja kasvuvaiheen yrityksiin. Alku- ja kasvuvaiheen yrityksillä ei usein ole mahdollisuuksia kilpailla työntekijöistä palkanmaksun ja muiden etujen muodossa, jolloin avainhenkilöiden sitouttaminen pyritään tekemään osakepalkkioiden ja työsuhdeoptioiden muodossa. Toimintansa jo vakiinnuttaneilla yrityksillä työntekijöiden sitouttamisen lähtökohdat puolestaan ovat erilaiset, koska yrityksen toimintaan liittyy tavallisesti vähemmän epävarmuustekijöitä kuin alkua- tai kasvuvaiheen yrityksellä. Myös yrityksen palkan- ja osingonmaksukyky on näillä yhtiöillä olettavasti suurempi. Toisaalta tuen ulottaminen myös toimintansa jo vakiinnuttaneisiin yhtiöihin parantaisi kokonaisuutena Suomen asemaa osaavan työvoiman kansainvälisessä kilpailussa. Jos malli koskisi kaikkia listaamattomia yhtiöitä, parantaisi se kaikkien suomalaisten listaamattomien yhtiöiden kilpailukykyä kotimaisista ja ulkomaisista huippuosaajista. Veroedun kohdentaminen vain tietyille alkua- ja kasvuvaiheessa oleville yhtiöille johtaisi myös väistämättä monimutkaiseen sääntelyyn.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma sisälsi kirjauksen ”Muutetaan osakkeiden luovutusvoittoeroa ja tuloverotusta siten, että listaamattomien työnantajayhtiöiden osakkeiden tai osakeoptioiden luovuttaminen avainhenkilöille on tietyn reunaehdoin mahdollista pääomasijoittajaa alemmalla arvostuksella ilman veroseuraamuksia”. Asian selvittelyn yhteydessä tuli kuitenkin esille, että kirjauksen kaltainen arvostaminen toteutuu jo nyky säännösten valossa tietyn edellytyksin. Pääomasijoittajan osakemerkintään ja -hankintaan liittyy varsinkin yrityksen elinkaaren alkuvaiheessa sellaisia yksityiskohtia, ehtoja ja muita sopimuksia, joiden valossa sijoittajan maksamaa hintaa ei suoraan tulisi pitää vertailukelpoisena yhtiön työntekijälle suunnattavassa osakemerkinnässä. Verotuskäytäntö ei kuitenkaan ole tältä osin ollut täysin yhdenmukaista. Verohallinnossa on valmisteilla ohje, jolla yhtenäistetään verotuskäytäntöä näissä tilanteissa.

Hallitusohjelman kirjaukseen liittyen selvitettiin myös erilaisia lainsäädäntömuutoksiin perustuvia vaihtoehtoja. Seuraavassa on lyhyet kuvaukset tuolloin esillä olleista vaihtoehtoista.

TVL 66 §:n 1 momentin muuttaminen

Jos tuloverolain 66 §:n 1 momentin soveltamisedellytyksistä poistettaisiin vaatimus, että osakkeiden merkintäedun on oltava henkilöstön enemmistön käytettävissä, myös yksittäinen avainhenkilö voisi merkitä hänelle suunnatulla annilla osakkeita enintään 10 % alle käyvän arvon ilman veroseuraamuksia. Etu olisi veronalaista siltä osin kuin saatu alennus olisi enemmän kuin 10 prosenttia osakkeen tai osuuden käyvästä arvosta.

Nykyinen TVL 66 §:n 1 momentin säännös koskee yhtä lailla pörssiyhtiöitä kuin listaamattomiakin yhtiöitä. Muutos tulisi kuitenkin rajata ainoastaan listaamattomiin yhtiöihin. Jos muutosta ei rajata koskemaan ainoastaan muita kuin julkisesti noteerattuja yhtiöitä, on oletettavaa, että etu kohdistuisi valtaosaltaan pörssiyhtiöihin.

Jos henkilöstön enemmistöä koskevasta edellytyksestä luovuttaisiin, saattaisi muutos johtaa vain yhtiön johdolle suunnattuihin edullisiin palkitsemisjärjestelmiin, mitä ei voida pitää perusteltuna. Muutos olisi ongelmallinen myös siksi, että se muodostaisi palkanmaksun muodon, jota hyväksi käyttäen osa palkasta olisi jatkossa mahdollista maksaa verovapaana tulona.

