

VEROHALLINTO  
Esikunta- ja oikeusyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

**LAUSUNTO**

30.8.2017

Valtiovarainministeriö  
valtiovarainministerio@vm.fi

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

## **Osinkojen lähdeverotuksen muuttaminen, VM083:00/2017**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa Verohallinnolta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain, ennakkoperintälain sekä verotustietojen julkisuudesta ja sallassapidosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

Verohallintoa on pyydetty lausumaan myös siitä, mitä mahdollisia täydentäviä muutoksia ehdotuksen mukainen lainsäädäntö edellyttää lähdeverolakiin, ennakonperintälakiin ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lähdeverolaissa muutettaisiin hallintarekisteröidystä osakkeesta saadun osingon verottamista koskevia määräyksiä ja niitä edellytyksiä, joilla osinkoon voisi soveltaa kansainvälisen sopimuksen määräyksiä. Hallintarekisteröidyistä osakkeista saatujen osinkojen verotuksen niin sanotusta yksinkertaistetusta menettelystä ehdotetaan luovuttavan. Kansainvälisen sopimuksen soveltamisen edellytyksenä olisi aina, että osingon maksaja varmistaa, että osingon saajaan voidaan soveltaa verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä.

Ennakonperintälakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään säännös, jonka mukaan Suomessa asuvan tunnistamattoman verovelvollisen saamasta osingosta tulee toimittaa 50 prosentin ennakonpidätys.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri säilyttäjärekisteriksi. Hallintarekisteröidyn osakkeenomistajaa lähinnä olevan säilyttäjän on rekisteröidyttävä rekisteriin, jotta osakkeen omistajalle voidaan antaa kansainvälisen sopimuksen mukaiset veroedut osinkoa maksettaessa. Rekisteröidyn säilyttäjän asuinvaltion on oltava Euroopan unionin alueella tai sellaisella lainkäyttöalueella, jonka kanssa Suomella on kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus ja josta veron periminen on mahdollista kansainvälisen sopimuksen

nojalla. Jos veroa jäisi perimättä rekisteröityneen säilyttäjän laiminlyönnin johdosta, säilyttäjä olisi vastuussa perimättä jääneestä verosta. Rekisteröimättömän säilyttäjän asiakkaalle verosopimuksen mukaiset edut voitaisiin myöntää osinkoa maksettaessa siten, että säilyttäjäketjussa alempana oleva rekisteröitynyt säilyttäjä toimittaa vaadittavat tiedot maksajalle. Tämä edellyttäisi, että rekisteröitynyt säilyttäjä olisi sopinut osakkeenomistajaa lähinnä olevan säilyttäjän kanssa siitä, että se saa osakkeenomistajaa koskevat tarvittavat tiedot ja välittää ne maksajalle. Samalla rekisteröitynyt säilyttäjä sitoutuu vastaamaan myös näiden tietojen oikeudellisuudesta.

Lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018. Esitysluonnoksessa on jätetty avoimeksi minkä ajankohdan jälkeen maksettaviin osinkoihin sovellettaisiin uusia säännöksiä. Säilyttäjät voisivat hakea rekisteröitymistä säilyttäjärekisteriin 6 kuukautta ennen lain soveltamisen alkamista. Rekisteröinti ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin päättyisi tämän lain soveltamisen alkaessa.

Verohallinto lausuu esitysluonnoksen johdosta seuraavaa:

Hallituksen esityksestä voidaan yleisesti todeta, että ehdotettu muutos parantaa veroviranomaisten mahdollisuuksia varmistaa osakkeenomistajille julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakeyhtiöiden hallintarekisteröidyille ulkomaisille osingonsaajille maksettujen osinkojen lähdeveron oikeellisuutta. Esitys ei kuitenkaan kokonaisuudessaan turvaa veroviranomaisten tiedonsaantia hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajista.

Verohallinnon käsityksen mukaan ehdotetut muutokset eivät muilta osin lisää verohallinnon tiedonsaantia hallintarekisteröidystä omistuksesta. Ehdotukset eivät turvaa esimerkiksi luovutusvoittoverotusta varten tarvittavaa tiedonsaantia. Ehdotettu muutos ei vaikuta hallintarekisteröidyn omistuksen julkisuuteen. Verotusta varten saatavat tiedot ovat salassapidettäviä tietoja.

