



18.2.2019

Eduskunta

Valtiovarainvaliokunta/verojaosto

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 282/2018 vp)

Taustaa

Eduskunnan lausuma

Eduskunta edellyttää lausumassaan (EV 44/2017 vp — HE 28/2016 vp), että valtioneuvosto ryhtyy viipymättä valmistelemaan lainsäädäntöä, jonka mukaan veroviranomaiset saavat kattavat tiedot hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista. Tämän toteuttamiseksi ennakkoperintälakiin tulee lisätä säännös, jonka mukaan Suomessa asuvan tunnistamattoman verovelvollisen saamasta osingosta tulee toimittaa 50 %:n ennakonpidätys.

Talousvaliokunta (TaVM 7/2017 vp) katsoi, että lähdeverolain yksinkertaistetusta ilmoitusmenettelystä tulee luopua ja kaikista hallintarekisteröidyistä osakkeista saaduista osingoista on ilmoitettava Verohallinnolle tiedot osingon loppusaajasta.

Verohallinnon näkemys

Verohallinto on jo pitkään pitänyt käytännössä mahdottomana valvoa yksinkertaistetun menettelyn kautta maksettujen osinkojen lähdeveron oikeellisuutta. Tilanne on vielä huonontunut sen jälkeen, kun jälkiverotusaika lyhennettiin 5 vuodesta 3 vuoteen.

Mitä tarkoittaa yksinkertaistettu menettely?

Lähdeverolaissa on kaksi menettelyä, joilla myönnetään verosopimusedut osinkoa maksettaessa.

- 1) Jos veroprosentti on alle 15, osingon maksaja voi soveltaa osingon maksuhetkellä verosopimusta, kun sillä on loppusaajatiedot käytettävissä maksuhetkellä. Loppusaajatiedot tulee antaa Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä.
- 2) Jos veroprosentti on 15 tai enemmän, osingon maksaja voi soveltaa verosopimusta osingon maksuhetkellä osakkeiden säilytysketjusta tulevan maa/veroprosenttiedon perusteella. Vuosi-ilmoituksella ilmoitetaan ulkomaisen säilyttäjän tiedot (*yksinkertaistettu menettely*).

Esitetyt keskeisimmät muutokset

Esitysluonnoksen mukaan verosopimuksen soveltaminen osingon maksuhetkellä olisi mahdollista säilytysketjusta tulevien kumulatiivisten veromaatietojen perusteella riippu-

matta lähdeveron määrästä. Tämä edellyttäisi, että rekisteröitynyt säilyttäjä olisi sitoutunut antamaan loppusaajatiedot seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä. Yksinkertaistettu menettely säilyisi siltä osin kuin sillä tarkoitetaan verosopimuksen mukaista lähdeveroprosentin soveltamista osingon maksuhetkellä pelkän veromaatiedon perusteella.

Jos loppusaajatietoja ei anneta, lähdevero olisi 35 prosenttia. Tällä pyritään lisäämään loppusaajatietojen kattavuutta. Ennakkoperintälakiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan osingosta olisi toimitettava 50 prosentin ennakonpidätys, jos säilyttäjä tai maksaja olisi tietoinen siitä, että osingon saaja on Suomessa asuvan henkilö, joka ei salli tietojensa antamista.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi nykyinen ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri säilyttäjärekisteriksi. Osakkeenomistajaa lähinnä olevan säilyttäjän olisi rekisteröidyttävä rekisteriin, jotta osakkeenomistajalle voidaan antaa verosopimuksen mukaiset veroedut osinkoa maksettaessa. Sijoittajaa lähinnä oleva säilyttäjän tulee tuntea asiakkaansa ja se on selvittänyt, että verosopimusta voidaan soveltaa kyseisiin osinkoihin. Jos veroa jäisi perimättä rekisteröityneen säilyttäjän laiminlyönnin johdosta, se olisi ensisijaisesti vastuussa perimättä jääneestä verosta. Osingon maksajan vastuu mahdollisesta alipidätyksestä vähenisi olennaisesti, jos verovastuu olisi ensisijaisesti rekisteröityneellä säilyttäjällä.

Jos ulkomaisen sijoittajan käyttämä säilyttäjä ei ole rekisteröitynyt, verosopimuksen mukaiset edut voitaisiin myöntää osinkoa maksettaessa siten, että säilytysketjussa maksajaa lähempänä oleva rekisteröitynyt säilyttäjä sitoutuisi toimittamaan vaadittavat tiedot ja samalla vastaamaan myös näiden tietojen oikeellisuudesta.

Osingon maksaja voisi soveltaa alemman verokannan myös suoraan rekisteröimättömän säilyttäjän antaman tiedon perusteella, mutta tällöin se olisi yksin vastuussa tarvittavien vuosi-ilmoitustietojen antamisesta ja mahdollisesta veron alipidätyksestä. Tämä edellyttää myös, että loppusaajatiedot annetaan Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella maksuvuotta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä

Valtiovarainministeriön vastine eduskunnan talousvaliokunnalle annettuihin lausuntoihin

Lausunnon ovat antaneet Arvopaperimarkkinayhdistys Ry/Antti Turunen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry/Antti Turunen, Euroclear Finland Oy, Finanssiala ry., Finnwatch ry, Keskuskauppakamari, Nasdaq Helsinki Oy, Pörssisäätiö, Suomen Pankki, Tietosuojavaltuutettu, Verohallinto, Veronmaksajienkeskusliitto ja Vero-oikeuden apulaisprofessori Tomi Viitala/Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu

