

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 282/2018 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- talousvaliokunta TaVL 66/2018 vp

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Harri Joiniemi, valtiovarainministeriö
- vanhempi ekonomisti Otso Manninen, Suomen Pankki
- ylitarkastaja Kalle Hirvonen, Verohallinto
- johtava lakimies Matti Merisalo, Verohallinto
- ylitarkastaja Katja Pussila, Verohallinto
- toimitusjohtaja Sari Lounasmeri, Suomen Pörssisäätiö
- veroasiantuntija Lauri Lehmusojä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- verolakimies Lauri Luukkonen, Finanssiala ry
- johtava lakimies Kirsi Suopelto, Finanssiala ry
- lakimies Antti Turunen, Keskuskauppakamari
- hallituksen puheenjohtaja Timo Rothovius, Osakesäästäjien Keskusliitto ry
- lakiasiain johtaja Vesa Korpela, Veronmaksajain Keskusliitto ry
- lakimies Juha Sarin, Euroclear Finland Oy
- toimitusjohtaja Henrik Husman, Nasdaq Helsinki Oy
- apulaisprofessori Tomi Viitala, Aalto-yliopisto

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Arvopaperimarkkinayhdistys ry
- Finnwatch ry
- Listayhtiöiden neuvottelukunta
- Nordea Bank Oyj

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Pääomasijoittajat ry
- OP Ryhmä

HALLITUKSEN ESITYS

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. 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 soveltaa verosopimuksen mukaista alempaa verokantaa 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 soveltaa alempaa verokantaa 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.

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri säilyttäjärekisteriksi. Hallintarekisteröidyn osakkeenomistajaa lähinnä olevan säilyttäjän olisi rekisteröidyttävä rekisteriin, jotta osakkeenomistajalle 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 verosopimuksen mukaiset 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.

Lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019. Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavien osinkojen lähdeverotusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran osinkoon, joka maksetaan 1 päivänä tammikuuta 2021 tai sen jälkeen, jolloin Verohallinto saisi kattavasti loppusääjätiedot 31 päivään tammikuuta 2022 mennessä. Säilyttäjät voisivat hakea rekisteröitymistä säilyttäjärekisteriin kuusi kuukautta ennen lain soveltamisen alkamista. Rekisteröinti ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin päättyisi 31 päivänä joulukuuta 2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana. Asiasta päättäessään eduskunnan tulee arvioida kuitenkin vielä, ovatko esityksellä saatavat hyödyt oikeassa suhteessa niihin haittoihin, jotka mm. lainsäädännön arviointineuvosto sekä alan toimijat ovat tuoneet esiin. Olennaisia näkökohtia ovat esimerkiksi esityksen lähtötietojen ja vaikutusarvioiden riittävyys sekä esityksestä aiheutuvat riskit Suomen osakemarkkinoiden kiinnostavuuteen ja kilpailukykyyn. Mahdolliset haitalliset vaikutukset heijastuisivat koko kansantalouteen.

Tähän poikkeukselliseen arviointiin antaa aiheen myös talousvaliokunnan lausunto, jossa esityksen aiheuttamat ongelmat on nostettu esiin. Lausunto on sikäli painokas, että esitys itsessään perustuu suoraan saman valiokunnan aiempaan lausumaan. Talousvaliokunta on ehdottanut lisäksi nyt uutta lausumaa, jonka mukaan esitys tulisi palauttaa uuteen valmisteluun.

Valtiovarainvaliokunta pitää esityksen tavoitteita perusteltuina ja tärkeinä. Eri asia on, miten ja missä aikataulussa niitä on tarkoituksenmukaista edistää. Suomi toimisi nyt edelläkävijänä kansainvälisessä yhteisössä ja alkaisi soveltaa menettelyjä, joita ei ole otettu käyttöön vielä missään muualla. Tämä itsessään ei ole esityksen hyväksymisen esteenä. On kuitenkin vastuullista ottaa huomioon se taloudellinen todellisuus, jossa osakesijoitustoiminta tapahtuu.

Valiokunta käsittelee seuraavassa aluksi Verohallinnon tarvetta saada nykyistä nopeammin tiedot hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista ja perityn lähdeveron oikeellisuudesta. Sen perusteella voidaan arvioida muutoksen tarvetta ja kiireellisyyttä. Valiokunta tarkastelee sen jälkeen esitykseen sisältyviä vaikutusarvioita. Niiden perusteella voidaan puolestaan arvioida esityksestä aiheutuvia riskejä. Valiokunta esittää lopuksi lausumaa, joka velvoittaa hallitusta selvittämään vielä uudelleen muutosten vaikutuksia ja soveltamisajan alkua. Tähän on yhä mahdolli-

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp

suus, koska uusia säännöksiä on tarkoitus soveltaa 1.1.2021 tai sen jälkeen maksettaviin osinkoihin.

