VALTIOVARAINMINISTERIÖ

25.2.2019

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta/verojaosto

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 282/2018 vp) Valtiovarainministeriön vastine talousvalionkunnan lausuntoon TaVL 66/2018 vp. – HE 282/2018 vp.

Valtiovarainministeriön vastine

Valtiovarainministeriö viittaa 21.2.2019 verojaostolle annettuun vastineeseen sekä liitteenä olevaan Verohallinnon valtiovarainministeriön pyynnöstä antamaan lausuntoon ja esittää vastineena talousvalionkunnan lausuntoon seuraavaa.

Tietosuoja ja julkisuuslainsäädäntö

Talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöskohtaiset tietosuoja-asetuksen mukaiset käsittelyperusteet jäävät osin epäselviksi. Lisäksi arviointi tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta olennaisesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja siitä poikkeamisesta puuttuu.

Valtiovarainministeriö toteaa, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin ehdotetut muutokset ovat hyvin vähäisiä. Laista ehdotetaan poistettavaksi nykyisen ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriä koskevat tiedot ja niiden tilalle tulee vastaavasti ehdotettua säilyttäjärekisteriä koskevat tiedot. Molempien rekisterien tietosisältö on hyvin samanlainen.

Rekisterin tietoihin kuuluisi asian luonteesta johtuen rekisteröintihakemukset, Verohallinnon sekä kotimaasta että ulkomailta hankkimat lisäselvitykset, päätös hakemuksesta sekä rekisteristä poistamista koskevat päätökset. Näistä tiedoista olisi julkisia yritys- ja yhteisötunnus ja vastaava ulkomainen tunnus, kotivaltio, osoite ja rekisterimerkinnän voimassaoloaika. Niiden tietosisältö on lähes identtinen poistettavaksi ehdotetun ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisterin kanssa.

Lisäksi esityksessä täsmennetään osingon saajaa koskevia säännöksiä, mutta olennaiselta osalta esityksessä ei muuteta olemassa olevaa oikeustilaa lähdeverovelvollisen osingonsaajan osalta. Esityksessä annetaan säilyttäjälle mahdollisuus niin halutessaan rekisteröityä perustettavaan säilyttäjärekisteriin, jolloin sille tulisi esityksessä kuvattuja oikeuksia ja velvollisuuksia.

Rekisteriin hakeutunut säilyttäjä olisi ilmoitusvelvollinen lähdeverovelvollisen sijoittajan tietojen osalta. Lisäksi rekisteröitynyt säilyttäjälle voisi syntyä joissain tilanteissa syntyä verovelvollisuus. Kuten esityksestä ilmenee, tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten mukaan tietojen käyttötarkoituksena on verotuksen toimittaminen.

Tarkemmat perustelut löytyvät liitteenä olevasta Verohallinnon lausunnosta. Lisäksi valtiovarainministeriö viittaa tietosuojavaltuutetun verojaostolle antamaan lausuntoon.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain rakenteen ja sen suhteen arviointi perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksiin nähden

Talousvaliokunta on myös viitannut perustuslakivaliokunnan jo 2005 antamaan lausuntoon, jonka mukaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain jatkovalmistelussa on syytä arvioida verotustietojen julkisuuslain rakennetta ja sen suhdetta perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksiin (PeVL 40/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt valitettavana, että edellä mainitun kaltaista arviointia ei ole tehty, ja pitänyt tärkeänä, että valtioneuvostossa selvitetään kokonaisvaltaisesti verotustietojen ja niitä vastaavien tietojen julkisuuden ja salassapidon suhdetta perustuslain julkisuusperiaatteeseen. Kysymys on edelleen olennaisilta osin avoinna.

Talousvaliokunnan lausunnosta jää epäselväksi, olisiko talousvaliokunnan käsityksen mukaan kyseinen arviointi pitänyt tehdä tämän lainsäädäntöehdotuksen yhteydessä. Ottaen huomioon salassapitoa ja julkisuutta koskevien säännösten vähäinen merkitys esityksessä, ei tällaisen laajan arvioinnin tekemistä tässä yhteydessä voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Yhteenveto tietosuojasta ja julkisuuslainsäädännöstä

Esitys ei edellä mainituista syistä voida pitää ongelmallisena perustuslain 10 §:n 1 momentin tai perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta ja esityksessä on käytetty asianmukaisesti tietosuoja-asetuksen suomaa kansallista liikkumavaraa.

Kun otetaan huomioon, missä laajuudessa tiesuojalainsäädäntöä ja julkisuuslainsäädäntöä on esityksessä käsitelty, muutosten vähäisyys suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä se, että esitys ei muuta oikeustilaa osingon saajien tietosuojan eikä olennaisesti säilyttäjien rekisteröinnin julkisuuden osalta, ei esitystä voida edellä esitetyn johdosta pitää tältä osin keskeneräisenä.

Oikeudenmukainen verotus ja verovastuu

Ehdotuksen 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. 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 veronkoro-

tuksineen 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.

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.

