



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1595/32/2018

26.9.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä käy ilmi esityksen tavoite ja keskeiset ehdotukset. Asian nykytilaa valaisevat numeeriset taustatiedot. Esitysluonnoksessa on tuotu yleisellä tasolla esiin, että lähdeverotukseen voi liittyä riskejä ja ongelmia esimerkiksi palautusjärjestelmän osalta. Tämä on myönteistä. Esityksen vaikutuksista saa kuitenkin liian suppean käsityksen.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Alkuperäisen ongelman käsittely jää puutteelliseksi esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksen mukaan Verohallinto ei pysty varmistamaan hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavien oikeutta verosopimusten mukaisiin verokantoihin. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin alkuperäisen ongelman mittaluokkaa ja arvioida eri vaihtoehtoja ongelman ratkaisemiseksi.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin osingonsaajille ja osingonjakoon osallistuville tahoille aiheutuvia vaikutuksia uudesta järjestelmästä. Etenkin osingonmaksun nykyisen yksinkertaistetun järjestelmän hyötyjä ja kustannuksia tulisi verrata uuteen ehdotettuun järjestelmään.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä esityksen vaikutuksia Suomen pääomamarkkinoiden kilpailukykyyn ja yritysrahoitukseen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia, ennakkoperintälakia, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on varmistaa, että hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajille maksetuista osingoista peritään aina oikeamääräinen vero. Tämä tapahtuisi siten, että Verohallinto saisi mahdollisimman kattavasti loppusaajatiedot hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista henkilöistä. Samalla edellytettäisiin, että Suomessa asuvan verovelvollisen hallintarekisteröidyistä osakkeista saamasta osingosta toimitettaisiin 50 prosentin ennakonpidätys, jos verovelvollisen loppusaajatietoja ei anneta.

Rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että julkisesti noteeratun yhtiön hallintarekisteröidystä osakkeesta saadun osingon lähdeverotuksen menettelytavat yhdenmukaistettaisiin. Verosopimuksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että osingon

saajan loppusaajatiedot toimitettaisiin aina Verohallinnolle, jolloin se voisi varmistaa, että verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä on sovellettu oikein ja osingon saajalla on ollut oikeus sopimuksen mukaiseen alempaan verokantaan. Loppusaajatietojen kattavuuden lisäämiseksi ehdotetaan, että osinkojen lähdevero olisi 35 prosenttia, jos loppusaajatietoja ei anneta.

Osingon maksaja voisi aina periä osingosta verosopimuksen mukaisen alemman verokannan osinkoa maksettaessa pelkästään säilytysketjusta saadun veromaatiedon perusteella, mutta sen edellytyksenä olisi, että sijoittajaa lähinnä oleva rekisteröitynyt säilyttäjä olisi sitoutunut antamaan loppusaajatiedot vuosi-ilmoituksella. Osingon maksaja voisi periä alemman verokannan myös rekisteröimättömän säilyttäjän antaman tiedon perusteella, mutta tällöin se olisi yksin vastuussa mahdollisesta alipidätyksestä.

Ennakkoperintälakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään säännös, jonka mukaan Suomessa asuvan tunnistamattoman verovelvollisen saamasta osingosta tulee toimittaa 50 prosentin ennakonpidätys. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan, ettei Suomessa asuva henkilö pystyisi osakeomistuksensa hallintarekisteröinnin avulla välttämään Suomessa osingosta maksettavaa veroa.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri säilyttäjärekisteriksi. Hallintarekisteröidyn osakkeen omistajaa lähinnä olevan säilyttäjän on rekisteröidyttävä rekisteriin, jotta osakkeen omistajalle voidaan antaa kansainvälisen sopimuksen mukaiset veroedut osinkoa maksettaessa. Jos veroa jäisi perimättä rekisteröityneen säilyttäjän laiminlyönnin johdosta, se olisi ensisijaisesti vastuussa perimättä jääneestä verosta. Rekisteröitymättömän säilyttäjän asiakkaalle verosopimuksenmukaiset edut voitaisiin myöntää osinkoa maksettaessa siten, että säilytysketjussa aiempaan oleva rekisteröitynyt säilyttäjä sitoutuisi toimittamaan vaadittavat tiedot ja samalla vastaamaan myös näiden tietojen oikeellisuudesta. Rekisteröitynyt säilyttäjä olisi myös velvollinen antamaan omalta osaltaan vuosi-ilmoituksen ja Verohallinnon kehotuksesta verotusta varten tarvittavat lisätiedot.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen esityksen tavoitteista, keskeisistä esityksistä ja asian taustasta. Esitysluonnoksessa on numeerisia taustatietoja maksetuista osingoista ja lähdeveroista, mikä on myönteistä. Kansainvälinen kuvaus lähdeverotuksesta on valaiseva, mutta esitysluonnoksessa ei käsitellä verokilpailuun liittyviä kysymyksiä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on melko ymmärrettävästi kirjoitettu, mutta kuviot ja taulukot voisivat helpottaa lain nykytilan ja muutoksen vertaamista.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan Verohallinto ei pysty varmistamaan hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavien oikeutta verosopimusten mukaisiin verokantoihin. Ongelman käsittely jää kuitenkin puutteelliseksi esitysluonnoksessa. Luonnoksessa viitataan Verohallinnon selvitykseen asiasta, mutta muutoin käsittely jää yleiselle tasolle.¹ Verohallinnon selvityksessä todetaan, että puuttuvan lähdeverokertymän määrä on noin 100 miljoonaa euroa, mutta Verohallinnon mukaan on epäselvää, mikä osuus tästä on veronvälttelyä ja mikä on sallittua verosuunnittelua tai johtuu virheellisyyksistä.

¹ Verohallinto: Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi. 5.7.2010. Selvitys perustuu vuosien 2005-2009 aineistoihin.

Lisäksi esitysluonnoksessa kuvataan muutoksia osingon maksajille, tilinhoitajille ja säilyttäjäille. Säilyttäjien tulisi rekisteröityä säilyttäjärekisteriin ja toimittaa loppusääjätiedot vuosi-ilmoitusta varten, mikäli he aikovat periä oikeamääräistä lähdeveroa osinkoa jaettaessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin osingonmaksuun osallistuvien tahojen tietojenvaihtoprosessiin tarvittavien järjestelmien kustannuksia. Rajat ylittävien säilytysketjujen rakenteellinen ongelma on yhteensopivien tiedonsiirtojärjestelmien puute. On luultavaa, että Suomen Verohallintoa varten toimitetut loppusääjätiedot aiheuttaisivat lisäkustannuksia ja työtä ulkomaalaisille säilyttäjäille.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan ulkomaiset toimijat näkevät Suomen nykyisen osinkojen lähdeverotuksen yksinkertaistetun menettelyn ongelmallisena, koska se rajoittaa kilpailua. Tätä näkökulmaa tulisi käsitellä tarkemmin esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että nykyisen ns. yksinkertaistetun menettelyn hyötyjä ja kustannuksia tulisi verrata uuteen järjestelmään, joka lisänee palautusmenettelyjä. Esimerkiksi Euroopan komission lähdeveroa koskevan suosituksen ja siihen liittyvä taustaselvityksen perusteella Suomen osinkoverojärjestelmän yksinkertaistettu menettely on toimiva, eikä palautusmenettelyjä suositella.⁴ Palautusmenettelyn ongelmat todetaan myös esitysluonnoksessa.

2.2.3 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Esitysluonnoksessa on kuvattu lähdeverokertymän määriä viime vuosilta, mutta esitysluonnoksessa ei ole esitetty määrällistä arvioita veromuutoksesta. Muutoksia pidetään vaikeasti ennustettavina ja osaltaan myös vähäisinä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esityksen eräänä motiivina on arvio, että hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavilla ei ole oikeutta verosopimusten mukaisiin verokantoihin. Esityksen perusteella verotuottoihin ei kuitenkaan odoteta olennaista muutosta, jolloin jää epäselväksi, kuinka tehokas uusi järjestelmä on. Järjestelmä voi kuitenkin parantaa verotuksen oikeellisuutta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esityksen aiheuttamiin käyttäytymisvaikutuksiin. Liikaa perityn osinkoveron palautusprosessin kulut saattavat kannustaa sijoittajia luopumaan suomalaisista osakkeista, jolla voi olla vaikutuksia pidemmällä aikavälillä myös julkisen talouden verotuottoihin. Palautusjärjestelmä altistaa veropetoksille, kuten esitysluonnoksessakin todetaan. Tämäkin voi vaikuttaa verotuloihin tulevaisuudessa.