Verohallinnon valvontatarpeisiin liittyvät näkökohdat

Esitys perustuu siis eduskunnan lausumaan vuodelta 2017 (EV 44/2017 vp). Lausuma liittyi hallituksen esitykseen laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2016 vp — TaVL 7/2017 vp). Lausumassa edellytettiin, että valtioneuvosto ryhtyy viipymättä valmistelemaan lainsäädäntöä, jolla veroviranomaiset saavat kattavasti tiedot hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista. Tämän toteuttamiseksi ennakkoperintälakiin tuli lisätä säännös, jonka mukaan Suomessa asuvan tunnistamattoman verovelvollisen saamasta osingosta tulee toimittaa 50 prosentin ennakonpidätys.

Lausuman tarkoituksena oli varmistaa, että hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajille maksetuista osingoista peritään aina oikeamääräinen vero.

Muutostarve. Esitys perustuu toisaalta niihin havaintoihin, joita Verohallinto kuvasi vuonna 2010 valmistuneessa raportissaan¹. Raportti sisälsi hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysin, joka pohjautui vuosina 2005—2008 maksetuista osingoista saatuihin tietoihin. Keskeinen havainto oli vaikeus saada valvontaa varten tarvittavia tietoja ulkomailta. Tämä koski myös ns. kevennettyyn² menettelyyn liittyvää pyynnöstä tapahtuvaa tiedonsaantia.

Raportissa todettiin, ettei verotuksen oikeellisuuden valvontaa voida jättää yksin osinkoja maksavien yhtiöiden ja tilinhoitajien vastuulle. Jotta valvonta olisi tehokasta, Verohallinnon olisi saatava kattavasti tiedot kaikista osinkotuloja saaneista. Se taas edellyttää muutoksia kevennettyyn menettelyyn, koska siinä osingonsaajasta tiedetään yleensä vain verotuksellinen asuinvaltio. Verohallinnolle annettavassa vuosi-ilmoituksessa voidaan nimittäin ilmoittaa osingonsaajan tietojen sijasta omaisuudenhoitajaa koskevat tiedot. Kattavaa ja tehokasta valvontaa ei voi perustaa myöskään yksilöllisiin tietopyyntöihin. — Raportissa pidettiin lisäksi aiheellisena täsmentää mm. verovastuuta koskevaa sääntelyä.

Muutostarve liittyy siis suoraan verovalvontaa varten käytettävissä olevien tietojen laatuun ja verovastuuta koskeviin näkökohtiin. Täsmällisten ja ajoissa saatavien tietojen tarve on korostunut myös siksi, että veronoikaisuun varattu määräaika on lyhennetty viidestä kolmeen vuoteen. Yksilöidyt tiedot ovat lisäksi tarpeen palautushakemusten sekä Verohallintoon tulevien kansainvälisten tietopyyntöjen käsittelemiseksi. — Esityksessä on viitattu näiden tekijöiden lisäksi siihen, että kevennetty menettely rajoittaa kilpailua eri maiden toimijoiden kesken.

Valiokunta pitää sinänsä selvänä, että nykyiseen menettelyyn liittyy Verohallinnon raportissa ja esityksessä esiin tuotuja puutteita. Yhtä lailla on selvää, että ne voidaan poistaa vain nykyistä menettelyä kehittämällä. Käytännössä se edellyttää automaattisesti ja vuosittain saatavia osingon-

1 Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi, 5.7.2010.

2 HE 118/2005 vp — VaVM 23/2005 vp

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp

saajakohtaisia tietoja, joita voidaan myös käsitellä massaluonteisesti. Esitys vastaa näihin tarpeisiin. Lisäksi huomiot mm. lähdeveron palautusmenettelyyn liittyvästä valvontatarpeesta ovat erityisen perusteltuja. Kuten tiedetään, palautuksiin on liittynyt useissa maissa mittavia petoksia, joista aiheutuneet menetykset ovat miljardiluokkaa.

Esityksen lähtökohdat ja ratkaisuehdotukset ovat siis itsessään kestäviä. Kysymys on siitä, miten suuri valvontaan liittyvä muutostarve on juuri nyt, jos sitä arvioidaan verovajeen kannalta. Tässä suhteessa esityksessä olevat tiedot ja arviot ovat varsin ohuita, mistä on huomautettu myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa. Mikä on siis se taloudellinen intressi, johon esityksellä osallataan vastataan.

