Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle HE 227/2022 vp

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

Verojaosto on pyytänyt Suomen Veroasiantuntijat ry:n (SVA) lausuntoa otsikkoasiassa. SVA kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa, keskittyy lausunnossaan peitellyn osingon verotuksen laajentamista koskevaan esitykseen ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Taustaa

Peitellyllä osingolla tarkoitetaan osingonjaon muotovaatimukset sivuuttaen tapahtuvaa osakeyhtiön varojen siirtämistä osakastaholle tavalla, joka todelliselta luonteeltaan on voitonjakoa. Nykyään peitellyn osingon verotus on yhtä ankaraa kuin yli 8% vuosituoton ylittävän avoimen osingon verotus eli sen määrästä 75% verotetaan yrittäjän ansiotulona ja 25% on verovapaata. Osingon verovapaa osuus on tarkoitettu huojentamaan kaksinkertaista verotusta, koska yritystoiminnan tulo verotetaan sekä yhtiön että sen osakkeenomistajan tasolla.

Esimerkki 1: Yhtiön verotarkastuksessa huomataan peitelty osinko 100. Tämä määrä lisätään ensin yhtiön verotettavaan tuloon ja siitä maksetaan yhteisövero (20%) ja tämän jälkeen hyödyn nettomäärä (100 – 20) lisätään toiseen kertaan yrittäjän verotettavaan tuloon ja siitä 75% on veronalaista. Marginaaliveroasteella 45% verorasitus yhteensä on 20 + 27 = **47**.

Yrittäjän itselleen maksamaa palkkaa verotetaan 100% ansiotulona, mutta yhtiö saa vähentää maksetun palkan yhteisöverotuksessa.

Esimerkki 2: Yhtiö maksaa yrittäjälle palkkaa 100 ja saa verovähennyksen. Yrittäjä maksaa palkastaan marginaaliveroasteella 45% ansiotuloveron **45**.

Nykyisellään peitellyn osingon veroseuraamus on siis sama kuin avoimen yli 8% tuoton maksettavan osingon ja tilanne saatetaan verotuksella samaan tilanteeseen kuin avoimessa varojensiirrossa. Aina näin ei kuitenkaan ole ollut. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmän aikana 1990-luvulla peitellystä osingosta ei aluksi tehty yhtiön ja osakkeenomistajan kaksinkertaisen verotuksen huojentamista. Tilanne kuitenkin nimenomaan korjattiin vuonna 1998 nykyisen kaltaiseksi, koska peitellyn osingon veroseuraamuksia pidettiin muutoin rangaistuksenluontoisina (HE 26/1998 vp). Nykyään – vaikka yhtiön ja osakkaan kaksinkertainen verotus huojennetaan – peiteltyyn osinkoon liittyy kuitenkin sanktio, kun se huomataan jälkikäteen verotarkastuksessa. Silloin on maksettava verolle viivästyskorkoa, n. 7% p.a., ja veronkorotusta 0,5 – 10% lisätyn tulon määrästä tilanteen moitittavuudesta riippuen. Edellä mainitun esimerkin luvuilla veronkorotus nostaa verokustannuksen tasolle **48 – 65**.

Nykytilannetta voidaankin kuvata niin, että peitellyn osingon sanktio (veronkorotus) määräytyy transparentisti verokustannuksen päälle ja veronkorotukselle laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Hallituksen esitys HE 227/2022 vp

Hallituksen esitys HE 227/2022 vp ehdottaa, että jatkossa peitellystä osingosta 100% olisi veronalaista *sen lisäksi* että siitä määrätään verotarkastuksessa veronkorotus. Esityksellä pyritään siten palauttamaan tilanne, joka vallitsi ennen vuotta 1998.

Esimerkki 3: Yhtiön verotarkastuksessa huomataan peitelty osinko 100. Tämä määrä lisätään ensin yhtiön verotettavaan tuloon ja siitä maksetaan yhteisövero (20%) ja tämän jälkeen hyödyn nettomäärä (100 – 20) lisätään toiseen kertaan yrittäjän verotettavaan tuloon ja siitä 100% on veronalaista. Marginaaliveroasteella 45% verorasitus yhteensä on 20 + 36 = **56**. Tämän päälle määrätään veronkorotus 0,5 – 10%, joten lopullinen verorasitus on **57 – 74**.

