# Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden korotetuista poistoista verovuosina 2020–2023 annetun lain muuttamisesta sekä peitellyn osingonjaon verotuksen laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 227/2022)

Pyynnöstä lausun edellä mainitusta hallituksen esityksestä seuraavaa:

## Peiteltyä osinkoa koskeva muutosehdotus

Peitellyllä osingolla tarkoitetaan VML 29 §:n 1 momentin mukaan rahanarvoista etuutta, jonka osakeyhtiö antaa osakkaansa tai tämän omaisen hyväksi osakkuusaseman perusteella tavallisesta olennaisesti poikkeavan hinnoittelun johdosta tai vastikkeetta. Pykälän 2 momentin mukaan peitellyllä osingolla tarkoitetaan myös omia osakkeita hankkimalla tai lunastamalla taikka osakepääomaa, vararahastoa tai ylikurssirahastoa alentamalla osingosta menevän veron välttämiseksi jaettuja varoja.

Peiteltyä osinkoa koskevalla sääntelyllä varmistetaan se, että yhtiöltä ei siirry osakkeenomistajalle varallisuutta ilman veroseuraamuksia. Siten esimerkiksi se, että osakkeenomistaja käyttää yhtiön omaisuutta vastikkeetta yksityistaloudessaan, johtaa peitellyn osingon verotukseen. Jos tällainen yksityiskäyttö olisi ilmoitettu verotuksessa avoimesti, kysymys olisi tyypillisesti veronalaisesta luontoisedusta, joka on yhdenkertaisen verotuksen piirissä: yhtiö saa vähentää edun antamisesta johtuneet menot verotuksessa ja edun arvo on osakkeenomistajan verotuksessa ansiotuloa. Ilmoittamatta jääneenä tällainen tulo on peiteltyä osinkoa, joka on osittaisen kahdenkertaisen verotuksen piirissä.

Peiteltyä osinko verotetaan nykyisin pitkälti samalla tavalla kuin avointa osinkoakin. Sekä peiteltyyn osinkoon että avoimeen osinkoon kohdistuu osittainen kahdenkertainen verotus. Osingonjaosta johtuneet menot ovat osingon jakaneen yhtiön verotuksessa vähennyskelvottomia, joten osingonjakoa rasittaa yhtiön tulostaan maksama 20 %:n suuruinen vero. Lisäksi peitelty osinko ja avoin osinko ovat osittain veronalaista tuloa osakkeenomistajan verotuksessa, millä toteutetaan osingon tietty kokonaisverorasitus, kun otetaan huomioon yhtiön tulostaan maksama vero ja osakkeenomistajan saamastaan avoimesta tai peitellystä osingosta maksama vero. Peitellystä osingosta on nykyisin veronalaista tuloa 75 % ja 25 % on verovapaata tuloa, mikä vastaa luonnollisen henkilön henkilökohtaisen tulolähteen ansiotulo-osingon sekä elinkeinotoiminnan ja maatalouden tulolähteiden osingon veronalaista osuutta. Kun peitelty osinko luetaan luonnollisella henkilöllä henkilökohtaisen tulolähteen tuloksi, peitellyn osingon veronalainen osa on aina kokonaan ansiotuloa, mikä poikkeaa avoimen osingon verokohteluista. Avoin osinko voi olla myös pääomatuloa.

Peitelty osinko oli verovuoteen 1999 saakka kahdenkertaisen verotuksen piirissä, koska peitelty osinko ei oikeuttanut yhtiöveron hyvitykseen. Vuodesta 1999 alkaen peitelty osinko siirtyi yhdenkertaisen verotuksen piiriin siten, että peitellyn osingonkin perusteella verovelvollinen sai hyväkseen yhtiöveron hyvityksen. Muutosta perusteltiin peitellyn osingon avointa osinkoa ankarammilla veroseuraamuksilla. Peitelty osinko oli tarkoitus siirtää vuoden 2005 alusta takaisin kahdenkertaisen verotuksen piiriin, kun Suomessa luovuttiin yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä. Tällöin tätä koskeva esitys torjuttiin eduskuntakäsitellyssä, mitä perusteltiin kaksinkertaisen verotuksen ankaruudella. Nyt vastaavaa muutosta ehdotetaan uudelleen.