On selvää, että arviointi on tietopohjan vaillinaisuuden vuoksi vaikeaa. Tiedossa on kuitenkin, että hallintarekisteriin on merkitty yli 40 prosenttia pörssissä noteeratuista osakkeista. Näistä vain noin puoleen on sovellettu kevennettyä menettelyä. Tällä menettelyllä on maksettu vuosina 2014—2017 noin 1,2—1,6 miljardin euron osingot saajilleen. Niistä on peritty vastaavasti noin 230—315 milj. euron suuruiset lähdeverot. Keskimääräinen pidätys on ollut siis yli 15 prosenttia, mikä on alin kevennetyssä menettelyssä sovellettava veroprosentti. Näin on myös silloin, kun Suomi on sopinut osingonsaajan asuinvaltion kanssa tehdyssä verosopimuksessa alle 15 prosentin lähdeverosta.

Asian arvioinnissa on syytä huomata myös se, että juuri 15 prosenttia on yleisin verokanta, jota sovelletaan ns. *portfolio*-osinkoihin. Se sisältyy hieman alle 70 prosenttiin Suomen tekemistä verosopimuksista. Osuus on vieläkin suurempi, noin 90 prosenttia, kun otetaan huomioon ne maat, joiden kanssa on sovittu alle 15 prosentin osinkoverosta. — Kuten todettu, myös tällöin lähdevero peritään 15 prosentin mukaan. Joukossa on maita, joihin suurimmat osinkovirrat suuntautuvat.

Nykyinen menettely johtaa siis puutteellisenakin varsin oikeaan lopputulokseen. Tätä ei ole otettu esityksessä lainkaan huomioon. Lisäksi arvio verotulomenetyksistä, noin 9—50 milj. euroa vuodessa on laskettu 30 prosentin verokannan mukaan. Se antaa ainakin ulkomaisten osinkojen osalta virheellisen kuvan, koska lähdeverokanta on tällä hetkellä 15 prosenttia suurempi vain seitsemässä verosopimuksessa³. — Luvut kuvaavat lähinnä sitä tilannetta, että kaikkien kevennettyä menettelyä käyttäen maksettujen osinkojen saajana olisi Suomessa asuva. — Jos näin oletetaan, se tulisi todeta avoimesti esityksessä ja vaikutusarviolaskelmissa.

Valiokunta toteaa vielä selvyuden vuoksi, että rikolliseen menettelyyn perustuva veropako on oma erillinen ongelmansa. Tällä esityksellä ei voida vaikuttaa siihen ainakaan suoraan. Kaikki esityksessä olevat tiedot voidaan antaa ja velvollisuudet täyttää esimerkiksi bulvaanin avulla. Näihin ongelmiin on haettava ratkaisua muunlaisesta kansainvälisestä yhteistyöstä. Näin on myös tehty mm. tiukentamalla finanssilaitosten asiakkaan tunnistamiseen liittyvää selvitysvelvollisuutta ja rahanpesusäännöksiä.

³ Arabiemiraatit, Brasilia, Filippiinit, Liechtenstein, Pakistan, Tansania ja Thaimaa, joissa veroprosentti on 20—30 %.

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp

Esityksen vaikutuksista

Esitetty malli. Esityksen mukaan on edelleen mahdollista noudattaa kevennettyä menettelyä, jolloin verosopimusetu voidaan myöntää jo osingon maksuhetkellä. Tätä on pidetty tärkeänä Suomen osakemarkkinoiden kiinnostavuuden ja kilpailukyvyn vuoksi. Se on lisäksi suotava ja käytännöllinen menettely kaikkien osapuolten kannalta; sillä vältetään työläs ja hidas palautusmenettely, joka on haavoittuva myös petosyritysten vuoksi.

Kevennetty menettely edellyttää kuitenkin jatkossa, että rekisteröity säilyttäjä tai osingon maksaja toimittaa Verohallinnolle vuosittain ns. loppusaajatiedon. Sillä tarkoitetaan tietoa siitä, kuka on osinkotulon tosiasiallinen edunsaaja (*beneficial owner*). Välitettäviin tietoihin kuuluu lisäksi mm. osinkoa ja perityn lähdeveron määrää koskeva tieto. Tiedot toimitettaisiin automaattisesti vuosi-ilmoitusmenettelyä käyttäen, jotta kattava ja tehokas valvonta olisi mahdollinen. Menettely helpottaisi lisäksi palautushakemusten käsittelyä ja lisäksi palautusten oikeellisuutta.