Osa lausunnonantajista toistavat yhteneväisesti valmisteluvaiheessa esittämänsä syvän huolenaiheen esityksen mahdollisesti aiheuttamista kielteisistä vaikutuksista Suomen arvopaperimarkkinoille ja suomalaisten yhtiöiden pääomanhankintaan. Lausunnoissa on esitetty väite, että yksinkertaistetusta menettelystä luopuminen johtaisi siihen, että verosopimuksen mukaista etu ei pystyisi myöntämään osinkoa maksettaessa, jolloin valtaosa osingonhakijoista joutuisi hakemaan lähdeveronpalautusta Verohallinnolta. Tämä johtaisi hallitsemattomaan määrää palautushakemuksia, joiden käsittely ruuhkaantuisi. Tämä vähentäisi kiinnostusta Suomen osakemarkkinoihin ja siten vaikuttaisi osakkeiden arvoon ja pääomien saatavuuteen. Arvioiden pohjaksi ei ole esitetty selvityksiä tai tutkimuksia, jotka tukisivat tätä huolta. Perusteluina on käytetty sitä, etteivät ulkomaiset omaisuudenhoitajien rekisteriin merkityt toimijat ja muut säilytysketjussa olevat toimijat halua tai kykene toimittamaan loppusaajatietoja vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle, koska säilytysketjut ovat pitkiä. Tältä osin on kokonaan sivuutettu se seikka, että yksinkertaistettua menettelyä on sovellettu siten, että huolellisesti toimiva säilytysketjussa

ensimmäinen ulkomainen säilyttäjä on vaatinut haltuunsa osingon saajien loppusaajatiedot tai se on muuten varmistanut niiden oikeellisuuden ja sen, että se saa ne tarvittaessa haltuunsa. Tällöin on harhaanjohtavaa puhua pitkistä ketjuista, kun kyseessä on ketjussa ensimmäisestä ulkomaisesta säilyttäjästä.

Lausunnon antaja katsovat, että on olemassa merkittävä riskinä sitä, että ulkomaiset säilyttäjät eivät joko investoi esityksen mukaisen rekisteröinnin vaatimiin tietojärjestelmiin tai eivät ota vastuuta vaadittujen tietojen oikeellisuudesta. Riskin toteutuessa osakkeenomistajat hakisivat verosopimuksen mukaista verotusta jälkikäteen Verohallinnolta, tai ottaisivat ylisuuren veron huomioon suomalaisten osakkeiden arvostuksessa. Näitä pelkäämiään seurauksia jokainen lausuja kuvailee omalla tavallaan.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tällainen pelko on aiheeton. Riskiä siitä, että esityksellä voisi olla näin dramaattinen vaikutuksia, ei ole olemassa. Ensinnäkin on huomattava, että nyt on kyse ainoastaan niistä osingonsaajista, joihin sovelletaan yksinkertaistettua menettelyä. Suomalaisista listatuista yhtiöistä maksettiin osinkoja noin 8,2 miljardia euroa vuonna 2017. Tästä vähän yli 40 prosenttia maksettiin hallintarekisteröidyille osakkeille ja alle 20 prosenttia sellaisille hallintarekisteröidyille osakkeille, joihin sovellettiin yksinkertaistettua menettelyä. Yksinkertaistettua menettelyä on sovellettu siten, että huolellisesti toimiva säilytysketjussa ensimmäinen ulkomainen säilyttäjä on vaatinut haltuunsa osingon saajien loppusaajatiedot. Lisäksi näillä säilyttäjillä on asiakkaita, joihin on sovellettu alle 15 prosentin suuruista verokantaa ja niiden loppusaajatiedot on ollut annettava maksajalle edelleen Verohallinnolle toimitettavaksi. Tällaiselle toimijalle esitetty muutos ei ole kovin suuri.

On syytä huomata, että myös voimassa olevan yksinkertaistettu menettely edellyttää loppusaajatietojen toimittamista kattavasti Verohallinnon kehotuksesta. Ulkomaisen omaisuudenhoitajan on osingon maksuhetkellä varmistettava, kuka on saaja ja että saajalla on oikeus verosopimusetuuksiin. Lisäksi sen on varmistettava, että se voi toimittaa tarvittavat tiedot Verohallinnolle. Käytännössä lain mukaisesti toimivien ulkomaisen omaisuudenhoitajan rekisteriin merkityn toimijan on siten kerättävä loppusaajatiedot säilytysketjusta itselleen osingonmaksuhetkellä. Mikäli siis voimassa olevaa yksinkertaistettua menettelyä on noudatettu siten kuin lainsäädäntö edellyttää ja veron määrä on tilitetty oikeamääräisesti, on säilyttäjien jo voimassa olevan lainsäädännön velvoittamana kyettävä toimittamaan loppusaajatiedot Verohallinnolle. Mikäli tietoja ei kyetä tai haluta toimittaa Verohallinnolle pitkien säilytysketjujen vuoksi, ei voimassa olevan lain mukaan yksinkertaistettua menettelyä ole sallittua soveltaa ja osingosta olisi perittävä 30 % lähdevero. Edellä mainitun vuoksi sillä, että muutosehdotus edellyttää loppusaajatietojen toimittamisen, mikäli verosopimusetuuksia myönnetään lähteellä, ei tulisi olla olennaista vaikutusta voimassa olevaa lainsäädäntöä noudattavien ulkomaisten omaisuudenhoitajien toimintaan ja siten markkinoiden houkuttelevuuteen.

