

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

15.12.2017

Valtiovarainministeriö
harri.joiniemi@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VM083:00/2017
VH A54/00 00 01/2017

Osinkojen lähdeverotuksen muuttaminen, VM083:00/2017

Verohallinto on antanut 30.8.2017 valtiovarainministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain, ennakkoperintälain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

Verohallinto täydentää nyt annettavalla lausunnolla edellä mainittua lausuntoaan arviolla niistä taloudellisista vaikutuksista, joita ehdotetulla lakimuutoksella olisi Verohallinnolle. Lisäksi Verohallinto tarkentaa näkemystään lakimuutosten toteuttamisaikataulusta. Arvion perusteena ovat lausunnolla olleen hallituksen esityksen lisäksi seuraavat lausunnon antamisen jälkeen saadut täsmentävät seikat:

- Verohallinnon ylläpitämään säilyttäjerekisteriin merkitylle säilyttäjälle säädettäisiin velvollisuus antaa loppusaajalle välittämäänsä osinkoa koskeva vuosi-ilmoitus;
- Verohallinnon ylläpitämään säilyttäjerekisteriin merkitylle säilyttäjälle säädettäisiin verovastuu laiminlyöntinsä vuoksi perimättä jääneestä lähdeverosta ja ennakonpidätyksestä;
- Käyttöön otettaisiin OECD:n Trace-suosituksen mukainen uusi vuosi-ilmoitus, jolla säilyttäjerekisteriin merkitty säilyttäjä voisi ilmoittaa hallintarekisteriin merkitylle osakkeelle maksetun osingon loppusaajan yksilöintitiedot sekä tälle maksetun osingon määrän ja osingosta perityn lähdeveron määrän

- Käyttöön otettaisiin OECD:n Trace-suosituksen mukainen asiakkaan tutkimis- ja tunnistamismenettely; ja
- edellä mainituista muutoksista Verohallinnolle aiheutuvat tietojärjestelmämuutokset.

Lakimuutoksesta voidaan yleisesti todeta, että se aiheuttaa Verohallinnolle lisätöitä sekä toteutusvaiheessa että käyttöönoton jälkeen. Merkittävimmät toteutusvaiheen kustannukset johtuvat tietojärjestelmämuutoksista. Muutos edellyttää tietojärjestelmä- ja tietuemuutoksia, mukaan lukien uuden ns. Trace XML –skeeman toteuttamisen, nykyisen ulkomaisten omaisuudenhoidajien rekisterin uudistamisen säilyttäjärekisteriksi ja eräitä muita muutoksia Verohallinnon tietojärjestelmiin. Näiden muutosten ylläpidosta aiheutuu myös kustannuksia.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella Verohallinto arvioi toteutukseen liittyvien ulkopuolisten ostopalveluiden kustannuksiksi 500.000 – 1.000.000 euroa. Lisäksi muutoksen toteutus vaatii Verohallinnon IT-työntekijöiltä vuosina 2018 – 2020 vuosittain noin 2 - 3 henkilötyövuoden työmäärän.

Kustannusten tarkkaan määrään vaikuttavat lakimuutoksen lopullinen sisältö ja toimijoiden vuosi-ilmoitusten muotoa ja sisältöä koskevat perustellut ehdotukset. Toteutuskustannuksiin vaikuttaa esimerkiksi se, olisiko osinkojen ilmoittamiseen jatkossa käytettävissä Trace-skeeman ohella myös nykyinen osinkojen vuosi-ilmoitus sekä se, millä sähköisellä asiointipalvelulla tietoja voisi jatkossa ilmoittaa. Kustannuksiin vaikuttaisi myös muutosten ajallinen ja sisällöllinen toteuttaminen osana Verohallinnon tietojärjestelmien kokonaisuudistusta. Järjestelmien ylläpidosta myöhemmin aiheutuvia kustannuksia ei ole tässä vaiheessa arvioitu.