Muutos merkitsee lisäksi sitä, että jokin taho, tyypillisesti sijoittajaa lähinnä oleva rekisteröity säilyttäjä ottaa vastatakseen tietojen oikeellisuudesta. Vastuun voi ottaa vaihtoehtoisesti joku muu säilytysketjussa oleva rekisteröity säilyttäjä. Ellei näin käy, osingon maksaja on yksin vastuussa suoritettavan lähdeveron oikeellisuudesta ja vaadittujen tietojen toimittamisesta.

Esitys vastaa käytännössä OECD:n ns. *TRACE*⁴-työryhmän kehittämää mallia, jonka tavoitteet ovat samoja kuin esityksessä. Malli sisältää myös standardoidut menetelmät mm. sijoittajan verotuksellisen asuinvaltion tunnistamiseksi ja tietojen toimittamiseksi. Tiedot itsessään ovat niin ikään standardoituja. Malli on kehitetty laajassa kansainvälisessä yhteistyössä mm. finanssialan kanssa, mutta sitä ei ole otettu käyttöön vielä missään. EU:n hankkeet eivät nekään ole johtaneet suosituksia pidemmälle, minkä vuoksi palautusmenettely on yhä yleisin toimintatapa EU:ssa.

Vaikutusarviot. Esityksen vaikutusarviot lähtevät siitä, ettei muutos ole käytännössä kovin suuri. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että finanssilaitosten on jo nyt tunnistettava asiakkaansa täyttääkseen automaattista tietojenvaihtoa koskevat velvollisuutensa (*FATCA ja CRS*)⁵. Lisäksi muutos koskee vain niitä osingonsaajia, joiden verosopimuksen mukainen veroprosentti on 15 tai sitä korkeampi. — Jos prosentti on tätä pienempi, verosopimusedut on saanut jo nyt vain, jos maksajalla on käytössään osingonsaajaa koskevat lopulliset tiedot. — Esityksessä on muistutettu lisäksi siitä, että hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuista osingoista yli puolesta toimitetaan jo nyt loppusaajatiedot.

Esitys perustuu siis osatekijöihin, jotka ovat jo tuttuja keskeisille toimijoille. Tämän vuoksi sillä ei katsota olevan vaikutusta suomalaisten arvopaperimarkkinoiden kansainväliseen kilpailukykyyn. Päinvastoin, koska esitys yhdenmukaistaa menettelyä ja lisää oikeusvarmuutta, sen katsotaan jopa lisäävän kiinnostusta suomalaisiin osakkeisiin.

Näkemyksensä on kiistetty lähes yksimielisesti valiokunnan asiantuntijakuulemisissa. Ehdotettua mallia on pidetty toimimattomana ja seuraamuksiltaan vahingollisena Suomen osakemarkkinoille ja

⁴ Treaty Relief and Compliance Enhancement Group

⁵ Foreign Account Tax Compliance Act ja Common Reporting Standard

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp

yrittäjien pääomahuollolle. Keskeinen peruste on ollut se, ettei ulkomaisten toimijoiden uskota rekisteröityvän Verohallinnon uuteen säilyttäjärekisteriin ja ottavan vastuuta oikein peritystä lähdeverosta. Vastuu jäisi silloin yksin osingon maksajalle, joka perisi lähdeveron varmuuden vuoksi täysimääräisenä. Tämä taas lisäisi merkittävästi lähdeveron palautushakemuksia, hidastaisi niiden käsittelyä ja kasvattaisi petosriskiä. Esityksen tarkoitus kääntyisi siis näin itseään vastaan, kuten myös talousvaliokunta on todennut.

Valiokunta pitää mahdollisena, että verovastuusäännöksen muutos vähentää ulkomaisten säilytysyhteisöjen halukkuutta soveltaa verosopimusten mukaisia lähdeverokantoja. Tähän voi vaikuttaa lisäksi se, ettei tosiasiallisen edunsaajan käsite ole aina selvä. Esityksestä voi siis aiheutua juuri sellaisia haitallisia seuraamuksia, joihin edellä on viitattu. — Arviointia vaikeuttaa se, ettei näitä näkökohtia ole pidetty esityksessä todennäköisinä eikä esitettyä laajempia vaikutusarvioita ylipäänsä tarpeellisina. Näin siitä huolimatta, että esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto on huomauttanut asiasta.