Ulkomaisten säilyttäjien toimintaa

Esitys kohdistuu ulkomaisiin säilyttäjiin, joiden liiketoiminta on rajaylittävä arvopapereiden säilytys ja siihen liittyvät tehtävät. Niiden asiakkaina on erilaisia sijoittajia useilta lainkäyttöalueilta ja näillä on sijoituksia joka puolella maailmaa. Nämä säilyttäjät joutuvat rakentamaan järjestelmänsä näitä kaikkia lainkäyttöalueita varten. Kuten Suomen pankin lausunnossa todetaan, esitys edellyttää näiltä toimijoilta investointeja maakohtaisiin raportointijärjestelmiin, asiantuntemukseen ja prosesseihin. Juuri tämä on kyseisten toimijoiden liiketoiminnan ydinaluetta, jonka hoitamisessa ne kilpailevat keskenään. Ne joutuvat jatkuvasti soputumaan siihen, että joissain valtioissa tapahtuu lainsäädäntömuutoksia. Näillä säilyttäjillä on jo nyt käytössään Suomen lähdeverotusta varten räätälöity malli osinkojen ja osingonsaajan tietojen raportointia varten. Ne joutuvat siis poimimaan asiakastietojärjestelmänsä osingonsaajan tietoja Suomea varten ja vain Suomea varten luodulla tietosisällöllä, vaikka ne eivät raportoisikaan tietoja suoraan Verohallinnolle. Niillä täytyy olla myös mahdollisuus poimia vastaavat tiedot muiden lainkäyttöalueiden verohallintojen tarpeisiin. Jatkossa Suomen malli perustuisi kansainväliseen, standardoituun OECD:n TRACE-malliin. Kyseinen malli on OECD:n kehittämä. Se on tehty

yhteistyössä BIAC:n¹ kanssa, heidän aloitteestaan ja he ovat sen hyväksyneet. Tässä työssä BIAC:ia ovat edustaneet nyt kyseessä olevien säilyttäjäpankkien edustajat, joten malli on niille tuttu. Lisäksi malli perustuu pitkälti Yhdysvaltojen ja Irlannin soveltamaan veroagenttimalliin.

Nämä säilyttäjät ovat FATCA/CRS:n mukaan finanssilaitoksia ja ne ovat joutuneet rakentamaan asuinvaltionsa veroviranomaisille tapahtuvaa FATCA- ja CRS-raportointia varten tekniset valmiudet. Ne pystyttävä poimimaan kaikkien asiakkaitensa henkilötiedot sekä tulo- ja saldotietoja. Ehdotetussa mallissa raportoinnissa käytettävä TRACE-skeema muistuttaa käytännössä merkittävästi finanssilitietojen raportoinnissa käytettäviä FATCA- ja CRS-skeemoja etenkin osingonsaajasta annettavien tietojen osalta. Näin siksi, että FATCA- ja CRS-skeemat perustuvat TRACE-skeemaan. Esityksessä tarkoitettujen hallintarekisteröityjen osakkeiden rekisteröidyt säilyttäjät ovat käytännössä kaikki myös FATCA- ja CRS-raportointivelvollisia finanssilaitoksia, joten ne säilyttäjät tekevät joka tapauksessa FATCA- ja CRS-raportointia asuinvaltionsa veroviranomaisille ja ovat joutuneet rakentamaan sitä varten tekniset valmiudet. CRS-raportointia varten säilyttäjät joutuvat poimimaan asiakastietoja omasta asiakastietokannastaan. Käytännössä TRACE-raportoinnissa säilyttäjät ilmoittaisivat CRS-raportointia vastaavia asiakastietoja teknisesti vastaavalla skeemalla ja vastaavassa XML-muodossa. Säilyttäjät voivat siis TRACE-raportoinnissa monilta osin hyödyntää jo olemassa olevaa teknistä toiminnallisuutta. Nämä seikat vähentävät käytännössä säilyttäjälle lähdeverolain muutoksen käyttöönotosta aiheutuvaa lisätyötä ja kustannuksia. Useimmat säilyttäjät selviävät hyvin vähäisillä järjestelmämuutoksilla.

Kuten lausunnoista ilmenee, yksinkertaistetun menettelyn soveltamisessa on käytännön haasteena muiden ohessa se, ettei ole laissa määriteltyä standardoitua menettelyä, miten ja missä muodossa tiedot on toimitettava Verohallinnolle. Tämä osaltaan vaikeuttaa, osin estää tehokkaan valvonnan ja aiheuttaa kaikille osapuolille ylimääräistä hallinnollista työtä ja kustannuksia. Lakimuutos toteutuessaan ratkaisee nämä haasteen eikä esityksellä näiltä osin tulisi olla negatiivisia vaikutuksia markkinoiden houkuttelevuuteen.

Osakkeiden hinnan määräytymisestä

Usealla suomalaisella pörssiyhtiöllä on merkittävä ulkomainen omistus. Näiden osakkeiden arvo määräytyy Lontoon ja New Yorkin pörsseissä, joissa vaikuttavina toimijoina ovat isot sijoitusrahastot ja eläkesäätiöt. Nämä on pääsääntöisesti vapautettu Suomeen maksettavasta verosta joko verosopimuksen määräysten tai eurooppaoikeuden edellyttämän rinnastuksen takia, joten niihin ei voida soveltaa yksinkertaistettua menettelyä. Näiden osakkeiden säilyttäjät joutuvat siten jo nyt toimittamaan loppusaajatiedot maksajalle, joka joutuu antamaan näistä vuosi-ilmoitustiedot Verohallinnolle. Esitys ei käytännössä edellytä näiltä muutosta tai se helpottaa toimintaa, koska loppusaajatiedot voi toimittaa myös osingon maksuhetken jälkeen.