Ansiotuloverotuksen lykkääminen

Toinen esillä ollut vaihtoehto perustuisi ansiotuloverotuksen lykkäämiseen tilanteissa, jossa työntekijä on saanut vastikkeetta työnantajayhtiönsä osakkeita tai hankkinut niitä käypää arvoa alempaan hintaan. Mallissa ei puututtaisi peruslähtökohtaan, jonka mukaan käyvän arvon ja osakkeesta maksetun hinnan erotus verotetaan työntekijän ansiotulona. Verotuksen ajankohtaa sen sijaan lykätäisiin siihen hetkeen, kun työntekijä myy osakkeen edelleen. Verotuksen lykkääminen helpottaisi niitä tilanteita, joissa ansiotulona verotettava määrä on ollut suuri osakkeen saaneen työntekijän tulotasoon ja varallisuuteen nähden. Kun osakkeet on myyty, verovelvollisella on tällöin myös paremmin veronmaksukykyä.

Ansiotulon verotusta ei kuitenkaan voitaisi lykätä rajattomasti. Ansiotulo voisi tulla verotettavaksi esimerkiksi viimeistään viiden vuoden päästä siitä, kun työntekijä sai osakkeet, jos hän ei ole niitä luovuttanut aikaisemmin.

Tämä vaihtoehto johtaisi kuitenkin väistämättä hyvin monimutkaiseen ja vaikeasti ymmärrettävään sääntelyyn niin työnantajan, työntekijän kuin Verohallinnonkin kannalta. Malliin olisi muun muassa rakennettava monimutkaiset laskentasäännöt veronalaisen tulon laskemiseksi erilaisissa tilanteissa.

Veron maksuajan pidentäminen

Kolmantena vaihtoehtona esillä oli veron maksuajan pidentäminen vastaavasti kuin perintö- ja lahjaverolle voidaan myöntää maksuaikaa sukupolvenvaihdoksissa. Tässä vaihtoehdossa alihintaan merkitystä osakkeesta saatu etu verotettaisiin normaalisti sen verovuoden ansiotulona, jona etu on saatu. Tietyille osuudelle ansiotuloista menevän veron kokonaismäärästä voitaisiin kuitenkin myöntää korotonta maksuaikaa. Maksuaika voisi olla esimerkiksi viisi vuotta.

Jotta maksuaikaetu ei ulottuisi aivan pienimpiin etuihin, tulisi maksuaikaedulle säätää minimimäärä. Maksuaikaetu voitaisiin myöntää esimerkiksi silloin, jos saatu etu on yli 10 000 euroa. Koroton maksuaika voisi auttaa niihin tilanteisiin, joissa ansiotulona verotettava määrä on ollut suuri osakkeen saaneen työntekijän tulotasoon ja varallisuuteen nähden.

Mallin toteuttamiseen liittyy kuitenkin haasteita esimerkiksi sen suhteen, miten määriteltäisiin se osuus ansiotulojen verosta, jolle maksuaika myönnettäisiin. Myös verotuksen toimittamisen ja veronkannon näkökulmasta malli olisi erittäin haasteellinen. Muutos muun muassa lisäisi merkittävästi sekä verotettavan tulon että veron määrän laskennan ja määräämisen monimutkaisuutta.

6. SDP:n vaihtoehtobudjetti vuodelle 2019

SDP esitti vaihtoehtobudjetissaan huojennuksia osakepalkkioiden ja työsuhdeoptioiden verotukseen. SDP huojentaisi osakepalkkion veronalaista osuutta esimerkiksi prosentuaalisella vähennyksellä, joka olisi suhteutettu luovutuskieillon pituuteen. Pidempi luovutuskieppo laskisi veronalaista tulo-osuutta enemmän kuin lyhyt. Vaihtoehtoisesti verotuksen voisi lykätä luovutuskieillon päättymishetkeen.

Työntekijöitä palkitaan ja sitoutetaan myös erilaisilla työsuhdeoptioilla. Nykyisin työsuhdeoptio verotetaan ansiotulona, kun optioetuus käytetään eli osakkeet lunastetaan tai optio myydään. Verotettava tulo perustuu osakkeen käypään arvoon, josta vähennetään mahdollinen optiosta maksettava merkintähinta. Verotettava tulo voi nousta optioiden laukeamisvuotena korkeaksi, mikä heijastuu myös ansiotuloveroprosenttiin kyseisenä vuonna, vaikka optiotulo on voinut kertyä useiden vuosien aikana. Mahdollista korkeaa veroprosenttia voitaisiin huojentaa alentamalla optiotulon veronalaista osuutta prosentuaalisella vähennyksellä, joka olisi suhteutettu option kertymisajan pituuteen. Toinen vaihtoehto olisi huojentaa korkeaa veroprosenttia siten, että useana vuotena kertynyt optiotulo voitaisiin jakaa laskennallisesti eri vuosille. Tällaista menettelyä sovelletaan tällä hetkellä tilanteissa, joissa kerralla saatu eläketulo kohdistuu todellisuudessa useammalle vuodelle.