Valiokunnan kuulemat tahot ovat edustaneet mm. osingon maksajia, säilyttäjäyhteisöjä ja finanssialaa yleisesti. Niillä on siis käytännön toimintaan perustuvaa tietoa arvioittensa taustalla. Valiokunta katsoo, ettei tällaista palautetta voida sivuuttaa pelkällä teknisluonteisella päättelyllä. Laajemman vaikutusarvion tarvetta on korostanut myös Suomen Pankki.

Valiokunnan johtopäätökset

Valiokunta tukee esityksen tavoitteita ja pitää tärkeänä edistää Verohallinnon mahdollisuuksia valvoa myös lähdeveron oikeamääräisyyttä. Lakiehdotukset ovat nekin itsessään eheitä, eivätkä talousvaliokunnan huomautukset mm. tietosuojaa tai salassapitoa koskevista säännöksistä ole esityksen hyväksymisen esteenä. Huomautus viivästyseuraamuksista on sekin ongelmaton, koska seuraamukset poistetaan yleisten menettelysäännösten perusteella automaattisesti veron myötä.

Valiokunta ei vastusta myöskään hallintarekisteröityjä osakkeita omistavalle suomalaiselle osingonsaajalle ehdotettua 50 prosentin ennakonpidätystä. Se on tosin huomattavan korkea oikeasuhtaisuuden kannalta, mutta mitä ilmeisimmin tarpeen hallintarekisteröityihin osakkeisiin liittyvän veronkierron estämiseksi.

Koska lähdeveron perintään liittyvien veromenetysten mittaluokka on yhä epäselvä, muutosten kiireellisyttä on ollut vaikea arvioida. Sen lisäksi vaikutusarviot ovat lähinnä päätelmiä vailla tausta- tai vaihtoehtojen tarkastelua. Valiokunta ehdottaa näistä syistä lausumaa (**Valiokunnan lausumaehdotus**). Siinä velvoitettaisiin hallitusta tarkastelemaan vielä muutosten vaikutuksia ja arvioimaan niiden pohjalta mahdollisia muutostarpeita ennen soveltamisajan alkua.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 282/2018 vp sisältyvät 1.—5. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus tarkastelee vielä muutosten vaikutuksia ja arvioi niiden pohjalta mahdollisia muutostarpeita ennen soveltamisajan alkua.

Helsingissä 6.3.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Mats Nylund r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Maria Tolppanen sd (osittain)
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kari Uotila vas (osittain)
varajäsen Li Andersson vas (osittain)
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Emma Kari vihr
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Mika Niikko ps (osittain)
varajäsen Eero Reijonen kesk (osittain)
varajäsen Harry Wallin sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Käsillä oleva esitys HE 282/2018 vp koskee erityisesti hallintarekisteröityjen osakkeiden verotusmenettelyn uudistamista ja perustuu eduskunnan 17.5.2017 yksimielisesti hyväksymiin lausumiin (EV 44/2017 vp — HE 28/2016 vp). Lausumilla eduskunta edellytti, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin varmistaakseen veroviranomaisten kattavan tiedonsaannin hallintarekisteröityjen osakkaiden edunsaajista sekä valmistelee välittömästi tarvittavat muutokset, joilla turvataan suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus myös hallintarekisteröityjen osakkeiden kohdalla.

Hallituksen esitys pyrkii eduskunnan ensimmäisen ponnien mukaisesti edistämään sitä, että osingoista maksetaan verot Suomessa ja muualla lain ja valtioiden välisten verosopimusten edellyttämällä tavalla hallintarekisteröityjenkin osakkeiden tapauksessa. Jos osingonsaajaa ei tunnusteta, perittäisiin osingonsaajalta maksuhetkellä yleensä joko 35 prosentin tai 50 prosentin vero, mikä kannustaisi ilmoittamaan henkilötiedot osakkeenmaksajalle tai arvopapereita säilyttävälle sijoituspalveluyritykselle.

Myös säilyttäjä voisi joutua vastuuseen, jos tunnistetietojen virheellisyyden vuoksi verot on peritty väärin. Säilyttäjän vastuuseen perustuva malli nojaa OECD:n TRACE-ryhmässä kehitettyyn kansainväliseen standardiin, jota on valmisteltu rahoitussektorin aloitteesta ja yhdessä sen kanssa. Tähän työhön osallistuneet säilyttäjäpankit ovat standardin myös hyväksyneet. Pitkälti vastaava malli on jo käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Irlannissa. Nykyiset tietojärjestelmät mahdollistavat omistajien tehokkaan tunnistamisen ja tietojenvälityksen, millä voidaan osaltaan varmistaa helppo ja hallinnollisesti tehokas verotusmenettely.