Rekisteröityneen säilyttäjän ...

miksi Suomen lainsäädäntöä tuntemattoman ulkomaisen säilyttäjän kannattaisi koskaan rekisteröityä, jos säilytysketjuun voi kuulua useitakin rekisteröitymättömiä säilyttäjiä, joita rekisteröitynyt säilyttäjä ei pysty kontrolloimaan, mutta joiden teoista tai laiminlyönneistä rekisteröitynyt säilyttäjä voi joutua vastuuseen.

Esityksen mukaan rekisteröitynyt säilyttäjä on vastuussa vain siitä, että se on antanut oikean tiedon omista sijoittaja-asiakkaistaan. Sen lisäksi se on vastuussa, siitä että se on välittänyt sijoittajaa lähempänä olevilta säilyttäjiltä saamansa tiedot saman sisältöisinä edelleen ketjussa seuraavalle rekisteröity-

¹ The Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC) <http://biac.org/>

neeltä säilyttäjälle. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi halutessaan ottaa - korvausta vastaan - vastattavakseen rekisteröimättömän säilyttäjän tietojen välittämisen maksuhetkellä ja samalla sitoutua vastaamaan näistä tiedoista. Luonnollisesti säilyttäjä tällöin sopimuksessa varmistaa, että se saa tarvittavat tiedot ja että sopimuskumppani vastaa tekemistään virheistä. Tämä vastuun ketjutus vastaa myös asianosaisten tämän hetkistä siviilioikeudellista vastuuta.

Säilyttäjä hyötyy rekisteröinnistä siten, että se voi myöntää verosopimusetuudet suomalaisia osakkeita omistaville asiakkailleen maksuhetkellä ilman, että sen täytyy samalla toimittaa loppusaajatietoja säilytysketjun kautta suomalaiselle osinkoja maksavalle yhtiölle. Nykyisestä yksinkertaistetusta menettelystä poiketen, jatkossa tietoja ei tarvitse toimittaa maksuhetkellä myöskään alle 15 % verosopimusten saajien osalta säilytysketjua pitkin. Kuten toimiala on lausunnoissaan todennut, aiheuttaa tietojen toimittaminen ketjua pitkin kustannuksia varsinkin, kun käytössä ei ole standardoitua yhteisesti sovittua skeemaa ja tietoturvallista menettelyä. Ehdotuksen mukaisesti jatkossa tiedot voitaisiin toimittaa maksuvuoden jälkeisen tammikuun loppuun mennessä kansainvälistä yhteisesti sovittua vuosi-ilmoitusskeemaa käyttäen suoraan Verohallinnolle tietoturvallista tiedonsiirtoväylää käyttäen. Säilyttäjä voisi siis välttää maksuhetken tietojen toimittamisesta aiheutuvat kustannukset ja toimittaa tiedot suoraan Verohallinnolle standardoitua, tietoturvallista menettelyä käyttäen. Toimialan näkökulmasta rekisteröitymisen etuna voidaan pitää myös sitä, ettei rekisteröityneen säilyttäjän tarvitse toimittaa tietoja asiakkaistaan säilytysketjua pitkin kilpailijana toimiville suomalaisille ja ulkomaisille säilyttäjille. Eriyisesti ulkomaiset toimijat ovat pitäneet tietojen luovuttamista kilpailijoilleen ongelmallisena. Luonnollisesti merkittävin etu rekisteröitymisestä säilyttäjälle on se, että se voisi rekisteröitymällä varmistaa asiakkaidensa saavan verosopimusetuudet lähteellä ja siten säästää asiakkaidensa lähdeverotukseen liittyviä kustannuksia ja aikaviiveitä.

Säilytysketjussa osingon maksajaa lähinnä olevan ensimmäisen säilyttäjän näkökulmasta rekisteröityminen voi kannattaa myös sen takia, että se vapautuisi vastuusta ketjusta tulevan tiedon osalta, mutta samalla se voisi toimia järjestelmässä ja välittää tilinhoitajalle osingon maksuhetkellä tietoja alennetusta verokannasta. Se vastaisi verotuksen osalta kuitenkin vain omista sijoittaja-asiakkaistaan, joiden osalta se joutuisi antamaan vuosi-ilmoitustiedot vasta maksuvuotta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä. Periaatteessa tämä vastaisi sen tämän hetkistä siviilioikeudellista vastuuta. Tällöin se voi vuosi-ilmoitusvaiheessa ohittaa suomalaisen tilinhoitajan ja säästää kustannuksissa.

Säilytysketjussa ensimmäisen säilyttäjä voisi sopia ketjussa välittömästi seuraavan säilyttäjän kanssa, että se ottaa välitettäväkseen rekisteröimättömän säilyttäjän asiakkaan tiedot osingon maksuhetkellä samalla tavalla kuin oman asiakkaansa tiedot. Tämä vastaisi OECD:n TRACE-mallin mukaista Contractual Intermediary -järjestelyä. Tällöin rekisteröitynyt säilyttäjä sitoutuisi toimittamaan tämän osingon saajan loppusaajatiedot vuosi-ilmoitusta varten, vastaisi tietojen oikeellisuudesta ja joutuisi varmistamaan, että sillä on tarvittaessa käytettävissä Verohallinnon tarvitsemat muut tiedot.

