



Eduskunnan verojaosto
Sara Kuitunen
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Lausunto hallituksen esitystä koskien hallintarekisteröidyistä osakkeista saatujen osinkojen verotusmenettelyä (HE 282/2018 vp)

Eduskunnan verojaosto on pyytänyt Keskuskauppakamarin lausuntoa hallituksen esityksestä koskien hallintarekisteröidyistä osakkeista saatujen osinkojen verotusmenettelyä ("esitys"). Keskuskauppakamari lausuu asiasta seuraavan.

I. Yleisesti esityksen sisältämistä ehdotuksista

Ehdotus OECD:n tukeman TRACE-mallin käyttöönottamiseksi on periaatteessa kannatettava, mutta ennenaikainen. Ottaen huomioon, että Suomi on kansainvälisesti katsoen rahoitusmarkkinoiden reuna-alue, on lainsäädäntöpoliittisesti täysin epärealistista ehdottaa, että Suomi olisi ensimmäinen valtio maailmassa, joka vaatisi kaikkia kansainvälisiä rahoituslaitoksia kehittämään TRACE-mallin mukaiset raportointijärjestelmät ja –prosessit ainoastaan Suomen osakemarkkinoita varten. TRACE-mallin käyttöönottoa ja sen ajoitusta tulisi siksi valmistella yhteistyössä muiden relevanttien markkinoiden kanssa, esimerkiksi EU:n tai muiden pohjoismaiden kanssa.

Esitys sisältää kolme ehdotusta, joita kaikkia voidaan pitää vaikutuksiltaan epätoivottavina ja Suomen osakemarkkinoiden toiminnan kannalta haitallisina:

- A. Ulkomaisiin osingonsaajiin nykyään sovellettavasta ns. yksinkertaistetusta lähdeveromenettelystä ehdotetaan luovuttavan kokonaisuudessaan.
- B. Osinkojen lähdeveron enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 30 prosentista 35 prosenttiin.
- C. Lähdeveron pidättämistä koskeviin vastuisiin ehdotetaan muutoksia, jotka kohdentuvat osakkeiden liikkeeseenlaskijoihin täysin kohtuuttomalla tavalla

Koko esityksestä ainoastaan eduskunnan alkuperäisen ponnien mukainen ehdotus 50 prosentin lähdeverosta tunnistamattomille Suomessa asuville osingonsaajille on toteutuskelpoinen.

A. Ehdotus koskien yksinkertaistetusta menettelystä luopumista

Esityksen ehdotuksista ongelmallisimman on ns. yksinkertaistetusta menettelystä luopuminen vuoteen 2020 mennessä. Tällä hetkellä lähes puolet ulkomaisille osakkeenomistajille maksettavista osingoista maksetaan juuri yksinkertaistetussa menettelyssä. Suomalaisten pörssiyritysten markkina-arvosta noin puolet on nykyään ulkomaalaisomistuksessa.

Esityksessä on arvioitu muutoksen todennäköiset vaikutukset monelta osin virheellisesti. Esityksessä on oletettu, että kansainväliset rahoitusalan toimijat tulevat mukauttamaan toimintansa Suomen laissa esitettyjen vaatimusten mukaisiksi – siitä huolimatta, että markkinaosa-



puolet ovat hyvin yksimielisesti arvioineet tilanteen päinvastaiseksi. Riski ns. palautusmenettelyn osalta on näin ollen karkeasti aliarvioitu. Palautushakemusmenettely on paitsi osingonsaajan kannalta epäedullinen, myös Verohallinnon kannalta hyvin raskas ja työllistävä. Ennen kaikkea palautushakemusmenettely on altis väärinkäytöksille, kuten useiden maiden esimerkit ovat osoittaneet.

Vastaavasti riskit, jotka liittyvät Suomen osakemarkkinoiden houkuttelevuuteen ja kilpailukykyyn on selvästi aliarvioitu tai jätetty huomiotta. Menettelystä luopuminen esityksen mukaisesti heikentää olennaisesti Suomen osakemarkkinoiden houkuttelevuutta ulkomaisten sijoittajien kannalta, vähentää siten suomalaisten pörssiosakkeiden likviditeettiä, vaikeuttaa suomalaisten pörssiyhtiöiden rahoituksen saatavuutta ja siten heikentää suomalaisten yhtiöiden kilpailukykyä.