Rekisteröityneen säilyttäjän vastuuta ja sen suhdetta maksajan vastuuseen on käsitelty 21.2.2019 verojaostolle annetussa vastineessa.

Taloudellisten vaikutusten arviointi ja palautusmenettely

Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksessä ei ole arvioitu niitä vaikutuksia, joita seuraisi siitä, että toimijat eivät rekisteröidykään odotetulla tavalla. Ehdotetun uudistuksen viranomaisiin kohdistuva riski on paluu jälkikäteiseen manuaaliseen palautusmenettelyyn, jonka volyymiä ei ole mahdollista arvioida hallituksen esityksen tarjoaman tietopohjan valossa.

Myös osa lausunnonantajista on pitänyt valitettavana, että laajaa vaikutusarvioita ei ole tehty. Lausunnoissa on esitetty väite, että yksinkertaistetusta menettelystä luopuminen johtaisi siihen, että verosopimuksen mukaista etu ei pystyttäisi 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. Lisäksi on huomattava, että Verohallinto ei ole lausunnossaan 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.

Lausunnoissa on perusteluina käytetty sitä, etteivät ulkomaiset omaisuudenhoitajien rekisteriin merkityt toimija 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.

Esityksessä on 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.

Ensinnäkin on huomattava, että nyt on kyse ainoastaan niistä osingonsaajista, joihin sovelletaan yksinkertaistettua menettelyä. Näitä on alle 20 prosenttia suomalaisista listatuista yhtiöistä maksetuista osingoista. 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. Esitys kohdistuu ulkomaisiin säilyttäjiin, joiden liiketoiminta on rajaylittävä arvopapereiden säilytys ja siihen liittyvät tehtävät. Ne kilpailevat keskenään ja pyrkivät palvelemaan asiakkaitaan mahdollisimman hyvin. Niillä on jo tapahtuneen kansainvälisen kehityksen vaatimusten johdosta (FATCA/CRS) valmiudet soveltaa TRACE-mallia vähäisin muutoksin. Tätä tukee myös European Banking Federation'n (EBF) julkinen kirje[1] 23.7.2018, jossa viitataan CRS:n synergiahyötyihin sovellettaessa TRACE-mallia.

Valtiovarainministeriön 21.2.2019 antamassa vastineessa on esitelty yksityiskohtaisesti miksi säilyttäjän kannattaa rekisteröityä ja mitä etua siitä saa. Ne ovat ne samat syyt, joiden pohjata TRACE-malli on kehitetty ja joiden takia edellä mainittu European Banking Federation haluaa valtioiden ottavan TRACE-mallin käyttöön.

Esityksessä olevan analyysin perusteella on nähtävissä, että säilyttäjillä ei tule ehdotuksen johdosta suuri muutoksia eikä sopeutuminen tule aiheutumaan huomattavan suuria kustannuksia tai vaikeuksia soveltaa esitettyä lainsäädäntöä. Tältä osin hallitsemattoman palautushakemusten määrän kasvua ei voida pitää todennäköisenä, joten sellaisen tilanteen seurausten kuvaamista ei voida pitää tarpeellisena.

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

Yhteiseurooppalaisen sääntelyn kehittäminen

Talousvaliokunta on lausunnossaan pitänyt kaikkein tarkoituksenmukaisimpana toimintatapana sitä, että Suomi olisi aktiivisesti mukana vaikuttamassa yhteiseurooppalaisen sääntelyn kehittämiseen, jotta Suomessa hyviksi havaittuja käytänteitä saataisiin levitettyä laajemmaltikin.

Valtiovarainministeriö yhtyy tähän tavoitteeseen, mutta toteaa, että tällaista kehitystä ei ole näköpiirissä. Suomi on tehnyt yhteistyötä sekä komission työryhmissä että OECD:ssä. Lisäksi yhteistyötä on tehty muiden Pohjoismaiden kanssa.

Verohallinnon raportti julkaistiin 2010, jolloin valtiovarainministeriössä jouduttiin pohtimaan, miten raportissa esitettyihin ongelmiin tulisi suhtautua. Komission FISCO-työryhmä oli antanut raporttinsa 2007 ja 2008. Sen johdosta komissiossa oli 19.10.2009 antanut suosituksen lähdeveron alentamiseen sovellettavista menettelyistä. Samanaikaisesti aloitti OECD:ssä ns. TRACE-työryhmä, jonka tehtävänä oli jatkaa nk. pilot project'in työtä. Näissä olosuhteissa vero-osastolla päätettiin osallistua OECD:n TRACE-

[1] https://www.ebf.eu/reporting-taxation/eu-code-of-conduct-on-withholding-tax-procedures-ebf-position-on-the-ec-proposal/
https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/08/EBF_031712-EBF-comments-on-the-EU-Code-of-Conduct-on-Withholding-Tax-Procedures.pdf

työskentelyyn ja mahdollisten kansallisten muutosten osalta jäätäisiin odottamaan kyseisen työn ja mahdollisen kansainvälisen mallin valmistumista. Pohjoismaista Suomen lisäksi ryhmään kuului Norja ja Tanska. Ruotsi ei ollut mukana TRACE-ryhmän työskentelyssä. Saman aikaisesti OECD:n työskentelyn kanssa Pohjoismaista Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti aloittivat yhteistyönä selvittämään mahdollisuuksia ottaa TRACE-malli käyttöön samanaikaisesti. OECD:n TRACE-malli valmistui tammikuussa 2014. Paljon tätä ennen oli Pohjoismaiden samoin kuin eräiden muidenkin maiden resurssit sitoutuneet FATCA:aan ja erityisesti IGA:n (Intergovermental Agreement) tekemiseen Yhdysvaltojen kanssa ja kansalliseen voimaan saattamiseen sekä tämän jälkeen finanssitilitietojen (CRS) vaihtamiseen.