Osinkoa maksaneen liikkeeseenlaskijan näkökulmasta sillä, että rekisteröitynyt säilyttäjä ottaa vastuun osinkojen lähdeverosta on olennainen merkitys. Voimassa olevan lain mukaan osinkoa maksanut yhtiö on yksin vastuussa lähdeverojen oikeellisuudesta myös tilanteissa, joissa on noudatettu ns. yksinkertaistettua menettelyä. Jatkossa ensisijainen verovastuu virheiden osalta olisi rekisteriin merkityillä säilyttäjillä. Lisäksi etuna voidaan pitää sitä, että jatkossa myös alle 15 % maiden osalta vastuu loppusaajan ilmoittamisesta ja verovastuu virheiden osalta olisi rekisteröityneellä säilyttäjällä. Esitys mahdollistaisi myös sen, että liikkeeseenlaskija voisi sopia rekisteröityneen säilyttäjän kanssa siitä, että se hoitaa ja ottaa vastuulleen korvausta vastaan hallintarekisteröidyille osingonsaajille osingonmaksuun liittyvästä lähdeveromenettelyn maksajan puolesta osin tai kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi säilytysketjussa maksajaa lähinnä olevan ensimmäisen säilyttäjän voi hyötyä rekisteröinnistä ottamalla korvausta vastaan lähdeverojen perimisen ja ilmoittamisen vastuulleen.

Säilyttäjät ketjussa osingon maksajasta seuraavan kannattaa rekisteröityä osittain samoista syistä kuin ensimmäisen. Se vapautuisi vastuusta muiden kuin omien sijoittaja asiakkaiden osalta. Myös se voisi sopia ketjussa osingon saajaa lähempänä olevan rekisteröitymättömien säilyttäjien tietojen toimittamisesta. Tärkein syy rekisteröityä olisi kuitenkin se, että kyseinen säilyttäjä voisi saada asiakkaalleen verosopimusetuudet osinkoa maksettaessa ja toimittaa loppusaajatiedot suoraan Verohallinnolle, jolloin sen ei tarvitsisi paljastaa asiakastietojaan kilpailijalleen. Lisäksi sivuuttaessaan osan säilytysketjusta vuosi-ilmoitusta annettaessa, siltä ei voitaisi periä palkkiota tältä osin.

Jos ketjun ensimmäinen ulkomainen säilyttäjä katsoo, että sen ei ole järkevää rekisteröityä, se voi jatkossa toimia lähes samalla lailla kuin aiemminkin. Yksinkertaistettua menettelyä on sovellettu siten, että säilytysketjun ensimmäinen säilyttäjä on vaatinut loppusaajatiedot haltuunsa sekä niiden osalta, joista jo vaaditaan loppusaajatiedot että niiden osalta joihin on sovellettu yksinkertaistettua menettelyä. Se on voimassa olevan lain nojalla joutunut osingon maksuhetkellä antamaan maksajalle loppusaajatiedot niistä osingonsaajista, joiden lähdevero on ollut alle 15 prosenttia, joten sen on jatkossa kyettävä antamaan tiedot kaikkien osingonsaajien osalta vuosi-ilmoituksella.

Taloudellisten vaikutusten arviointi jää puutteelliseksi.

Osa lausunnonantajista on pitänyt valitettavana, että laajaa vaikutusarvioita ei ole tehty.

Esityksessä on kuitenkin analysoitu hyvin laajasti osapuolten toimintaa tällä hetkellä ja miten he tulisivat toimimaan jatkossa. Analyysissä on otettu myös huomioon erilaisten mahdollisten vaihtoehtojen toteutuminen. Siinä ei ole laskelmia ulkomaisille säilyttäjille mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista, koska sellaisia ei pystytä tekemään. Ulkopuolisilla ei ole mahdollisuutta saada kattavasti täsmällistä selvitystä säilyttäjien järjestelmien lähtötasosta eikä muutostarpeesta. Esityksessä on jo tapahtuneen kansainvälisen kehityksen ja näille samoille finanssilaitoksille lainsäädännöstä tulneiden vaatimusten (FATCA/CRS) pohjalta arvioitu tilannetta. Sen perusteella on nähtävissä, että säilyttäjillä ei tule ehdotuksen johdosta suuri muutoksia eikä sopeutuminen tule aiheutumaan huomattavan suurista kustannuksista tai vaikeuksista soveltaa esitettyä lainsäädäntöä. Tältä osin hallitsemattoman palautushakemusten määrän kasvun kuvaamista ei voida pitää mitenkään tarpeellisenä.

Palautushakemusten määrän kasvu

Osa lausunnonantajista näkevät mahdollisena tai jopa todennäköisenä, että muutosehdotuksen hyväksymisen johdosta Verohallinnolle tulee hallitsematon määrä palautushakemuksia. Valtiovarainministeriö ei pidä tällaista kehityskulkua mahdollisena. Lisäksi on huomattava, että eräistä muista lausunnonantajista poiketen, Verohallinto ei ole lausunnonantajien esittänyt, että sen näkemyksen mukaan lähdeveron palautushakemuksia olisi esityksen johdosta tulossa hallitsemattomia määriä. Jos he näkisivät, että näin olisi tapahtumassa, heidän tulisi huomauttaa asiasta ja arvioida siitä johtuvia kustannuksia.

Ulkomaaiset säilyttäjät tulevat huolehtimaan siitä, että heidän asiakkaansa saavat verosopimusetuuden osinkoa maksettaessa nykyisessä laajuudessa. Jos kuitenkin osa osingon saajista on saanut verosopimusetuudet, vaikka heillä ei ole siihen oikeutta tai tämä oikeus on epävarma, säilyttäjät tulevat jatkossa ohjaamaan tällaiset asiakkaat palautusmenettelyyn. Tämä tulisi lisäämään palautushakemuksia, mutta toisaalta näiden osalta säilyttäjät ovat jo tehneet riskianalyysin ja juuri näiden osingon saajien oikeudet tulisi ollakin Verohallinnon tutkittavana.