B. Ehdotus lähdeveron enimmäismäärän nostamiseksi

Esitykseen sisältyy myös ehdotus nostaa ulkomaisten osingonsaajien maksimiveronpidätys 30 prosentista 35 prosenttiin. Tältä osin ehdotuksen vaikutuksia osingonsaajiin tai verotuottoon tai verotuksen kansainväliseen kilpailukykyyn ei ole tosiasiallisesti arvioitu lainkaan. Esityksen suppean kansainvälisen vertailun perusteella ehdotettu maksimilähdevero tulisi olemaan 5-10 % suurempi kuin missään muulla tarkastellulla markkinalla, mutta tätä ei ole huomioitu vaikutusarviossa lainkaan.

C. Ehdotus osinkoa maksavien yhtiöiden verovastuusta

Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia osingonmaksun ja lähdeveron perintään osallisten osapuolten velvollisuuksiin ja vastuisiin. Muutokset laajentaisivat yhtiöiden verovastuuta koskemaan ulkomaisten säilyttäjäpankkien laiminlyöntejä ja niitä koskevia verohallinnon epäonnistuneita perintätoimia. Tätä ei voida pitää millään tavalla oikeudenmukaisena tai kohtuullisena.

Nyky sääntelyssä vastuu verojenpidättämisestä kohdentuu osinkoa maksavaan yhtiöön, mikä on tunnustettu koko lainvalmistelun ajan epäkohdaksi, joka tulisi korjata.¹ Aiemmin lausunnoilla olleet luonnokset ovatkin sisältäneet ehdotukset kyseisen epäkohdan poistamiseksi. Eduskunnalle annettussa esityksessä ehdotettuja verovastuita on kuitenkin olennaisesti muutettu - markkinaosapuolia kuulematta.

Esityksessä ehdotettuja muutoksia on kuvattu keskenään ristiriitaisin tavoin. Ensinnäkin vaikutusarviossa todetaan, että "liikkeeseenlaskijan vastuu kevenisi selkeästi" (HE 282/2018, s. 30).

Velvoitteiden osalta todetaan niin ikään, että rekisteröitynyt säilyttäjä vastaa osingonsaajatietojen oikeellisuudesta ja sen selvittämisessä tekemistään laiminlyönneistä ja että osinkoa mak-

¹ "Ongelmalliseksi on koettu myös verovastuun rajoittuneisuus. Esim. TRACE-mallin mukaan säilyttäjät ovat vastuussa laiminlyönneistään johtuneista veromenetyksistä. Suomessa vastuu on yksinomaan liikkeeseenlaskijalla." (HE 282/2018, s. 18) sekä "Koska tieto perittävän lähdeveron prosentista tulee osingon maksuhetkellä rekisteröityneeltä säilyttäjältä, on kohtuullista, että rekisteröitynyt säilyttäjä on näissä tilanteissa ensisijaisesti vastuussa omista laiminlyönneistään." (HE 282/2018, s. 30)



savan yhtiön velvollisuudeksi jää huolehtia, että sitä lähinnä oleva säilyttäjä kuuluu säilyttäjärekisteriin.² Tämä vastaa aiemmin lausunnolla olleen ehdotuksen sisältöä, jota voidaan pitää perusteltuna vastuunjakona.

Esityksessä ehdotettujen lainsäännösten ja näiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan osinkoa maksavien yhtiöiden tosiasiallinen vastuu ei kuitenkaan rajoitu heidän mahdollisiin omiin laiminlyönteihinsä vaan tosiasiaassa yhtiöt olisivat vastuussa myös kaikista maksuun osallistuneista säilyttäjistä ja näiden mahdollisista laiminlyönneistä. Yhtiöiden vastuuta ehdotetaan siten ensisijaiseksi, että yhtiön vastuu poistuu ainoastaan, jos perimättä jääneet verot saadaan perittyä laiminlyöntiin syyllistyneiltä säilyttäjiltä.³ Koska yhtiöiden maksuvelvoite ei olisi millään tavalla sidottu niiden omaan huolimattomuuteen, vastuuta tulisi luonnehtia ns. ankarana vastuuna, jota on pidettävä yleisesti ottaen poikkeuksellisenä sääntelytoimenpiteenä ja tässä tapauksessa täysin kohtuuttomana. Vastoin esityksessä annettua luonnehdintaa osingon maksaneiden yhtiöiden tosiasiallinen vastuu kiristyisi eikä keventyisi.