Peitelty osinko on käytännössä aina avointa osinkoa ankaramman verotuksen piirissä. Tämä johtuu osittain siitä, että peiteltyä osinkoa ei pidetä osaksikaan pääomatulona kuten avointa osinkoa. Olennaisin vaikutus veroseuraamuksiin on kuitenkin sillä, että peitellyn osingon jakamisesta seuraa yleensä veronkorotus ja myös korkoseuraamuksia, koska peitellyn osingon verotus perustuu tyypillisesti jälkikäteen verotarkastuksen

seurauksena tehtyihin verotuksen oikaisupäätöksiin. Verokorotus seuraa siitä, että verovelvollinen on laiminlyönyt tulon ilmoittamisvelvollisuuden. Korkoseuraamus aiheutuu puolestaan veronmaksun viivästymisestä. On myös mahdollista ajatella, että veronkorotuksella ja korkoseuraamuksilla ei ole suoraa liittymää verokohtelun ankaruuteen, koska vastaavat seuraamukset liittyvät muihinkin tuloihin, joita verovelvollinen ei ole ilmoittanut tai veroihin, jotka maksetaan myöhässä. Tosin peiteltyyn osinkoon nämä veron liitännäisseuraamukset liittyvät lähes poikkeuksetta, joten ajatus peitellyn osingon ankarista veroseuraamuksista on tätä vasten ymmärrettävä.

Hallituksen esityksessä ei ole kuvattu tarkemmin laskelmien avulla peitellyn osingon veroseuraamuksia, eikä niitä ole verrattu esimerkiksi avoimen osingon tai luontoisetujen veroseuraamuksiin. Tällainen vertailu antaisi paremman pohjan arvioida sitä, kuinka ankaraa peitellyn osingon verokohtelu tosiasiallisesti on ja onko peitellyn osingon verokohtelun kiristämiselle olemassa perusteita.

Hallituksen esityksessä ehdotetun muutoksen tavoitteita ja tarkoitusta ei ole perusteltu lainkaan. Esitysluonnoksessa todetaan ainoastaan, että tavoitteena on kiristää peitellyn osingon verotusta hallitusohjelman mukaisesti. Pelkkä hallitusohjelman toteuttaminen ei ole peruste verolainsäädännön muuttamiselle. Olennaista on se, miksi peitellyn osingon verotusta halutaan kiristää. *Valiokunnan mietinnössä tulisikin selkeästi perustella se verotuloihin tai yhteiskuntapoliittisiin syihin perustuva tavoite, minkä vuoksi hallituksen esityksen mukainen verotuksen kiristäminen on perusteltua.* Lisäksi valiokunnan mietinnössä olisi syytä arvioida sitä, voidaanko peitellyn osingon verotuksen kiristämisellä saavuttaa tälle asetetut tavoitteet.

Esitetylle muutokselle on mahdollista esittää perusteltuja syitä. Toisaalta on olemassa syitä, jotka puhuvat sen puolesta, että nykyistä oikeustilaa ei ole perusteltua muuttaa.

Hallituksen esityksen mukaan peitellyn osingon säätäminen kokonaan veronalaiseksi lisäisi verotuloja vuosittain kaksi miljoonaa euroa, joten kokonaisverokertymän kannalta muutos olisi hyvin vähäinen. Verotuksen kiristäminen verokertymän lisäämiseksi ei siten ilmeisestikään ole muutosehdotuksen keskeinen tavoite. Se, että peitelty osinko on aiemmin ollut kahdenkertaisen verotuksen piirissä, ei ole yksin peruste peitellyn osingon kahdenkertaiselle verotukselle erityisesti, koska kahdenkertaisesta verotuksesta on luovuttu eikä sitä ole aiemmin haluttu perustelluista syistä palauttaa kahdenkertaisen verotuksen piiriin.

Peiteltyä osinkoa koskeva sääntely on mahdollista nähdä ainakin osittain veron kiertämistä estävänä säännöksenä. Tähän viittaa myös se, että hallitusohjelman kirjaus peitellyn osingon kiristämisestä liittyy kansainvälisen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaisiin toimiin. Tosin peitelty osinko ei tyypillisesti liity kansainvälisiin tilanteisiin tai aggressiiviseen verosuunnitteluun, vaan peitelty osinko liittyy yleensä kansallisiin tilanteisiin, joissa yhtiön osakkeenomistaja käyttää yhtiön varoja omassa yksityistaloudessaan. Peitellyn osingon avointa osinkoa ankarammat veroseuraamukset voivat olla perusteltuja, koska tämä saattaisi tehostaa peiteltyä osinkoa koskevan sääntelyn ennaltaehkäisevää vaikutusta. Jos peitellyn osingon verotuksen kiristämisellä halutaan tehostaa sääntelyn ennaltaehkäiseviä vaikutuksia, tämä tulisi tuoda selvästi esiin valiokunnan mietinnössä. Ansiotulon verotuksen vuoksi tilanne on jo nykyisinkin ainakin jossain määrin tämä.