Kansainvälinen vertailu

Kansainvälisessä vertailussa on katettu tällä hetkellä sovellettavat mallit lähdeveroetuuksien antamisessa. Siinä on kuvattu Pohjoismaiden tilanne sekä Irlannin soveltama veroagenttijärjestelmä. Lisäksi

vertailuun on otettu muutama eurooppalainen valtio, joissa sovelletaan palautusmenettelyä. Valtiovarainministeriön tiedossa ei ole muita sovellettavia vaihtoehtoja eikä useamman palautusmenettelyä soveltavan maan järjestelmän kuvaamista voida pitää mielekkäänä.

Aggressiivinen verosuunnittelu

Finnwatch ry.:n näkemyksen mukaan esitetty lainsäädäntö mahdollistaa edelleen erilaiset veronkiertojärjestelyt, sillä verottaja saa tiedot osingonsaajasta vain osingonmaksun hetkellä.

Osinkojen lähdeverotukseen liittyvä osinkopesu on iso kansainvälinen ongelma eikä sen estämiseen löydy yksiselitteisiä hyviä keinoja. Lainsäädännön keinoin sitä voidaan kuitenkin vaikeuttaa ja mahdollistaa tehokas valvominen.

Nyt esillä oleva esitys ei ole varsinaisesti laadittu osinkopesun estämistä varten. Siinä on kuitenkin sellaisia elementtejä, jotka vaikeuttavat ja ennaltaehkäisevät osinkopesua. Esityksessä on selkeät vaatimukset siitä, että osingonsaaja on huolellisesti tutkittava ja tunnistettava sekä varmistettava, että verosopimus soveltuu osingonsaajaan. Esityksen lähtökohtana on se, että Verohallinto saa kattavat tiedot osingonsaajista. Lisäksi siinä säädettäisiin selkeästi verovastuusta. Kaikkien näiden osalta voimassa olevaa lainsäädäntöä ei ole pidetty selväräjaisena eikä täysin yksiselitteisenä. Markkinaosapuolilla on näiltä osin hyvin vaihtelevia käsityksiä lainsäädännön nykytilasta. Verohallinnon lainmukainen tulkinta on myös useasti kiistetty.

Esitys lähtee yksiselitteisesti siitä, että verosopimusedut voidaan antaa osinkoa maksettaessa vain, jos joko maksaja tai rekisteröitynyt säilyttäjä on huolellisesti selvittänyt osingon saajan asuinvaltion sekä varmistanut, että kansainvälisen sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä voidaan soveltaa. Verosopimuksessa edellytetään aina, että verosopimusetuuden saaja on osinkoetuuden omistaja eli ns. beneficial owner. Tarkoitus on lisäksi käyttää mahdollisimman paljon hyväksi jo olemassa olevia kansainvälisiä standardeja. Lähtökohtana on, että kyseessä oleva finanssilaitos on soveltanut asiakkaaseensa FATCA:ssa ja finanssilitietojen vaihtamisessa edellytettyä huolellisuusmenettelyä (due diligence). Lisäksi ehdotuksessa mahdollistetaan näissä menettelyissä sovellettavan ns. itse annetun todistuksen hyvädyntäminen. Jos kyseisiä prosesseja on noudatettu asianmukaisesti, säilyttäjä ei voi olla osallisena järjestelyssä, jossa osingon saajana on muu kuin osinkoetuuden omistaja. Tämä rajoittaa jo huomattavasti aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuutta. Säilyttäjä ei myöskään voi olla vaatimassa verosopimusetuuksia, jos se on tietoinen siitä, että saaja ei ole osinkoetuuden omistaja.

Esitetty rekisteröityneen säilyttäjän verovastuu tulee myös nykytilaan verrattuna tehokkaasti estämään aggressiivista verosuunnittelua. Säilyttäjä ei voi väistää verovastuuta, jos se on itse ollut osallisena järjestelyssä, jossa osingonsaajana on joku muu kuin osinkoetuuden omistaja.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on, että Verohallinto saisi mahdollisimman kattavasti loppusaajatiedot. Tiedota annetaan sähköisesti kansainvälisesti hyväksytyssä standardoidussa muodossa. Verohallinto voi tutkia näitä tietoja ja tehdä riskianalyyseja. Tällöin Verohallinnon resurssit voidaan kohdistaa tällaisen analyysin avulla oikeisiin kohteisiin. Näitä tietoja tultaisiin käyttämään myös kansainvälisessä tietojenvaihdossa, mikä myös lisäisi riskiä osinkopesun paljastumisesta.

Muuttunut toimintaympäristö

Verohallinto on tuonut esille sen, että arvopaperikeskusasetuksen myötä suomalaiselle yhtiölle on muun muassa avautunut mahdollisuus laskea osakkeensa liikkeeseen myös muussa kuin Suomessa olevassa arvopaperikeskuksessa. Arvopapereita voidaan myös siirtää linkkien avulla toiseen arvopaperikeskukseen eri laajuudessa kuin nykyisten verosäännösten säätämisaikana. Nykyinen hallintare-

kisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverotusmenettelyä koskeva lainsäädäntö ei sellaisenaan sovellu muuttuneisiin olosuhteisiin ja sitä tulisi joka tapauksessa uudistaa. Hallituksen esityksessä ehdotettu lähdeverotusmenettely soveltuisi käytettäväksi myös esimerkiksi edellä mainituissa ulkomaisissa liikkeeseenlaskutilanteissa.