SDP:n ehdotuksissa osakepalkkioiden ja työsuhdeoptioiden perusteella saatua tuloa verotettaisiin edelleen ansiotulona, mikä on verojärjestelmämme perusrakenteen mukaista. Erilaiset vähennykset ja poikkeukset tulon jakotuksessa kuitenkin monimutkaistavat verojärjestelmää. Tämän tyyppisissä ratkaisuissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota myös verotuksen tehokkuusperiaatteen huomioimiseen sekä säännösten selkeyteen ja yksinkertaisuuteen.¹⁷

¹⁷ VTV:n tarkastuskertomus Verolainsäädännön selkeys, Tuloverolain muutokset 2006-2017, Dnro 113/52/2017

7. Asian käsittely talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa

Budjettiriihen kirjaukseen perustuvasta selvityksestä annettiin tilannekatsaus talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle helmikuun alussa 2019. Työsuhteen perusteella saatavan edun verottamista pääomatulona pidettiin yleisesti ottaen ongelmallisena verojärjestelmän näkökulmasta. Toisaalta kansainvälisesti katsottuna eri maissa on otettu käyttöön erilaisia osakeperusteisia kannustinjärjestelmiä koskevia veroetuja ja suuntaus on ollut edun verottaminen pääomatulona vasta osakkeita myytäessä. Ruotsin mallin kaltaista monimutkaista ja hyvin yksityiskohtaisesti kohdennettua mallia, jossa työsuhteen perusteella saatu etu tulisi verotetuksi kokonaisuudessaan pääomatulona, ei kuitenkaan pidetty perusteltuna ottaa käyttöön Suomessa.

Tilannekatsauksen yhteydessä nousi esiin malli, jossa tuloverolain 66 §:n 1 momentissa tarkoitettussa henkilöstöannissa työntekijälle katsottaisiin muodostuvan veronalaista ansiotuloa vasta silloin, jos työntekijän merkintähinta alittaisi viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaan lasketun osakkeen tasearvon. Muutos koskisi ainoastaan henkilöstöanteja. Työsuhdeoptioiden verotukseen ei tehtäisi muutoksia. Selvityksen valmistelua jatkettiin tämän mukaisesti ja seuraavassa kuvataan esille nousutta mallia.

8. Henkilöstöannin verotus

Henkilöstöannilla tarkoitetaan yhtiön työntekijöille suunnattua osakeantia. Tuloverolain 66 §:n 1 momentin mukaan veronalaista ansiotuloa on etu työsuhteeseen perustuvasta oikeudesta merkitä yhteisön osakkeita tai osuuksia käypää hintaa alempaan hintaan. Osakkeen merkintähetkellä saaduksi ansiotuloksi katsotaan osakkeen merkintähinnan ja käyvän hinnan välinen erotus. Jos työntekijän merkintähinta vastaa osakkeen käypää arvoa, osakkeet merkitsevälle työntekijälle ei synny veronalaista etua.

Veronalaista etua ei synny, jos työntekijän saama alennus on enintään 10 prosenttia ja etu on henkilöstön enemmistön käytettävissä. Edun katsotaan olevan henkilöstön enemmistön käytettävissä silloin, kun heillä on mahdollisuus halutessaan osallistua antiin. Veronalaisen edun syntymisen näkökulmasta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, kuinka suuri osa henkilöstöstä todellisuudessa merkitsee osakkeita annin perusteella. Jos työntekijän saama alennus on enemmän kuin 10 prosenttia, etu on veronalaista siltä osin kuin osakkeen tai osuuden hinnasta saatu alennus on enemmän kuin 10 prosenttia osakkeen tai osuuden käyvästä hinnasta. Jos etu ei ole henkilöstön enemmistön käytettävissä, saatu alennus on koko määrältään veronalaista ansiotuloa.

Työsuhdeantiin voi liittyä muitakin ehtoja kuin pelkkä alennus. Kyse voi olla esimerkiksi työntekijäkohtaisesta vähimmäis- tai enimmäismerkintämäärästä. Toinen tyyppillinen tapa on sitoa kunkin työntekijän merkittäväksi sallittu määrä henkilön palkan määrään. Tämän tyyppiset ehdot eivät vaikuta työsuhteannin verotukselliseen arviointiin, jos työsuhdeanti edelleen täyttää vaatimuksen edun tarjoamisesta koko henkilöstölle tai sen enemmistölle ja kyse on osakeannista eikä TVL 66 §:n 3 momentin mukaisesta työsuhdeoptiosta. Sen sijaan nykyisessä verotuskäytännössä ei ole hyväksytty järjestelyjä, joissa eri työntekijäryhmille määriteltäisiin erilaiset ehdot merkintään osakkeiden kappalemäärän osalta.