Pörssi-yhtiöiden osinkojen maksuun ja niistä toimitettavaan veronpidätykseen osallistuu lukuisia eri tahoja osinkoa maksavasta yhtiöstä arvopapereiden säilytystä tarjoaviin säilyttäjäpankkeihin, arvopaperikauppojen selvitysjärjestelmään ja siinä toimiviin mahdollisiin maksuasiamiehiin. Osingonmaksua välittävien rahoituslaitosten ketju on monipolvinen ja maailmanlaajuinen. Osinkoa maksavalla yhtiöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta valvoa kaikkia maksunvälitykseen osallistuvia tahoja, vaan yhtiön on luotettava säilytyspankkien toimintaan.

Sääntelyssä näiltä säilyttäjiltä edellytetään rekisteröintiä verottajan ylläpitämään rekisteriin. Rekisteriin liitetyt säilyttäjät tekevät osingon maksajaa sitovia ilmoituksia omaehtoisesti. Yhtiöillä ei ole mahdollisuutta valvoa, millä edellytyksin säilyttäjiä on otettu rekisteriin tai minkälaisin perustein säilyttäjät tekevät ilmoituksiaan. Yhtiöillä ei myöskään ole toimivaltuuksia tai mahdollisuuksia rekisteröityneiden säilyttäjien valvontaan tai mahdollisiin perintätoimiin. Tältä osin toimivaltuudet ovat verohallinnolla.

Ehdotetut säännökset eivät toisaalta tarjoa yhtiöille käytännössä mahdollisuuksia olla perimättä lähdeveroa rekisteröityjen säilyttäjien antamien ilmoitusten mukaisesti tai muutenkaan suojautua esimerkiksi jokaisen maksuun osallistuneen säilyttäjän maksukyvyttömyyttä vastaan. Ehdotetun sääntelyn perusteella yhtiö ei voisi myöskään itse ryhtyä perintätoimiin.

² "Periaatteessa osingon maksaja olisi edelleen vastuussa perimättä jääneestä lähdeverosta, mutta tätä vastuuta pienentäisi olennaisesti rekisteröityneen säilyttäjän vastuu, koska mahdollinen virhe tapahtuu yleensä säilytysketjussa, jolloin vastuu olisi pääosin rekisteröityneellä säilyttäjällä" (HE 282/2018, s. 23) sekä "Rekisteröityneelle säilyttäjälle ehdotetaan myös vastuuta lähdeverosta, joka – koskisi ainoastaan niitä nimenomaisia tilanteita, joissa säilyttäjä on laiminlyönyt velvollisuutensa selvittää huolellisesti osingon saajan tiedot ja tämän oikeuden alennettuun veroon, taikka joissa säilyttäjä on jättänyt vuosi-ilmoitus tiedot toimittamatta tai antanut ne olennaisesti puutteellisenä eikä niitä kehotuksesta huolimatta ole täydennetty." (HE 282/2018, s. 31).

³ "Määrättäessä perimättä jäänyt lähdevero osingon maksajalle ja säilyttäjälle heidän suoritettavakseen voitaisiin määrätä veronkorotus ja viivästyskorko mainitun säännöksen mukaisesti. Veron koko määrää perittäisiin erillisinä velvoitteina sekä osingon maksajalta että säilyttäjältä. Osingon maksajan vastuu olisi näissä tilanteissa luonteeltaan verosaatavaa turvaava—" (s. 39)

"Säilyttäjälle määrätyn veron perimistä säilyttäjältä jatkettaisiin siitä huolimatta, että osingon maksaja olisi maksanut sille määrätyn veron. Säilyttäjän vastuun ensisijaisuus toteutuisi siten, että jos säilyttäjä maksaisi veron, veron määrääminen poistettaisiin osingon maksajalta ja osingon maksajalle palautettaisiin sen mahdollisesti maksamat verot." (s. 39)



Antti Turunen

Lausunto
4.2.2019

4 (4)

Ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa osingon maksajan vastuut laajenisivat olennaisesti nykytilaan nähden. Nykyään kaikki osingonmaksua koskevat tiedot välittyvät Suomessa tilinhoitajina toimivien säilyttäjien välityksellä, jolloin verovastuu voidaan kohdistaa yksityisoikeudellisin sopimuksin säilytysketjussa.

Keskuskauppakamari katsoo, että osingonmaksuun osallisten osapuolten vastuiden osalta esitys tulisi ehdottomasti palauttaa aiemmin julkaistun ehdotuksen mukaiseksi.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Antti Turunen
lakimies