Laajapohjainen työryhmä

Lausunnoissa toistuu aiemmin esitetty ehdotus laajapohjaisesta työryhmästä valmistelemaan esitystä. Esityksen valmistelun yhteydessä on ollut kaksi julkista kuulemistä. Useiden keskeisten toimijoiden kanssa on myös ollut kahdenkeskisiä kokouksia, joissa on keskusteltu esityksestä. Lisäksi marraskuussa 2017 asiassa on järjestetty yhteinen kuuleminen keskeisten toimijoiden kanssa. Tilaisuudessa on ollut paikalla OECD:ssä toimiva asiantuntija, jonka vastuulla on ollut TRACE-malli. Huolimatta kaikesta tästä mahdollisuudesta tulla kuulluksi, asianosaiset eivät ole esittäneet mitään sellaista, jonka pohjalta laajapohjainen työryhmä voisi alkaa rakentaa muutosta nykyiseen järjestelmään.

Yleisin ehdotus on ollut, että mitään ei muuteta, minkä toteuttamiseksi laajapohjaista työryhmää ei voida pitää kovin tarpeellinen.

Toinen ehdotus on ollut kehittää Verohallinnon jo voimassa olevassa lainsäädännössä olevaa mahdollisuutta saada pyynnöstä yksinkertaistetussa menettelyssä olleiden osingonsaajien loppusaajatietoja. Ongelmana tässä on se, että Verohallinto ei voi tehdä kohdistettuja pyyntöjä yksinkertaistetussa menettelyssä olevien osinkojen saajista, koska sillä ei ole tietoja näistä osingon saajista. Tietojen saaminen pyynnöstä kestää kauan, ja saadut tiedot ovat olleet vaihtelevassa muodossa. Jälkiverotusajan lyhentäminen kolmeen vuoteen on vaikeuttanut tilannetta.

Tietojen määrän vuoksi toimiva verovalvonta edellyttäisi, että tietoja voitaisiin käsitellä ja analysoida teknisten välineiden avulla kuten muita vastaavia massatietoja. Tällaiset massamuotoiset tiedot olisi annettava Verohallinnolle sähköisesti standardoidussa muodossa. Kyse olisi siitä, annetaanko kattavat tiedot säännönmukaisesti vuosi-ilmoituksella vai pyynnöstä välittömästi vuosi-ilmoituksen antamisen jälkeen. Molemmat vaihtoehdot edellyttäisivät samanlaisia muutoksia toimijoiden järjestelmiin. Luultavasti tietojen antaminen säännöllisesti vuosi-ilmoituksella olisi edullisempaa kaikille osapuolille.

Verovastuu

Esitettyssä lähdeverolain 10 b §:n 2 momentissa edellytetään, osinkoa maksettaessa voitaisiin soveltaa lähdeverolain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun kansainvälisen sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä, jos osingon maksaja tai osingon saajaa lähinnä oleva säilyttäjä, joka on osingonjakohetkellä merkittynä 10 d §:ssä tarkoitettuun säilyttäjärekisteriin, on huolellisesti selvittänyt osingon saajan asuinvaltion sekä varmistanut, että kansainvälisen sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä voidaan soveltaa osingon saajaan.

Esitetyn lähdeverolain 10 c § 2 momentin mukaan, jos rekisteröitynyt säilyttäjä olisi osingon maksua varten ilmoittanut alennetun verokannan, se olisi vastuussa virheellisen ilmoituksen johdosta verovelvolliselta perimättä jääneestä verosta. Vapautuakseen vastuusta rekisteröityneen säilyttäjän olisi näytettävä, että virhe ei johdu sen laiminlyönnistä. Esityksen mukaan mainitun lainkohdan 10 c § 4 momentin mukaan perimättä jäänyt lähdevero määrättäisiin 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa osingon maksajan ja verosta vastuussa olevan rekisteröityneen säilyttäjän suoritettavaksi. Kuten kyseisen ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan säilyttäjän maksuunpano olisi vakuusluonteinen. Osingon maksajan vastuu olisi näissä tilanteissa luonteeltaan verosaatavaa turvaava samalla tavoin kuin suorituksen maksajan vastuu oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 51 §:n 3 momentin mukaan.

Esitetyn lähdeverolain 10 b § 4 momentissa sanotaan mitä tarkoitetaan asuinvaltion huolellisella selvittämisellä. Tämä voi tapahtua myös osingonsaajan itse antamalla todistuksella. Tarkoitus olisi, että Verohallinto antaa tästä tarkempia ohjeita. Ehdotuksen mukaan sekä maksaja että säilyttäjä saavat luottamuksen suojan, mikäli Verohallinnon määräystä asiakkaan tutkimisesta ja tunnistamisesta on noudatettu.

Esityksen käsittelyn yhteydessä on nostettu esiin kysymys siitä, onko verovastuun poistamista koskeva ehdotettu oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 51 a § osingon maksajan kannalta kohtuullinen. Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana on, että se rekisteröitynyt säilyttäjä, jonka laiminlyönnin johdosta oikean määräinen vero on jäänyt perimättä, on ensisijaisessa vastuussa verosta ja osingon maksajan vastuu on veronmaksua turvaava (HE s. 39.).