Nykytilanteessa pörssiyritysten osakkaiden on mahdollista salata henkilöllisyytensä muilta osakkailta ja viranomaisilta hallintarekisterien takana. Tämä avaa ovia veronkiertoon, sisäpiiririkoksiin, rahanpesuun ja korruptioon.

Kyse ei ole teoreettisesta huolesta. Esimerkiksi vuonna 2018 Finanssivalvonta määräsi 40 miljoonan euron sakon kaivos- ja mineraalinjalostusyhtiö Afarakin pääomistajalle, joka oli salannut omistusosuutensa kasvuyhtiössä. Päätös piti myös hallinto-oikeudessa helmikuussa 2019, kun siitä oli valitettu. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan tapauksessa hyödynnettiin hallintarekistereitä. Pääomistaja oli hallinnoinut yhdessä lähipiirinsä kanssa yli 40 prosenttia Afarakin osakkeista. Lain mukaan pääomistajan olisi pitänyt tehdä julkinen ostotarjous lopuista yhtiön osakkeista 30 prosentin omistusrajan ylityttyä. Väärinkäytös loukkasi piensijoittajien oikeuksia, ja sillä on voinut olla heille myös merkittävää taloudellista vaikutusta.

Omistusten julkisuus on tärkeää myös demokratian ja luottamuksen vahvistamisen sekä korruption ja väärinkäytösten ehkäisemisen kannalta. Varsinkaan päättävissä asemissa oleville ei pitäisi olla mahdollista piilottaa omistuksiaan. Erilaiset rahoituslainsäädännöt ja -instrumentit mahdollistavat valta-aseman hyödyntämisen oman edun tavoitteluun ja pitävät yhteiskunnallisesti merkittävätkin kytkökset piilossa.

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp Vastalause

Hallituksen esitys on pääosin kannatettava ja selvä parannus nykytilaan. Ehdotetut lakimuutokset parantavat hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen verovalvonnan edellytyksiä ja oikean suuruisen veron perintää. Ne antavat myös vahvan kannustimen toimia lainmukaisesti. Esimerkiksi valtakunnansyyttäjä on todennut, että esitetyt lainmuutokset voivat merkittäväällä tavalla ennaltaehkäistä verorikoksia. Aiemmissä selvityksissä hallintarekisteröintiin liittyvät veromenetykset on arvioitu jopa sadoiksi miljooniksi euroiksi vuodessa.

Erillinen etukäteistarkastus

Valtiovarainvaliokunta edellyttää mietintöön sisältyvässä lausumassa, että hallituksen tulisi tarkastella vielä muutosten vaikutuksia ja arvioida niiden pohjalta mahdollisia muutostarpeita ennen soveltamisajan alkua.

Nähdäksemme tällaiselle etukäteistarkastelulle ei ole erityistä tarvetta. Kyseessä olevan esityksen luonnoksesta pyydettiin lausuntoja jo kesällä 2017 ja toisen kerran alkuvuodesta 2018. Esitys on valmisteltu poikkeuksellisen huolellisesti, ja sen taustalla on laaja julkinen keskustelu sekä selvitystyö.

Myös valtiovarainministeriö on valiokunnalle antamissaan lausunnoissa katsonut selväsanaisesti, että lisäselvitykset ovat tarpeettomia: "Esityksessä on analysoitu hyvin laajasti osapuolten toimintaa tällä hetkellä ja miten he tulisivat toimimaan jatkossa. Analyysissä on otettu myös huomioon erilaisten mahdollisten vaihtoehtojen toteutuminen." Valtiovarainministeriö katsoi analyysinsä perusteella, "että säilyttäjillä ei tule ehdotuksen johdosta suuri muutoksia eikä sopeutuminen tule aiheutumaan huomattavan suuria kustannuksia tai vaikeuksia soveltaa esitettyä lainsäädäntöä". Valiokunnan kuulemisissa ei tuotu esiin sellaisia seikkoja, joiden vuoksi lain voimaantuloa olisi valtiovarainministeriön näkökulmasta aiheellista enempää viivyttää. Esimerkiksi rahoitusalan toimijoiden varoitukset muutoksen aiheuttamista haitallisista vaikutuksista osakemarkkinoille eivät ole ministeriön mukaan varteenotettavia: "pohjaksi ei ole esitetty selvityksiä tai tutkimuksia, jotka tukisivat tätä huolta."

Katsomme, että asiantuntijalausunnoissa esiin tulleisiin huoliin on vastattu uskottavasti ja vakuuttavasti ja yhdyimme tältä osin valtiovarainministeriön näkemykseen.