Tuloverolain 66 §:n 2 momentin mukaan julkisesti noteeratun osakkeen tai osuuden käypänä arvona pidetään osakeantipäätöstä edeltäneen kalenterikauden ajalta laskettua keskimääräistä hintaa tai sitä alempaa osakeannissa

merkityn osakkeen ensinoteerausta seuraavan kalenterikuukauden keskimääräistä hintaa. Listaamattoman yhtiön osakkeen käypä arvo määritetään puolestaan ensisijaisesti saman yhtiön osakkeilla tehtyjen vertailukauppojen perusteella ja toissijaisesti muulla luotettavalla tavalla, kuten esimerkiksi Verohallinnon arvostamisohjeen mukaisesti.

8.1. Työnantajan ja työntekijän maksut henkilöstöannissa

Sairausvakuutuslain 18 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan Suomessa vakuutettu henkilö on velvollinen suorittamaan vakuutetun sairausvakuutusmaksun, joka koostuu päiväraha- ja sairaanhoitomaksusta. Päivärahamaksu määrätään vakuutetun veronalaisen palkkatulon ja työtulon perusteella ja sairaanhoitomaksu kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella (SVL 18 luku 14 § 1 momentti ja 18 luku 15 § 1 momentti).

Sairausvakuutuksen päivärahamaksun perusteena olevaa palkkatuloa on SVL 11 luvun 2 §:n 3–5 momentin mukainen palkka. Lainkohdassa tarkoitettuna palkkana pidetään muun muassa ennakoperintälain 13 §:ssä tarkoitettua ennakonpidätyksen alaista palkkaa.

SVL 11 luvun 2 §:n 4 momentissa säädetään tietyistä eristä, joita ei kuitenkaan pidetä päivärahamaksun perusteena olevana palkkana. Kyseisen säännöksen 3 kohdan mukaan palkkana ei pidetä etua työsuhteeseen perustuvasta oikeudesta merkitä yhteisön osakkeita tai osuuksia käypää arvoa alempaan hintaan, jos etu on henkilöstön enemmistön käytettävissä.

Tuloverolain 66 §:n 1 momentissa tarkoitettu työsuhdeannista saadusta edusta ei siten pääsääntöisesti peritä päivärahamaksua. Työsuhdeannista saadusta edusta peritään ainoastaan vakuutetun sairaanhoitomaksu, joka määrätään korotettuna (SVL 18 luku 14 § 1 momentti ja 18 luku 20 §). Jos työsuhdeannista saatava etu ei ole henkilöstön enemmistön käytettävissä, päivärahamaksu kuitenkin peritään.

Vakuutetun sairausvakuutusmaksu sisältyy verokortin ennakonpidätysprosenttiin. Rajoitetusti verovelvollisen lähdeveroprosentti ei sisällä sairaanhoitomaksua.

Työnantajan sairausvakuutusmaksusta annetun lain (2016/771, TaSvmL) 4 §:n 1 momentin mukaan työnantaja on velvollinen maksamaan työnantajan sairausvakuutusmaksun, jos työntekijä on sairausvakuutuslain mukaan Suomessa vakuutettu. Työnantaja suorittaa työnantajan sairausvakuutusmaksun työntekijöille maksettavien palkkojen yhteismäärän perusteella. Palkalla tarkoitetaan muun ohessa ennakoperintälain 13 §:ssä tarkoitettua ennakonpidätyksen alaista palkkaa. Palkkana ei kuitenkaan pidetä sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:n 4 momentissa mainittuja eriä (TaSvmL 4 §).

Työsuhdeannista ei makseta työnantajan sairausvakuutusmaksua, jos etu on henkilöstön enemmistön käytettävissä. Jos etu sitä vastoin ei ole henkilöstön enemmistön käytettävissä, työnantajan sairausvakuutusmaksu maksetaan.

Työsuhteeseen perustuvasta oikeudesta merkitä yhteisön osakkeita tai osuuksia käypää alempaan hintaan ei makseta työntekijän tai työnantajan eläkevakuutusmaksua, jos etu on henkilöstön enemmistön käytettävissä (TyEL 70 § 3 momentti 3 kohta ja 152 § 4 momentti). Työsuhdeannin perusteella saadusta edusta ei myöskään makseta palkansaajan tai työnantajan työttömyysvakuutusmaksua (laki työttömyysetuuksien rahoituksesta 19 § 2 momentti 3 kohta ja 19 a § 2 momentti).