2.2.4 Vaikutukset kansantalouteen

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, että esitys yhdenmukaistaa menettelyjä ja oikeusvarmuutta, jolloin sen voidaan katsoa

⁴ Komission lähdeverotusta koskevan suosituksen mukaan alennus pidettävästä verosta kehoitetaan myöntämään tulon lähteellä arvo-paperituottoa maksettaessa (veronpalautusmenettely sijaan) edellyttäen, että kaikki tarvittavat tiedot on toimitettu. (Euroopan yhteisöjen komission suositus lähdeveron alentamiseen sovellettavista menettelyistä (2009/784/EY)). Komission suosituksessa viitataan myös FISCO-asiantuntijaryhmän raporttiin, jossa myös suositellaan veronalennuksen toimittamista tulon lähteellä. Lisäksi FISCO-asiantuntijaryhmän raportissa Suomen järjestelmä mainitaan parhaita käytäntöjä käsiteltäessä. (The Fiscal Compliance Experts' Group – Solutions FISCO to Fiscal Compliance Barriers Related to Post-Trading within – the EU Second Report (Saatavilla: 2007 https://ec.europa.eu/info/system/files/fisco-report-23102007_en.pdf). Komission pääomamarkkinaunionia (2017) koskevassa kertomuksessa todetaan, että lähdeveron alentamiseen sovellettavien menettelyjen yksinkertaistamisella on myönteisiä heijastusvaikutuksia. Kertomuksessa mainitaan Suomen vahvistaneen, että kun veroa alennettiin tulon lähteellä, palautusmenettely toimi luotettavammin ja tehokkaammin, mikä vähensi hallinnollista taakkaa ja vapautti sekä verohallinnon että rahoituksen välittäjien resursseja. (Euroopan komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Pääomamarkkinaunionin vauhdittaminen: pääomavirtojen kansallisten esteiden poistaminen (COM(2017) 147 final).

lisäävän kiinnostusta suomalaisiin osakkeisiin. Ehdotuksella ei katsota olevan vaikutuksia suomalaisten arvopaperimarkkinoiden kilpailukykyyn.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä ei ole riittävästi perusteltu vaikutusmekanismia, jonka perusteella esitys lisää kiinnostusta suomalaisiin osakkeisiin. Esitys voi vähentää kannusteita sijoittaa Suomeen, jolloin sillä voi olla negatiivisia kokonaistaloudellisia vaikutuksia. On mahdollista, että esitys heikentää yritysten markkinaehtoisen rahoituksen saamista.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa on käsitelty vaikutuksia Verohallintoon. Verohallinnolle aiheutuu 0,5 – 1 milj. euron ostopalvelukustannukset sekä 10-15 henkilötyövuosikustannukset vuosina 2018-2020 uuden lain aiheuttamista muutoksista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että vaikutuksia Verohallinnolle on arvioitu sekä henkilötyövuosien että ostopalvelujen osalta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että lainmuutos aiheuttaa lisäresurssitarvetta Verohallinnossa. Esitysluonnoksessa tulisi pohtia, voitaisiinko esitetyt lisäresurssit kohdistaa selvittämään osingonmaksun tietopuutteita. Esitysluonnoksen mukaan Verohallinnon on kuitenkin mahdollista saada tietoja osingonsaajista, vaikka tieto on ollut puutteellista ja epäyhtenäisessä muodossa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa viitataan automaattiseen tietojenvaihtoon eli varojen ja pääomatulojen koskevien tilitietojen automaattiseen vaihtoon maiden välillä. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä mahdollisuuksia tämä voisi avata Verohallinnolle tietojensaannin osalta, kun järjestelmä laajenee syksyllä 2018 ja 2019.⁵

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallintarekisteröidyistä osakkeista saatujen osinkojen verotusmenettelyä koskevasta hallituksen esityksestä, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 12.9.2018. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 26. syyskuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

⁵ Automaattisesta tietojenvaihdosta löytyy tietoa verottajan sivuilta: https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tietoa_verotuksest/verovaj/automaattinen_tietojenvaiht/