Jatkovalmistelutarpeet tiedonsaannin ja avoimuuden parantamiseksi

Eduskunnan vuonna 2017 hyväksymät lausumat velvoittivat hallituksen edistämään sekä verottajan tiedonsaantia että omistuksen yleisöjulkisuutta. Katsomme, ettei hallituksen esitys siihen sisältyvistä parannuksista huolimatta täytä kumpaakaan velvoitetta tyydyttävällä tavalla, vaan jättää niiden osalta aiheita jatkovalmisteluun.

Verottajan tiedonsaanti

Nyt esitetyssä mallissa verottaja saa tiedot osingonsaajasta vain osingonmaksun hetkellä. Tämä jättää tilaa erilaisille osingon maksuajankohtaan liittyville veronkiertojärjestelyille. Muun muassa Verohallinto on todennut, että hallintarekistereiden kautta maksettujen osinkojen lähdeveroihin liittyy runsaasti aggressiivista verosuunnittelua ja veronkiertoa.

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp
Vastalause

Myös valtiovarainministeriö on valiokuntakäsittelyn aikana todennut osinkojen lähdeverotukseen liittyvän "osinkopesun" olevan iso kansainvälinen ongelma. VM:n mukaan osinkopesua voidaan vaikeuttaa lainsäädännön keinoin ja mahdollistamalla tehokas valvonta. Esitys edellyttää, että osingonsaaja on tunnistettava ja että verosopimuksen soveltuvuus on varmistettava. Lähtökohtana on verottajan tiedonsaanti.

Tosiasiallinen edunsaaja voisi kuitenkin jatkossakin esimerkiksi myydä tai vuokrata väliaikaisesti hallinnassaan olevat osakkeet osingonjaon hetkellä ja saada näin perusteettomia verosopimuksiin perustuvia etuja. Esimerkiksi luovuttamalla osakkeiden väliaikainen omistus sopimusjärjestelyillä Isoon-Britanniaan voidaan osingot nostaa verottomina. Verohallinnon tilastojen mukaan vuonna 2016 Isoon-Britanniaan maksettiin lähes 1,3 miljardia euroa veronalaisia osinko- ja muita tuloja. Näistä voitiin periä lähdeveroa vain 6,8 miljoonaa euroa eli noin puoli prosenttia, kun useimmat verosopimukset antavat Suomelle oikeuden 15 prosentin lähdeveroon osingoista.

Osinkojen lisäksi vastaavaa verosuunnittelua voidaan harjoittaa myös esimerkiksi myyntivoittonjen kohdalla. Ei ole tavatonta, että edunsaaja muuttaa kirjansa verotussyistä toiseen maahan ennen arvonnousun realisointia.

Valtioneuvoston tulisikin asian jatkovalmistelussa varmistaa, että verottaja saisi kattavammat tiedot kaikista osingoista ja osakkeilla käydyistä kaupoista sekä niiden edunsaajista.

Tosiasiallisen edunsaajan määrittely ja verosopimuskeinottelua koskeva veronkiertosäännös

Hallituksen tulisi valmistella esitys siitä, millä edellytyksillä osingonsaajaa voidaan pitää niin sanottuna tosiasiallisena edunsaajana (beneficial owner) ja oikeutettuna verosopimusten mukaisiin alempiin lähdeverokantoihin. Esimerkiksi Verohallinto nosti lausunnoissaan lakia valmisteltaessa esiin ongelman siitä, että monista muista maista poiketen käsitettä ei ole määritelty Suomen lainsäädännössä. Sitä ei ole myöskään määritelty verosopimuksissa yksiselitteisesti, ja oikeus- ja verotuskäytännössä siihen liittyy huomattavan paljon tulkinnanvaraisuutta.

Katsomme, että tosiasialliselle edunsaajalle tulisi antaa Suomen lainsäädännössä mahdollisimman selkeä määritelmä ja linjata erityisesti, millä perusteilla muu kuin osingon nimellinen saaja voidaan katsoa sen tosiasialliseksi edunsaajaksi, jotta osingonpesuun voidaan puuttua ja ennaltaehkäistä sitä. Tämä parantaisi sekä Verohallinnon että omistusten säilyttäjien ja rehellisten verovelvollisten asemaa ja parantaisi verotuksen ennustettavuutta. Verohallinto pystyisi nykyistä tehokkaammin puuttumaan ongelmallisiin järjestelyihin, kun perusteet tälle olisi laissa. Samoin säilyttäjän olisi helpompi täyttää oikeamääräisen veron perimiseen liittyvä huolellisuusvelvoitteensa. Myös verovelvollinen pystyisi paremmin ennakoimaan omien omistusjärjestelyidensä verotusta.