Käytännössä tultaisiin menettelemään niin, että ennen veron määräämistä Verohallinto pyrkisi selvittämään, kenen laiminlyönnistä on kysymys. Kun laiminlyönnistä vastuussa oleva rekisteröity säilyttäjä on selvinnyt, Verohallinto määräisi veron veronkorotuksineen ja viivästyskorkoineen kyseisen säilyttäjän maksettavaksi. Jos säilyttäjä maksaisi puuttuvan veron, veroa ja sen liitännäisseuraamuksia ei määrättäisi alun perinkään osingon maksajalle, koska veron maksun turvaaminen ei olisi tarpeen. Voidaan lähteä siitä, että puuttuva vero tulisi käytännössä yleensä näin maksetuksi, eikä osingonmaksajan vastuu konkretisoituisi, koska osakkeen säilyttäjänä toimimisen edellytyksenä on se, että säilyttäjä ottaa vastuun laiminlyönneistään.

Jos käytännössä kuitenkin esiintyisi tilanteita, joissa puuttuvaa veroa ei ole maksettu, se määrättäisiin sekä säilyttäjän että osingon maksajan maksettavaksi. Vero poistettaisiin osingon maksajalta ehdotetun oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 51 a §:n nojalla, kun säilyttäjä maksaisi veron tai veron maksunpanon perusteet muutoin poistuisivat esimerkiksi sen johdosta, että myöhemmin saadaan selvitys siitä, että lähdevero onkin peritty oikean määräisenä. Osingon maksajan verosta maksama määrä palautettaisiin osingon maksajalle. Säännöksessä puhutaan nimenomaisesti vain veron poistamisesta. Epäselvyyksien välttämiseksi säännöstä voitaisiin täsmentää siten, että veron ohella näissä tilanteissa myös maksajalle määrätyn veron veronkorotus ja viivästys korko poistettaisiin, esim. seuraavasti:

51 a §

Osingon maksajaa ja rekisteröityä säilyttäjää koskevia erityisiä säännöksiä

Jos Verohallinto on jo määrännyt rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 10 c §:n nojalla veron osingon maksajalle, vero *sekä määrätty veronkorotus ja viivästyskorko* poistetaan viran puolesta, jos rekisteröitynyt säilyttäjä on maksanut osingosta maksettavat lähdeverot tai veron määräämisen perusteet ovat poistuneet.

Nykyjärjestelmän tehokkuus

Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon käsityksen mukaan yksinkertaistetussa menettelyssä ulkomaisen tilinhoitajan on tutkittava ja tunnistettava osingon saaja sekä varmistettava, että verosopimusta voidaan soveltaa. Jos verosopimuksen mukaan lähdevero on alle 15 prosenttia, osingon maksajan on tutkittava ja tunnistettava osingon saaja varmistettava, että verosopimusta voidaan soveltaa. Tältä osin valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettu rekisteröityneen säilyttäjän ensisijainen vastuu keventää huomattavasti maksajan lähdeverolain pääsäännön mukaista vastuuta.

Useat suomalaiset pörssiyhtiöt ja eräät muut toimijat ovat usein esittäneet käsityksensä, ettei osingon maksaja eikä säilyttäjä ole velvollinen tutkimaan kummassakaan tapauksessa sitä, onko osingon saaja oikeasti osinkoetuuden omistaja. Lisäksi ne katsovat, että yksinkertaistettu menettely sovellettaessa maksaja pääsääntöisesti vapautuu lähdeveron alipidätystä koskevasta vastuusta. He katsovat sen johtuvan lähdeverolain 10 b §:n 2 momentin 1 kohdasta, jonka mukaan: ”selvityksenä osinkoa koskevien

määräyksien soveltumisen riittävän huolellisesta varmistamisesta pidetään sopimusta, jossa joko tilinhoitajayhteisö tai tilinhoitajayhteisön asiamies ja ulkomainen omaisuudenhoitaja sopivat hallintarekisteröidyn osakkeen säilyttämisestä.”. Tämän perusteella alipidätys jäisi aina valtion vastuulle.

Kuten aiemmin on todettu, ulkomaiset toimijat kokevat lainsäädännöllisen tilanteen hämmentäväksi ja se johtaa ristiriitaisiin vaatimuksiin tilanteissa, jossa he haluavat oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta. Kotimaisille toimijoille esitetty tilanne sopii hyvin, koska pelkistetysti heidän näkemyksensä mukaan osingon saajan tutkimisvelvoitetta ei ole eikä kukaan ole vastuussa lähdeveron alipidätyksestä. Tästä syystä on hyvin ymmärrettävää, että he vastustavat esitystä.

Valitettavana on pidettävä sitä, että yksinkertaistetun menettelyn kotimainen suosio perustuu näemykseen, että kellekään ei ole velvollisuutta selvittää sitä, onko osingonsaajalla oikeus verosopimusetuihin eikä kukaan ole vastuussa lähdeveron alipidätyksestä.

Esityksen vaikutuksista

Esitys mukaan kaikista osingoista voitaisiin antaa verosopimusetuudet maksettaessa pelkän veromaatiedon perusteella. Suurin muutos olisi, että loppusaajatiedot olisi annettava kaikista osingoista Verohallinnolle osingon maksua seuraavan vuoden alussa.

Yksinkertaisesta menettelystä luopumisen vaikutuksia lieventää monet esitysluonnoksen perusteluissa ja tässä lausunnossa aiemmin mainitut seikat. Säilyttäjät haluavat jatkaa liiketoimintaansa, edellyttävät muutokset ovat vähäisiä, esitetty malli on niille tuttu ja suurelta osin niillä on jo valmiudet toimia edellytetyllä tavalla. Lisäksi ehdotus koskee vain osaa jaettavia osinkoja.

Esityksen hyväksymisellä ei voida katsoa olevan kielteisistä vaikutuksista Suomen arvopaperimarkkinoille tai suomalaisten yhtiöiden pääomanhankintaan.



Harri Joiniemi
Neuvotteleva virkamies