Varsinainen sanktio peitellyn osingon jakamisesta tulee veronkorotuksen muodossa, minkä vuoksi peitellystä osingosta itsestään aiheutuvien veroseuraamusten ei välttämättä tarvitse olla avointa osinkoa raskaammat. Osinkoverojärjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden kannalta avoimen ja peitellyn osingon samankaltainen verokohtelu on mahdollista nähdä perusteltuna vaihtoehtona[1]. Asiaa arvioitaessa on myös syytä ottaa

[1] Käytännön kannalta teoreettisena huomiona on hyvä nostaa esiin se, että kotimaisen yhteisön ulkomaiselta yhteisöltä saama osinko on EVL 6 a.3 §:n soveltamistilanteissa kokonaan veronalaista elinkeinotoiminnan tuloa. Tällaisessa tilanteissa yhteisön saamasta peitellystä osingosta on kuitenkin EVL 6 a.7 §:n perusteella vain 75 % veronalaista tuloa. Tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa peitellyn osingon verottaminen kokonaan veronalaisena tulona on myös osinkoverojärjestelmän johdonmukaisuuden vuoksi perusteltua. Tuloverolain mukaisessa verotuksessa näissä tilanteissa peitelty osinko on jo nykyisin TVL 33 d.1 §:n 2. virkkeen perusteella kokonaan veronalaista ansiotuloa.

huomioon se, että peitellyn osingon lukeminen verovelvollisen tuloon ei ole riippuvainen siitä, onko kysymys ollut selvästä ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä vai esimerkiksi tahattomasta hinnoitteluvirheestä verovelvollisen ja yhtiön välisessä transaktiossa. Tahattomien hinnoitteluvirheiden kohdalla kahdenkertainen verotus ei vaikuta erityisen perustellulta.

Hallituksen esityksessä peiteltyä osinkoa koskevalla muutoksella ei katsota olevan merkittäviä vaikutuksia verovelvollisille, koska kyseessä on kaavamainen veronalaisuusprosentin muutos. Toteamus on hyvin erikoinen, koska muutos tulee kasvattamaan nykyiseen verrattuna peitellyn osingon veroseuraamuksia. Veroseuraamusten muuttamisella on aina väistämättä vaikutuksia verovelvollisille.

Hallituksen esityksessä todetaan, että peiteltyä osinkoa koskevan muutosehdotuksen ei katsota olevan ristiriidassa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen kaksoisrangaistavuuden kiellon kanssa. Tätä voi pitää perusteltuna toteamuksena, koska kysymys ei olisi sanktioluonteisesta seuraamuksesta, vaikkakin avointa osinkoa ankarammat veroseuraamukset on mahdollista nähdä yhtiön osakkeenomistajan yhtiöltä saamien etujen ilmoittamiseen kannustavana sääntelynä. Varsinainen hallinnollinen sanktio aiheutuu peiteltyyn osinkoon yleensä liittyvästä veronkorotuksesta.

## Korotetut poistot

Koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden korotetuista poistoista verovuosina 2020–2023 annetun lain voimassaolon jatkamista koskevaa ehdotusta vaivaa hieman samankaltainen perustelemattomuus kuin peiteltyä osinkoa koskevaa muutosehdotustakin.

Hallituksen esityksessä todetaan, että korotetuilla poistoilla tuetaan yritysten investointeja. Sen sijaan hallituksen esityksessä esiin tuodut seikat korotettujen poistojen vaikutuksista eivät kuitenkaan erityisen vahvasti puolla korotettujen poistojen käyttöajan jatkamista. Esitetyt arviot korotettujen poistojen vaikutuksista verovelvollisille ja investointihalukkuuteen jäävät varsin epämääräisiksi. Sama koskee ympäristövaikutusten arviointia. Korotettujen poistojen vaikutuksia julkiseen talouteen hallituksen esityksessä on arvioitu selkeästi muita vaikutuksia tarkemmin. Korotettujen poistojen verotusta lykkäävä vaikutus on näiden arvioiden perusteella varsin huomattava, minkä vuoksi korotettujen poistojen investointeja vahvistavan vaikutuksenkin tulisi olla merkittävä. Toisaalta kysymys on verotuksen kannalta kuluvaraston aiemmasta käyttämistä, minkä vuoksi myöhempinä verovuosina verotettavan tulon määrä tulee olemaan korkeampi. Korotettujen poistojen aiheuttama verotulon menetys on vain väliaikainen ja korotettuja poistoja vastaava kahden vuoden verotulojen menetys palautuu kasvaneena verokertymänä veronsaajille vähitellen seuraavien vuosien aikana.

Helsingissä 24.10.2022

Pekka Nykänen
Professori
Tampereen yliopisto