Osingonpesuun liittyvään aggressiiviseen verosuunnitteluun voitaisiin puuttua myös erityisellä veronkiertosäännöksellä, jossa määritetään, missä olosuhteissa verosopimusedut tulisi evätä perusteettomina. Tällainen verosopimusten väärinkäyttöä koskeva yleinen määräys sisältyy eduskunnan hiljattain hyväksymään monenväliseen yleissopimukseen (VaVM 31/2018 vp) ja vaikuttaa siten useimpiin verosopimusiimme. Selkeyden vuoksi yleisverosopimuksen määräys tulisi

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp
Vastalause

kirjata Suomen verolainsäädäntöön. Tällöin voitaisiin luoda myös sen soveltumisen ennustettavuutta parantavia kriteereitä.

Omistusten avoimuus

Läpinäkyvyyden osalta eduskunta edellytti vuonna 2017, "että valtioneuvosto selvittää toteuttamistavan ja välittömästi valmistelee kansalliseen lainsäädäntöön tarvittavat muutokset, joilla turvataan suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus".

Nyt käsitellyssä oleva esitys ei nimenomaisesti koske omistusten yleisöjulkisuutta, eikä hallitus ole ryhtynyt eduskunnan yksimielisesti edellyttämiin toimiin sen parantamiseksi. Sen sijaan se teetti selvityksen siitä, voitaisiinko suomalaisia pörssiyrityksiä rajoittaa käyttämästä ulkomaisia arvopaperikeskuksia tai sijoittajia rajoittaa käyttämästä ulkomaisia hallintarekistereitä. Kyseisessä selvityksessä ei siis selvitetty eri vaihtoehtoja siitä, miten hallintarekisteröityjen osakkaiden omistuksen läpinäkyvyys voitaisiin varmistaa, kuten eduskunta edellytti.

Katsomme, että edellä mainittujen avoimuus-, demokratia- ja korruptionäkökulmien valossa on välttämätöntä, että valtioneuvosto valmistelee pika-aikataululla esityksen, jolla varmistetaan pörssiyrityksien omistusten yleisöjulkisuus eduskunnan edellyttämällä tavalla. Helpoiten tämä onnistuisi perustamalla avoin julkinen rekisteri. Näin omistukset tulisivat näkyviksi kansalaisille, toimittajille ja tutkijoille, mikä parantaisi mahdollisuuksia arvioida veromenetysten suuruutta ja luoda lisäpainetta väärinkäytösten ehkäisyyn.

Myös ulkomaisen omistuksen läpinäkyvyys tulee varmistaa. Esimerkiksi edellä mainitussa Afarakin tapauksessa omistuksensa salannut omistaja oli nimenomaan ulkomainen. Nykytilanteessa myös suomalaisilla on mahdollisuus salata omistuksensa — ja välttää myyntivoitoista ja osingoista perittävät verot — esimerkiksi ulkomaisten pöytälaatikkoyhtiöiden avulla.

Oikeudellista estettä omistajarekisterille ei ole. Esimerkiksi vuonna 2017 EU:ssa hyväksytyn osakkaiden oikeuksia koskevan direktiivin (EU 2017/828) 3 a artiklan 4 kohdan 3 alakohta antaa nimenomaisesti jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää osakkeenomistajien henkilötietojen keräämisestä esimerkiksi omistusten riittävän läpinäkyvyyden ja verovalvonnan varmistamiseksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään kolme lausumaa. (*Vastalauseen lausumaehdotukset*)

Vastalauseen lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarvittaviin toimiin varmistukseksi, että veroviranomaiset saavat kattavat tiedot kaikista osingoista ja osakekaupoista.

Valiokunnan mietintö VaVM 38/2018 vp
Vastalause

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarvittaviin toimiin, jotta pörssiomistukset saadaan mahdollisimman laajasti julkiseen omistajarekisteriin ja että eduskunnan vuonna 2017 lausumalla edellyttämä "suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus" toteutuu hallintarekisteröityjen osakeomistusten kohdalla.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarvittaviin toimiin monenväliseen yleissopimukseen sisältyvän verosopimusten väärinkäytön estämistä koskevan yleisen määräyksen kirjaamiseksi Suomen verolainsäädäntöön.

Helsingissä 6.3.2019

Kari Uotila vas
Li Andersson vas
Johanna Ojala-Niemelä sd
Harry Wallin sd
Riitta Myller sd
Maria Tolppanen sd
Emma Kari vihr