8.2. Henkilöstöanteja koskeva kannustin

Listaamattoman yhtiön osakkeen käypä arvo määritetään ensisijaisesti saman yhtiön osakkeilla tehtyjen vertailukauppojen perusteella. Jos käypää arvoa ei voida perustaa vertailuluovutuksiin, määritetään osakkeen käypä arvo Verohallinnon arvostamisohjeen mukaisesti yrityksen substanssiarvon ja tuottoarvon perusteella. Listaamattoman yhtiön osakkeen käyvän arvon määrittäminen on haasteellinen tehtävä, koska useinkaan ei ole käytettävissä vertailukelpoisia luovutuksia. Esimerkiksi pääomasijoittajan osakemerkintään ja -hankintaan liittyy varsinkin yrityksen elinkaaren alkuvaiheessa sellaisia yksityiskohtia, ehtoja ja muita sopimuksia, joiden valossa sijoittajan maksamaa hintaa ei suoraan tulisi pitää vertailukelpoisena yhtiön työntekijälle suunnattavassa osakemerkinnässä. Myös työntekijöiden merkitsemiin osakkeisiin liittyy tyypillisesti muun muassa luovutusrajoituksia ja muita mahdollisia ehtoja, joiden huomioiminen osakkeen käyvän arvon määrittämisessä edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Varojen arvostamisesta perintö- ja lahjaverotuksessa annetun Verohallinnon ohjeen mukaan osakkaiden kesken osakassopimuksella tai muutoin sovitut osakkeiden luovutuksia koskevat ehdot ja velvoitteet otetaan huomioon niiden tosiasiallisen luonteen mukaisesti joko osakkeen arvostuksessa tai muulla tavoin (esim. KHO: 2016:18 ja KHO: 2018:129).

Henkilöstöantien toteuttamista listaamattomissa yhtiöissä voitaisiin helpottaa säättämällä tuloverolaisissa arvosta, jonka alittava merkintähinta muodostaisi verotettavan edun. Arvona voitaisiin käyttää esimerkiksi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 9 §:n mukaan laskettua osakkeen verovuoden matemaattista arvoa. Verohallinto laskee osakkeen matemaattisen arvon jo nykyään osingonjakoa varten ja se näkyy yhtiön verotuspäätöksellä.

Edellytyksenä olisi nykykäytäntöä vastaavasti, että etu on henkilöstön enemmistön käytettävissä. Jos edellytyksestä luovuttaisiin, saattaisi muutos johtaa vain yhtiön johdolle suunnattuihin edullisiin palkitsemisjärjestelmiin. Tätä ei voida pitää perusteltuna.

Muutoksessa ei olisi kyse osakkeen käyvän arvon määrittämisestä lainsäädännössä. Osakkeen matemaattisen arvon laskemisesta säädetään laissa varojen arvostamisesta verotuksessa. Matemaattinen arvo lasketaan jakamalla yhtiön tarkistetun nettovarallisuuden määrä yhtiön ulkona olevien osakkeiden lukumäärällä. Yhtiön lunastamat ja muutoin hankkimat omat osakkeet jätetään matemaattista arvoa laskettaessa lukuun ottamatta. Matemaattinen arvo lasketaan yhtiön nettovarallisuuden perusteella ja se on monesti käypää arvoa alhaisempi. Monessa tilanteessa ero voi olla huomattavakin. Toisaalta niissä tilanteissa, joissa osakkeen käypä arvo määritellään pelkän substanssiarvon perusteella tai osakkeisiin liittyy sellaisia ehtoja, jotka tulee huomioida osakkeen arvostamisessa, matemaattinen arvo voi olla lähellä käypää arvoa.

Henkilöstöantien kohdalla matemaattinen arvo määrittäisi sen, milloin työntekijälle katsotaan muodostuvan ansiotulona verotettava etu. Jos työntekijän merkintähinta vastaisi osakkeen matemaattista arvoa tai olisi tätä korkeampi, työntekijälle ei muodostuisi ansiotulona verotettavaa etua. Jos taas merkintähinta alittaisi osakkeen matemaattisen arvon, merkintähinnan ja matemaattisen arvon välinen erotus katsottaisiin veronalaiseksi ansiotuloksi.

Jos työntekijä merkitsisi osakkeita matemaattiseen arvoon, osakkeiden hankinnasta ei katsottaisi syntyvän veronalaista tuloa. Annin jälkeen osakkeiden arvonnoususta työntekijälle syntyvä etu verotettaisiin vasta, kun osakkeet luovutetaan ja etu tulisi tällöin verotetuksi pääomatulona. Osakkeita myytäessä han-

kintamenoksi katsottaisiin osakkeiden merkintähinta. Edullisesta merkintähinnasta saatu etu (käyvän arvon ja merkintähinnan erotus) tulisi siis verotetuksi pääomatulona osakkeet myytäessä.

Henkilöstöannin tarkoituksena on kannustaa henkilökuntaa omistamaan yhtiön osakkeita ja näin sitouttaa työntekijöitä yritykseen ja kasvattamaan yrityksen arvoa. Matemaattisen arvon käyttäminen sen määrittämiseksi syntykö osakemerkinnästä veronalaista ansiotuloa vai ei, tarjoaisi verotuksellisesti edullisen mahdollisuuden merkitä työnantajayhtiön osakkeita.