Suomessa lähdeverolain muutos tuli uudestaan ajankohtaiseksi eduskunnan 24.5.2017 antaman lausuman johdosta. Valmistelun aikana on selvitetty myös muiden Pohjoismaiden tilannetta ja heidän kiinnostustaan yhteistyöhön.

Helsingissä marraskuussa 2017 pidetyssä kokouksessa selvisi, että Tanskassa oli tapahtuneiden palautuspetosten johdosta annettu tiukat poliittiset rajoitteet sen suhteen, miten he tulisivat muuttamaan järjestelmäänsä, eikä TRACE:n soveltaminen olisi näissä olosuhteissa mahdollista. Käsityksemme mukaan Tanska ei ole useista luonnoksista huolimatta vieläkään saanut muutettua heidän palautusjärjestelmäänsä perustuvaa menettelyä. Norja ei päässyt osallistumaan kokoukseen. Heillä oli juuri tehty eräitä muutoksia, joten heillä ei ilmeisesti ollut suurta kiinnostusta yhteystyöhön. Norja edellyttää osakkeenomistajien ennakkorekisteröintiä, jotta he voisivat saada verosopimusetuudet maksettaessa. Ruotsi oli hyvin kiinnostunut TRACE-mallista ja Suomen esitysluonnoksesta. Ruotsissa oli heidän lähdeverotusta koskeva selvitystyöryhmä aloittamassa toimintaansa. Sen toimintaa on hidastanut henkilövaihdokset. Alkujaan heidän piti saada työnsä valmiiksi syyskuussa 2018. Sen jälkeen vuoden 2018 lopussa. Tämän hetkinen määräaika on maaliskuun 2018 loppu. Käsityksemme on, että TRACE on ollut yksi keskeinen vaihtoehto Ruotsi mahdollisissa lainsäädäntömuutoksissa. Muista valtioista Belgia selvittelee mahdollisuutta ottaa TRACE käyttöön.

Komissio on 2017 julkistanut yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laaditut lähdeverotusta koskevat käytännesäännöt, mutta ne rajoittuivat lähinnä palautusmenettelyssä sovellettavien parhaiden menettelytapojen esittelyyn. Tämä on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon, että suurin osa EU:n jäsenvaltiosta soveltaa palautusmenettelyä lähes ainoana vaihtoehtona, jolla verosopimuksen etuudet annetaan osingon saajille. Tämänkään ei voida katsoa vastaavan talousvaliokunnan tavoittelemaa yhteiseurooppalaisen sääntelyn kehittämistä.

Talousvaliokunnan lausumaehdotus

Talousvaliokunta on ehdottanut eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää toteuttamismahdollisuudet ja valmistelee kattavaan kansainväliseen vertailuun ja vaikutusarviointeihin tukeutuvan lainsäädäntöehdotuksen, jolla voitaisiin varmistaa osingoista maksettavaksi tulevan verotuksen oikeellisuus ja yhdensuuntaisuus pohjoismaisessa ja eurooppalaisessa kontekstissa.

Valtiovarainministeriön pitää lausumaehdotusta epäselvänä ja hyvin ongelmallisena. Nyt esillä olevassa esityksessä on kansainvälinen vertailu, joka kattaa valtiovarainministeriön tiedossa olevat mallit verosopimuksen mukaisten etujen antamisesta osingonsaajille mukaan lukien Norja, Ruotsi ja Tanska. Lisäksi esityksessä on vaikutusarviointi sen todennäköisistä vaikutuksista. Valiokunnan edellyttämä yhdensuuntaisuus pohjoismaisessa ja eurooppalaisessa kontekstissa on myös ongelmallinen, koska Norja ja Tanska ovat valinneet

täysin erilaisen lähestymistavan kuin muut OECD:n jäsenvaltiot. Ruotsin tuleva malli on edelleen epäselvä, koska sitä valmistelevan työryhmän työn valmistumista on toistuvasti siirretty. Muu valtiot Euroopassa soveltavat edelleen palautusmenettelyä. Tämä ei kuitenkaan liene se eurooppalainen konteksti, jonka kanssa yhdensuuntaista mallia talousvaliokunta edellyttää.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksessä ei ole talousvaliokunnan esittämiä puutteellisuuksia, joiden vuoksi sitä ei tulisi hyväksyä.

Harri Joiniemi
Neuvotteleva virkamies

Liite Verohallinnon lausunto 25.2.2019