Lakimuutos edellyttäisi Verohallinnolta varsin mittavaa uutta sisästä ja ulkoista ohjeistusta sekä toimialan ohjeistusta erityisesti, jos käyttöön otettaisiin kansainvälisten suositusten mukaiset asiakkaiden tutkimis- ja tunnistamismenettelyt. Lisätyötä aiheuttaisivat esimerkiksi vuosivalvontaan ja palautusmenettelyyn liittyvien uusien työmenetelmien suunnittelu ja käyttöönotto sekä uuden säilyttäjärekisterin hallinnointi. Verohallinnon arvion mukaan lakimuutoksesta johtuva lisätyömäärä toteutusvaiheessa olisi näiltä osin vuosina 2018 – 2020 noin 3 – 5 henkilötyövuotta vuosittain.

Lakimuutos vaikuttaisi myös pysyvästi Verohallinnon työmääriin. Vaikutuksia on osin vaikea arvioida, koska ne riippuvat pitkälti toimialan ja sijoittajien käyttäytymisestä sekä mahdollisista muista lainsäädäntömuutoksista. Erityisesti palautushakemusten käsittelyyn mahdollisesti tarvittavien lisäresurssien arviointi on haastavaa.

Lakimuutoksella ei pitäisi periaatteessa olla erityisen suurta välitöntä vaikutusta palautushakemusten lukumäärään, jos nykyistä ns. yksinkertaistettua menettelyä käytettäessä on toimittu voimassa olevan lain tarkoittamalla tavalla. Yksinkertaistetun menettelyn käyttämisen edellytyksenä on ollut se, että osingon loppusaajatiedot ovat olleet käytettävissä; rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 10 b §:n mukaan ulkomaisen omaisuudenhoitajan on tullut sitoutua pyydettyä ilmoittamaan osingon saajan nimi, syntymäaika, mahdollinen muu virallinen tunnistetieto ja osoite kotivaltiossa sekä toimittaa asianomaisen valtion veroviranomaisen antama todistus osingon saajan verotuksellisesta asuinvaltiosta.

Riittäväällä siirtymäajalla ja ohjeistuksella lakimuutos voi selkeyttää menettelyitä, pienentää palautusmenettelyn riskejä ja siten mahdollistaa kaikkien osapuolten näkökulmasta tehokkaamman verotusmenettelyn. Kansainväliseen, OECD:n Trace-malliin perustuvan ilmoittamismenettelyn käyttöönotto lisää oikeusvarmuutta ja selkeyttää sääntelyä. Se myös pienentää toimialalla esiintynyttä huolta luottamuksellisten asiakastietojen antamisesta suoran kilpailijan käyttöön verrattuna malliin, jossa osingon loppusaajatiedot pitäisi toimittaa maksatusketjua pitkin usean keskenään kilpailuasemassa olevan tilinhoitajan kautta osingonmaksajalle. Näin siksi, että TRACE –malli mahdollistaa, että osingonsaajaa lähinnä oleva rekisteröity säilyttäjä voi toimittaa tiedot suoraan Verohallinnolle, jolloin ei ole riskiä toisaalta siitä, että tieto päätyisi kilpailijan tietoon tai siitä, että moniportaisen ketjun läpi tiedon toimittaminen olisi hidasta. TRACE –mallin käyttöönoton voidaan katsoa helpottavan tietojen ilmoittamista Verohallinnolle, jolloin uudistuksen ei pitäisi lisätä palautushakemusten määrää.

Verohallinto arvioi, että lain soveltamisen ensimmäisinä vuosina palautushakemusten määrä kasvaa ainakin tilapäisesti osingon maksajalle asetetun nykyistä korostetumman huolellisuusvaatimuksen ja selkeämmin säännellyn verovastuun johdosta. Verohallinnon arvion mukaan ensimmäisenä kahtena soveltamisvuonna palautushakemusten käsittelyyn tarvittava lisäresurssi olisi 5 – 8 henkilötyövuotta. Arviossa on lähdetty siitä, että palautushakemusten määrä tulee olemaan 2 – 3 -kertainen nykyiseen verrattuna.