Optioihin verrattuna henkilöstöannin käyttäminen työntekijöiden palkitsemiseen saattaisi työntekijät ja yrityksen perustaneet osakkaat tasavertaisempaan asemaan osinko-oikeuden osalta. Henkilöstöannin jälkeen työntekijöillä olisi oikeus saada osinkotuloa yhtiöstä. Järjestelmä myös kannustaisi työntekijöitä toimimaan yhtiön hyväksi ja kasvattamaan yrityksen arvoa, sillä työntekijä olisi sitonut omia varojaan yhtiöön ja kantaisi osakkeen omistamiseen liittyvää yrittäjän riskiä. Optioiden haltijoilla ei ole vastaavaa yrittäjän riskiä ja option haltija voi jättää osakkeet merkitsemättä, jos yhtiön arvo ei ole option voimassaoloaikana noussut. Option haltija ei saa tällaisessa tilanteessa tuottoa mutta hän ei toisaalta häviäkään.

Henkilöstöantien kohdalla muutos myös poistaisi osakkeen arvostamiseen liittyviä epäselvyyksiä erityisesti tilanteissa, joissa pääomasijoittaja on tehnyt sijoituksen startup- tai kasvuyritykseen.

Mallin olisi tarkoitus koskea kaikkia listaamattomia yhtiöitä. Kaikkia listaamattomia yhtiöitä koskeva järjestelmä olisi järjestelmänä selkeä eikä soveltamisen osalta syntyisi ongelmia. Jos malli koskisi kaikkia listaamattomia yhtiöitä, välttäisiin mahdollisesti myös EU:n valtioneuvoston sääntöihin liittyviltä pulmilta. Tältä osin asiaan liittyy kuitenkin jatkoselvitystarpeita.

Edellä kuvattu malli ei kuitenkaan olisi verojärjestelmän näkökulmasta täysin ongelmaton. Myös tässä mallissa työsuhteen perusteella saatavaa etua tulisi verotetuksi pääomatulona, jos osakkeen merkintähetken käypä arvo ylittäisi osakkeen matemaattisen arvon. Joissakin tilanteissa etu voisi olla huomattava. Etenkin hyvää tulosta tekevien yhtiöiden, joiden toiminta ei edellytä suuria investointeja, tuottoarvon jättäminen huomioimatta voi johtaa merkittäviinkin ali-arvostamisiin. Sama koskee tilanteita, joissa on olemassa vertailukauppa käytettävissä. Monien omaisuuserien kohdalla tasearvot eivät myöskään vastaa omaisuuserien käypiä arvoja, joten kyse ei olisi myöskään yrityksen omaisuuserien perusteella lasketusta osakkeen käyvästä arvosta.

Nykyinen TVL 66 §:n 1 momentti koskee myös konsernisuhteessa olevien yhtiöiden toistensa henkilökunnalle suuntaamia henkilöstöanteja. Tältä osin voisi olla perusteltua, että uudet säännökset koskisivat vain tilanteita, joissa työnantaja järjestää henkilöstöannin omille työntekijöilleen. Tällöin välttyttäisiin esimerkiksi tilanteilta, jossa konsernin työntekijät voisivat merkitä matemaattiseen arvoon konserniin kuuluvan holdingyhtiön osakkeita. Lisäksi mahdollisina edellytyksinä voisi olla, että kyseessä olisi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaista elinkeinotoimintaa harjoittava yhtiö, joka on merkitty ennakkoperintärekisteriin sekä Verohallinnon työnantajarekisteriin säännölliseksi työnantajaksi.

Lainsäädäntöteknisesti malli voitaisiin toteuttaa muuttamalla TVL 66 §:n 1 momenttia, säätämällä asiasta omassa momentissaan tai omassa pykälässä. Tässä mallissa työsuhteoptioiden verotukseen ei tehtäisi muutoksia. Niiden verotuksellisesta kohtelusta säädettäisiin edelleen tuloverolain 66 §:n 3 momentissa eli työsuhteoptiota käytettäessä veronalaisen ansiotulon määrä määräytyisi edelleen osakkeen tai osuuden käyvän arvon perusteella.

Mallin taloudellisia vaikutuksia olisi haastavaa arvioida, koska osakkeen maattaisen arvon suhde todelliseen käypään arvoon vaihtelee aina tapauskohtaisesti. Käytettävissä ei ole ollut aineistoa listaamattomien yhtiöiden nykyisten henkilöstöantien lukumääristä tai euromääristä. Sen sijaan Verohallinnon vuosilmoitustietojen perusteella tuloverolain 66 §:n 3 momentissa tarkoitetuista työsuhdeoptioista muodostui veronalaista ansiotuloa vuonna 2018 yhteensä 202 731 437 €. Tästä summasta julkisesti noteerattujen yhtiöiden osuus oli 83 817 619 € ja muiden yhteisöjen osuus 118 913 819 €.