Peitellyn osingon tilanteet voidaan käsityksemme mukaan jakaa karkeasti kahteen: ei-rikolliseen ja rikolliseen. Ensimmäiseen kuuluvat tilanteet, joissa yrittäjä on käyttänyt yhtiössä olevaa omaisuutta (esim. auto, asunto, vene) verotarkastajien käsityksen mukaan liian matalaa vastiketta vastaan. Kyse on hintaerimielisyydestä. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat tahalliset tilanteet, kuten kirjanpidon ohimyynti ja kuittikauppa, joiden avulla yhtiön varoja on siirretty pimeästi omistajille ja jotka ovat veropetoksena rangaistavia tekoja.[1]

Euroopan ihmisoikeussopimus sisältää ns. kaksoisrangaistavuuskiellon (*ne bis in idem*), jonka mukaan samasta teosta ei saada määrätä kahta rangaistusta. Suomessa on veroasioissa noudatettu 2010-luvulta lähtien kaksoisrangaistavuuden kieltoa.[2] Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2013:59 todennut, että henkilölle määrätty veronkorotus esti häntä vastaan nostetun veropetossyytteen tutkimisen. Ratkaisussa korkein oikeus totesi, ettei veropetossyytettä voida enää nostaa tai vaihtoehtoisesti sen käsittelyä ei voida enää jatkaa, kun samaan tekoon liittyvässä verotusmenettelyssä on jo käytetty veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Suomea koskevissa asioissa (mm. Glantz v. Suomi) katsonut, että kaksoisrangaistavuuden kieltoa on rikottu, kun toinen prosessi on jatkunut sen jälkeen, kun ensimmäinen prosessi on päättynyt. KHO 2014:145 on katsonut, ettei ne bis in idem -säännön soveltamiseen vaikuta veronkorotuksen määrä, joka kyseisessä ratkaisussa oli 400 euroa ja ratkaisussa Glantz v. Suomi alle 100 euroa.

Hallituksen esityksessä todetaan kaksoisrangaistavuuskiellosta seuraavasti:

> *Niin kauan, kuin tulon veronalaisuusprosentti on nollan ja sadan prosentin välillä, ei pelkästään siitä, onko tulo osittain tai kokonaan veronalaista, voi seurata, että tietyn tulon veronalaisuusprosentti voisi johtaa siihen, että kyseisestä tulosta veronalaiseksi luettava määrä voisi miltään osin olla verrattavissa rikosoikeudellisiin sanktioihin. Kyse on tällöin tietyn tulon verotustavasta, ei verojärjestelmän ulkopuolisesta seuraamusten määräämisestä. Vasta jos veronalaisuusprosentti ylittäisi sata prosenttia, saattaisi olla kyseessä rikosoikeudellisen sanktion määräytyminen suoraan verojärjestelmän perusteella. Ehdotuksen ei siten katsota olevan ristiriidassa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen kaksoisrangaistavuuskiellon kanssa.*

Hallituksen esityksessä ei avata mitenkään, mihin oikeuslähteeseen edellä mainittu väite siitä, että rangaistusluonteisuus olisi kyseessä vasta veronalaisuusprosentin ylittäessä sata prosenttia, perustuu. Aiemmassa hallituksen esityksessä HE 26/1998 vp todettiin tätä vastoin, että jo se, että peitelty osinko verotettiin kokonaan (100% - ilman yhtiöveronhyvitystä) oli rangaistuksenluonteinen. Tapauksissa KHO 2014:145 ja Glantz v. Suomi, rangaistukseksi katsottiin 100 – 400 euron veronkorotus. Ja jos oikein

[1] ”Peitelty osinko on kyseessä silloin, kun osakas käyttää yhtiön omaisuutta ilman vastiketta tai alihintaan. Myös kirjanpitoon kirjaamatta jätetyt tulot voidaan katsoa siirtyneen pääosakkaan hyväksi ja ne verotetaan peiteltynä osinkona.” Lähde: https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/toimi-oikein/rikostuomioanalyysi/

[2] Ennen vuotta 1998, jolloin Suomen verotuksessa vielä sovellettiin peitellyn osingon kaksinkertaista verotusta, oikeuskäytännössämme ei kuitenkaan vielä sovellettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräämää kaksoisrangaistavuuden kieltoa.