Tässä arviossa on otettu huomioon, että suurimasta osasta hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen kokonaismäärästä on jo nykyisin ilmoitettu loppusaajatiedot Verohallinnolle: vuonna 2016 loppusaajatiedot ilmoitettiin Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella noin 2,1 miljardin euron määräisistä osingoista hallintarekisteröidyille osakkeille, kun taas yksinkertaistetussa menettelyssä ilman loppusaajatietoja ilmoitettujen osinkojen kokonaismäärä oli noin 1,4 miljardia euroa. Yksinkertaistettua menettelyä on pääosin sovellettu niissä valtioissa asuviin saajiin, joiden verosopimuksenkin mukainen lähdeveroprosentti on 15 %. Kuten edellä on todettu, myös nykyisen lainsäädännön mukaan osingon maksajan on tullut sopimuksin varmistaa, että loppusaajatieto on pyydettyä saatavissa, jos yksinkertaista menettelyä sovelletaan. Loppusaajatiedon on näin ollen tullut olla myös näissä osingonmaksuissa jo nykyisellään osingonsaajaa lähinnä olevan säilyttäjän hallussa.

Jos kuitenkin merkittävä osa ns. yksinkertaistetussa menettelyssä käsitellyistä osingoista siirtyisi palautusmenettelyyn, kasvaa Verohallinnon työmäärä olennaisesti tätä suuremmaksi. Työmäärä on riippuvainen tällaisten hallintarekisteröityjen säilytysten takana olevien osingon loppusaajien lukumäärästä, josta Verohallinnolla ei ole tarkempaa tietoa. Todennäköisesti osingonsaajien lukumäärä on kymmeniä tuhansia. Jos merkittävä osa tällaisista tapauksista tulisi palautushakemusmenettelyyn, palautushakemusten käsittelyyn tarvittava lisäresurssitarve voidaan arvioida 10 – 40 henkilötyövuodeksi. Palautusmenettelyn liittyvien väärinkäytösten eliminoimiseksi Verohallinnon olisi tutkittava hakemukset tarkoin, jolloin hakemusten käsittelyaika voisi osaksi kasvaa merkittävästi.

Mainitussa tilanteessa maksuvuonna tilitettäisiin lähdeveroja valtiolle 300 - 450 miljoonaa euroa nykyistä enemmän (jos näihin osinkoihin sovellettaisiin 50 %:n

verokantaa) ja tilitettyjä veroja palautettaisiin maksuvuoden jälkeen palautushakemusten perusteella. Verohallinto kuitenkin pitää varsin epätodennäköisenä, että merkittäviä määriä osinkoja saaneet ulkomaiset sijoittajat eivät myös jatkossa hyödyntäisi mahdollisuutta saada verosopimusetuudet jo lähteellä. Ei voida pitää todennäköisenä, että osingonsaajat lainaisivat Suomen valtiolle näin merkittävää määrää tilanteessa, jossa heillä on mahdollisuus saada verosopimusedut lähteellä toimittamalla yksilöintitiedot osingonmaksajalle tai säilyttäjärekisterissä olevalle säilyttäjälle ja sitä kautta Verohallintoon.

Palautushakemusten määrään vaikuttavat olennaisesti myös muu verolainsäädäntö ja siinä tapahtuvat muutokset sekä osinkoverotusta koskevat uudet EU – oikeudesta johtuvat tulkinnot (vrt. esimerkiksi KHO 2015:9). Palautusmenettelyyn tarvittavien resurssien määrä on viimeisten vuosien aikana lisääntynyt osin merkittävästi. Resurssitarvetta on palautuksiin liittyvien väärinkäytösriskien lisäksi lisääntynyt muiden muassa monimutkaisten EU–oikeudellisten ja muiden vaativien palautushakemusten määrän nelinkertaistuminen viimeisen kolmen vuoden aikana. Näihin liittyvät verointressit ovat erittäin suuria. Esimerkiksi vuonna 2016 palautettiin näiden perusteella yli 170 miljoonaa euroa.

Arvopaperikeskusasetus ja nyt ehdotettava lakimuutos lisäävät Verohallinnon valvontaan tarvittavia resursseja. Jatkossa myös suomalaiset voivat eräissä tilanteissa hallintarekisteröidä omistuksensa suomalaisissa osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa. Lisäksi ehdotettu 50 % ennakonpidätys lisää osaltaan myös lähdeverotukseen liittyviä verointressejä ja siten valvonnan tarvetta. Verohallinto on arvioinut, että lisäresurssitarve on näiltä osin 2 henkilötyövuotta. Arviossa on tehty oletama, että suomalaisten oikeutta hallintarekisteröidä suomalaisen osakeyhtiön omistukset rajataan ainoastaan julkisen kaupankäynnin kohteena oleviin osakkeisiin Eduskunnan lausuman mukaisesti. Mikäli jatkossa myös muiden suomalaisten yhtiöiden osakkeiden hallintarekisteröinti on sallittua, on resurssitarve olennaisesti suurempi. Arviossa ei ole huomioitu luovutusvoittoverotuksen valvontaan tarvittavia resursseja.