Karkeasti arvioiden näiden verotuottovaikutus oli noin puolet eli muiden kuin julkisesti noteerattujen yhtiöiden myöntämien työsuhdeoptioiden verotuottovaikutus vuonna 2018 oli noin 60 miljoonaa euroa. Jos henkilöstöanteihin säädettäisiin edellä kuvattu kannustin, todennäköisesti työsuhdeoptioiden käyttö jossain määrin vähentyisi ja henkilöstöantien käyttö lisääntyisi. Muutos siten vähentäisi työsuhdeoptioiden perusteella kertyviä verotuloja. Todennäköistä myös olisi, että henkilöstöannit toteutettaisiin jatkossa pääasiassa siten, että niistä ei muodostuisi veronalaista ansiotuloa. Myös tällä olisi verotuottoja alentava vaikutus. Osakkeita myytäessä niiden hankintameno olisi monessa tilanteessa nykyistä pienempi, joten pääomatulona verotettavaa luovutusvoittoa muodostuisi enemmän. Tämä lisäisi pääomatuloveron tuottoa osakkeiden myyntivuonna.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös mallin mahdollisia vaikutuksia verosuunnittelukeinoihin. Jos malliin päädyttäisiin tekemään rajoituksia, tulisi niiden olla riittävän tarkkarajaisia ja tarkoituksen mukaisia, jotta sääntelyn perustarkoitus ja tavoitteet säilyisivät tehokkaina.

9. Johtopäätökset

Kansainvälisesti katsottuna eri valtioissa on otettu käyttöön erilaisia osakeperusteisia kannustinjärjestelmiä koskevia malleja¹⁸. Muun muassa UK:ssa, USA:ssa, Irlannissa, Ranskassa ja Ruotsissa on käytössä erityistä kohdennettua sääntelyä. Näissä ratkaisuissa suuntauksena on ollut, että edun verottaminen tapahtuu pääomatulona ja vasta kun osakkeet myydään. Malleille on tyypillistä, että ne on pyritty kohdentamaan pienille alkuvaiheen startup-yrityksille. Tämä johtaa siihen, että säännökset ovat hyvin tarkkaan rajattuja ja näin ollen soveltamisen näkökulmasta haasteellisia. Tarkat rajaukset ja hyvin yksityiskohtainen sääntely johtaa helposti siihen, että säännösten soveltamisessa ilmenee ongelmia. Esimerkiksi Ruotsissa otettiin käyttöön vuoden 2018 alusta lainsäädäntöä, jolla säädetään uudenlaisten optioiden verotuksesta (ns. Kvalificerade personaloptioner). Kuten tästä selvityksestä ilmenee, kyse on varsin monimutkaisesta sääntelystä ja se on johtanut myös soveltamisongelmiin. Ruotsin mallin kaltaista monimutkaista ja hyvin yksityiskohtaisesti kohdennettua mallia, jossa työsuhteen perusteella saatu etu tulisi verotetuksi kokonaisuudessaan pääomatulona, ei pidetä perusteltuna ottaa käyttöön Suomessa.

Osakeperusteisten kannustinjärjestelmien verotukseen mahdollisesti tehtävien muutoksien tulisi täyttää niille asetettavat tavoitteet, olla yhteiskunnallisesti perusteltavissa ja olla myös verojärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviä. Lisäksi ratkaisuissa tulisi kiinnittää huomiota verotuksen tehokkuusperiaatteen huomiointiin sekä säännösten selkeyteen ja yksinkertaisuuteen.

¹⁸ Esim. Index Ventures, Rewardin Talent- julkaisu

Henkilöstöannin ja työsuhdeoptioiden nykyinen verotus on Suomessa käytössä olevan eriytetyn tuloverojärjestelmän mukainen. Koska henkilöstöannin tai työsuhdeoption perusteella saatu etu pohjautuu työsuhteeseen, kyse on palkasta, joka verotetaan ansiotulona.

Suomessa otettiin käyttöön eriytetty tuloverojärjestelmä vuonna 1993. Eriytetyssä tuloverojärjestelmässä luonnollisten henkilöiden tulot jaetaan kahteen tulolajiin: ansiotuloon ja pääomatuloon. Ansiotuloja ja pääomatuloja verotetaan eritavalla. Ansiotulojen verotus määräytyy progressiivisen veroasteikon perusteella, kun taas pääomatulosta suoritetaan tuloveroa 30 prosenttia 30 000 euron tuloihin asti ja 30 000 euroa ylittävästä osuudesta 34 prosenttia. Pääomatuloa on omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muu sellainen tulo, jota varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen. Muut tulot, kuten esimerkiksi palkka ja työkorvaus, ovat ansiotuloa. Jos suoritus saadaan työsuhteen perusteella, kyse on aina ansiotulona verotettavasta palkasta.