tarkkaan lasketaan, niin nykyisten sääntöjen mukaanhan peitelty osinko 100 aiheuttaa osakkeenomistajalle verokustannuksen (75% x 45%) 33,75 ja veronkorotuksen 0,5 – 10 eli yhteensä 34,25 – 43,75. Veronkorotus estää tällöin samasta teosta rikosoikeudelliseen rangaistukseen tuomitsemisen kaksoisrangaistavuuden kiellon vuoksi. Hallituksen esityksen mukainen uusi vero peitellystä osingosta 100 olisi (100% x 45%) 45 jo ilman veronkorotusta. Voidaanko kaksoisrangaistavuuden kielto todella ohittaa sillä, että osaa verosanktiosta nimitetään ”veronalaisuusprosentiksi” veronkorotuksen sijaan?

Suomen Veroasiantuntijat ry:n lausunto

Hallitus esittää peitellyn osingon verotusta muutettavaksi siten, että se olisi jatkossa jo suoraan verovaikutuksen seurauksena (ilman veronkorotuksen määräämistä) avointa osinkoa ja yrittäjän itselleen nostamaa palkkaa ankarampaa. Esityksen voi nähdä johtavan entisestään kasvavaan veroriitojen määrään, kun verotarkastuksissa löydetyt hinnoittelupoikkeamat johtavat entistä suurempiin veroseuraamuksiin (jopa 74% lisätystä tulosta! – ks. esimerkki 3 edellä). Esityksen vaikutukset ovat yritystoiminnan edellytyksille kielteisiä.

Yleisen lainkuuliaisuuden edistämisen ja rikollisen toiminnan estämisvaikutuksen kannalta esityksellä voi olla tahattomia negatiivisia vaikutuksia. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu mihinkään oikeuslähteisiin viitaten, miksi palkkaa ja avointa osinkoa korkeampi verotus ei olisi rangaistus. Esityksessä todetaan, että kyseessä on veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastainen toimi, mistä saa kuvan, että tarkoitus on sanktioida moitittavana pidettävää toimintaa. Yleisesti sanktiolla tarkoitetaan normin vastaiseen käytökseen liitettyä negatiivista seuraamusta. Peitellyn osingon verosanktio jakautuisi jatkossa kahteen: transparenttiin veronkorotukseen ja ei-transparenttiin avointa osinkoa korkeampaan veronalaisuusprosenttiin. Esityksen tahaton vaikutus voikin olla, että verosanktion jakautuessa kahteen osaan, jo pelkkä avointa osinkoa korkeampi veronalaisuusprosentti katsotaan rangaistukseksi, mikä estäisi rikollisen toiminnan rikosvastuuseen saattamiseen kaksoisrangaistavuuden kiellon takia.[3] Tästä saataisiin selvyys luultavasti vasta vuosien kuluttua, kun asia päätyisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

Suomen Veroasiantuntijat ry ei pidä esitystä perusteltuna ja siitä ei tulisi hyväksyä. Peitellyn osingon veroseuraamus ei saisi erota avoimesta osingosta (HE 26/1998 vp) ja hallinnollisen sanktion tulisi hyvässä verojärjestelmässä määräytyä transparentisti pelkästään varsinaisesta veroseuraamuksesta erillisenä. Yleisen lainkuuliaisuuden edistämisen kannalta ei ole toivottavaa, että rikollinen toiminta vapautuu rangaistuksesta. Lainsäädännön lopputulos ei saisi olla lainkuuliaisten yrittäjien verorasituksen kasvattaminen sillä kustannuksella, että rikolliset vapautuvat rikosvastuusta. Jos esitystä aiotaan tästä huolimatta edistää, suosittelemme, että kaksoisrangaistavuuden kiellon mahdollisesta vaikutuksesta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

[3] Veropetoksen rangaistusasteikko on sakosta kahteen vuoteen vankeutta ja törkeän veropetoksen neljästä kuukaudesta neljään vuoteen vankeutta.

Helsingissä 26. päivänä lokakuuta 2022

SUOMEN VEROASIANTUNTIJAT RY

Virpi Pasanen	Heikki Vesikansa
Puheenjohtaja	Hallituksen jäsen