Toteutusaikataulusta

Verohallinnon käsityksen mukaan olisi tärkeää, että laki saatettaisiin voimaan mahdollisimman pikaisesti. Verolainsäädännössä ei nykyisellään säädetä nimenomaisesti tilanteesta, joissa osinkoa maksetaan tuntemattomalle suomalaiselle osingonsaajalle. Koska tällainen tilanne on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista, tulisi verolainsäädäntöön pikaisesti säätää asiaa koskeva menettelysäännös. Tilanne muutoin on osingonmaksajan näkökulmasta kohtuuton. Lisäksi Verohallinnon käsityksen mukaan olisi erittäin tärkeää, että Verohallinto saa niistä osingonsaajista, joille on myönnetty lähdeveroetuja lähteellä, yksilöintitiedot siinä laajuudessa kuin ne ovat verotusta varten tarpeellisia. Muutoin Verohallinto ei voi tehokkaasti varmistaa verotuksen oikeellisuutta. Käytännössä siis tiedot tulisi kattavasti saada vuosi-ilmoituksilla. Tuntemattomille suomalaisille saajille ehdotettu menettely ei Verohallinnon käsityksen mukaan muutoin ole toimiva.

Verohallinnon käsityksen mukaan muutoksen voimaantulon ja soveltamisen välillä on perusteltua olla riittävä aika erityisesti uusien tutkimis-, tunnistamis- ja vuosi-ilmoitusvelvollisuuksien osalta. Riittäväällä siirtymäajalla mahdollistetaan riittävän

Verohallinnon ohjeistuksen laatimisen lisäksi tarvittavien tietojärjestelmien rakentaminen. Verohallinnon käsityksen mukaan lain voimaantulon ja soveltamisen välillä olisi hyvä olla noin 1 ½ vuotta. Tällöin voidaan olettaa, että myös ulkomaiset toimijat ehtivät rakentaa järjestelmänsä ja menettelynsä.

Verohallinnon käsityksen mukaan olisi perustelua, että laki tulisi voimaan vuoden 2018 ensimmäisellä vuosipuoliskolla ja sitä sovellettaisiin kokonaisuudessaan vuonna 2020 maksettaviin osinkoihin. Tätä myöhäisempi soveltamisajankohta olisi Verohallinnon käsityksen mukaan haastavaa. Soveltamisaikatauluihin voi vaikuttaa esimerkiksi merkittävän suomalaisen yhtiön liikkeeseenlaskun siirtyminen ulkomaiseen arvopaperikeskukseen. Tällöin on mahdollista, että merkittäviä määriä osinkoja maksetaan hallintarekisteröidyille suomalaisille osakkeenomistajille.

Yhteenveto

Yhteenvetona resurssitarpeista Verohallinto arvioi, että lakimuutoksen toteutusvaiheessa vuosina 2018 – 2020 Verohallinnon vuosittainen resurssitarve olisi 5 - 8 henkilötyövuotta. Tietojärjestelmien rakentamisen ulkopuolisiin ostopalveluihin tarvittaisiin 500.000 – 1.000.000 euroa lopullisesta toteutustavasta riippuen.


Edelleen Verohallinto arvioi, että lakimuutos aiheuttaa Verohallinnolle lisätyötä kahtena ensimmäisenä vuonna vähintään 7 – 10 henkilötyövuotta palautushakemusten käsittelyssä ja verovalvonnassa. Arvioon liittyy edellä mainittu epävarmuus palautushakemusten toteutuvasta määrästä. Järjestelmä- ja vuosilmoitusmenettelyn ylläpitokustannuksia ei ole vielä tässä vaiheessa tarkemmin arvioitu. Yleisellä tasolla voidaan todeta niiden vuosittaisen määrän olevan tyypillisesti Verohallinnon oman työn lisäksi 5 – 10 % toteutuskustannuksista.

Pääjohtajan estyneenä ollessa

ylijohtaja


Arto Pirinen

Johtava lakimies


Matti Merisalo