Suomessa ansiotulojen verotus on kansainvälisesti katsottuna varsin kireää. Ansiotuloverotuksessa työtuloon kohdistuvat rajaveroasteet nousevat jo varsin matalilla tulotasolla 40 prosenttiin. Noin 50 000 euron vuositulotasolla rajaveroprosentti on jo yli 50 ja lähes 60 prosenttia niillä, jotka ansaitsevat yli 85 000 euroa vuodessa. Työsuhdeoptioita ja osakepalkkioita saavat verovelvolliset ovat tyypillisesti avainhenkilöasemassa olevia korkeamman tulotason omaavia henkilöitä. Lisäksi kyseiset tulot voivat muodostaa suuren kertatulon, joka tulee verotettavaksi edun saantivuoden verotuksessa. Näin ollen rajaveroaste muodostuu näissä tilanteissa helposti hyvin korkeaksi.

Kohdennetun verotuen sijaan suomalaisten yritysten asemaa osaavan työvoiman kansainvälisessä kilpailussa voitaisiin parantaa ansiotuloverotuksen yleisellä keventämisellä rajaveroasteita alentamalla. Tämä toimenpide olisi verojärjestelmän näkökulmasta perusteltu ja se kannustaisi yleisemminkin inhimillisen pääoman kartuttamiseen. Ansiotuloverotuksen keventäminen vähentäisi myös kannustinta tulonmuuntoon sekä vähentäisi vaatimuksia ottaa käyttöön verojärjestelmää monimutkaistavia kohdennettuja huojennuksia.

Myös valtiovarainministeriön asettama yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmä totesi raportissaan (Valtiovarainministeriön julkaisu – 12/2017), että inhimillisen pääoman kartuttamista ja koulutetun työvoiman intoa jäädä Suomeen tulisi kannustaa korkeita rajaveroasteita alentamalla. Jotta ihmiset haluaisivat hankkia korkean koulutuksen ja edetä urallaan, tulisi koulutuksen ja lisäpätevyyden hankkimisesta tehdä taloudellisesti kannattavampaa kuin se on nykyisin. Asiantuntijatyöryhmä totesi raportissaan, että pidemmän aikavälin tavoitteena ansiotuloverotuksessa pitäisi olla, että rajavero ei millään tulotasolla ylittäisi 50 prosenttia.

Jos asiassa päädytään etenemään osakeperusteisiin kannustinjärjestelmiin kohdennetulla mallilla, ratkaisu saattaisi löytyä henkilöstöantia koskevia säännöksiä kehittämällä kappaleessa 8.2 esitetyllä tavalla.

Henkilöstöannin tarkoituksena on kannustaa henkilökuntaa omistamaan yhtiön osakkeita ja näin sitouttaa työntekijöitä yritykseen ja kasvattamaan yrityksen arvoa. Matemaattisen arvon käyttäminen sen määrittämiseksi, syntyykö osakemerkinnästä veronalaista ansiotuloa vai ei, tarjoaisi verotuksellisesti edullisen mahdollisuuden merkitä työnantajayhtiön osakkeita. Verohallinto laskee osakkeelle matemaattisen arvon jo nykyään ja se näkyy yhtiön veroilmoituksella.

Henkilöstöantiin perustuvan järjestelmän etuna olisi se, että järjestelmä kannustaisi työntekijöitä toimimaan yhtiön hyväksi ja kasvattamaan yrityksen arvoa,

sillä työntekijä olisi sitonut omia varojaan yhtiöön ja kantaisi osakkeen omistamiseen liittyvää yrittäjän riskiä. Optioiden haltijoilla ei ole vastaavaa yrittäjän riskiä ja option haltija voi jättää osakkeet merkitsemättä, jos yhtiön arvo ei ole option voimassaoloaikana noussut. Option haltija ei saa tällaisessa tilanteessa tuottoa mutta hän ei toisaalta häviäkään. Henkilöstöntien kohdalla muutos myös poistaisi osakkeen arvostamiseen liittyviä epäselvyyksiä erityisesti tilanteissa, joissa pääomasijoittaja on tehnyt sijoituksen startup- tai kasvuyritykseen.

Edellä kuvattu malli ei kuitenkaan olisi verojärjestelmän näkökulmasta täysin ongelmaton. Myös tässä mallissa työsuhteen perusteella saatavaa etua tulisi verotetuksi pääomatulona, jos osakkeen merkintähetken käypä arvo ylittäisi osakkeen matemaattisen arvon. Joissakin tilanteissa etu voisi olla huomattava. Toisaalta listaamattoman yhtiön osakkeen todellisen käyvän arvon määrittäminen on kaiken kaikkiaan haasteellinen tehtävä.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida mallin mahdollisia vaikutuksia esimerkiksi verosuunnittelukeinoin. Lisäksi jatkoselvitystarpeita liittyy muun muassa mallin suhteeseen EU:n valtioneuvoston päätöksiin.