Lausunnolla oleva esitys ei myöskään turvaa veroviranomaisten mahdollisuuksia valvoa hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen aggressiivista verosuunnittelua eikä ehdotus siten ennaltaehkäise veronkiertoa tai mahdollista tehokasta puuttumista osinkojen lähdeverotukseen liittyvään veronkiertoon. Verohallinnon käsityksen mukaan jakovalmistelussa olisi tärkeää täsmentää kuka lähdeverolain perusteella katsotaan osingonsaajaksi hallintarekisteröidyn osakkeen osalta ja rajoittaa maksajan oikeutta huomioida verosopimuksen mukaiset edut maksuhetkellä jäljempänä kuvatuissa osingonjakoon liittyvissä järjestelyissä. Verotuksen oikeellisuuden varmistamisen lisäksi tulisi erityisesti ulkomaisia toimijoita ohjata toimimaan oikein ja samalla olennaisesti vähennettäisiin verosta vastuussa olevien suomalaisten osingonmaksajien veroriskejä.

Ehdotettu rekisteröidyn säilyttäjän rooli ja yhteysvastuu osingonsaajan tutkimisesta, tunnistamisesta ja ilmoittamisesta voidaan pitää perusteltuna käytännön menettelyiden ja kansainvälisen kehityksen vuoksi. Hallintarekisteröinti ja ehdotettu yhteisvastuullinen menettely ovat olennaisesti monimutkaisempia ja siten hallinnollisesti kalliimpia kuin ns. suoraan omistukseen liittyvä verotusmenettely. Moniportaisen, osin monimutkaisen tosiasiallisen omistajan säilytysketjujen vuoksi on

erittäin tärkeää, että lainsäädäntö vastuiden ja velvoitteiden osalta olisi mahdollisimman täsmällinen ja yksiselitteinen. Verohallinnon käsityksen mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä vielä selkeyttää eri osapuolten vastuita, oikeuksia ja muutoinkin rooleja. Jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa, että verovastuu on lain tasolla säädetty täsmällisesti ja se on kansainvälisten suositusten mukaisesti selkeä ja jakamaton.

Kuten hallituksen esityksen perusteluistakin voidaan päätellä, esityksessä on tarkoitus selkeyttää julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakeyhtiöiden hallintarekisteröidylle osakkeenomistajille maksettujen osinkojen verotusmenettelyä. Ns. listaamattomien yhtiöiden voitonjaon verotus poikkeaa osin olennaisesti listattujen yhtiöiden maksamien osinkojen verotuksesta ja muutoinkin vero- ja verovalvontaintressit ovat näiltä osin erilaisia. Verotuksen näkökulmasta olisi hyvä, jos tuntemattomien osakkeenomistajien oikeus voitonjakoon rajattaisiin eduskunnassa esitettyjen lausumien mukaisesti vain julkisen kaupankäynnin kohteena oleviin yhtiöihin esimerkiksi osakeyhtiölainsäännöksiä kehittämällä. Mikäli osingonmaksu tuntemattomille suomalaisille osakkeenomistajille on jatkossa sallittua myös muiden kuin julkisen kaupankäynnin kohteena olevissa yhtiöissä, olisi Verohallinnon käsityksen mukaan verosäätely näiden tilanteiden osalta selvitettävä ja säädettävä jatkovalmistelun yhteydessä. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää, missä laajuudessa lähdeverolakiin ja ennakkoperintälakiin on syytä säätää vastaavat säännökset muihin tilanteisiin, joissa voitonjaon saajana on tuntematon suomalainen ja/tai ulkomainen saaja. Jatkossa, ellei yksityisoikeudellisia säännöksiä kehitetä, esimerkiksi arvo-osuusjärjestelmään kuuluvassa osuuskunnassa lienee mahdollista olla tilanteita, joissa osuuskunta maksaa voitonjakoa tuntemattomalle suomalaiselle saajalle.

## Menettelyn yleiskuvaus

Hallituksen esityksessä olisi hyvä kuvata yleisesti, miten ehdotettu uusi menettely toimii käytännössä. Tarkoituksena ilmeisesti on, että lähdeverolain 10 b §:n mukaisten edellytysten täytyessä hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta peritään verosopimuksen mukainen vero, vaikka osingon maksajalla ei olekaan maksuhetkellä hallussaan osingon loppusaajan yksilöintitietoja. Riittävää lienee, että osingonsaajaa lähinnä oleva säilyttäjä on sopimuksella sitoutunut selvittämään maksuhetkellä saajan tiedot ja sen, minkä verosopimuksen osinkoa koskevia säännöksiä saajaan sovelletaan, loppusaajatiedot ilmoitetaan vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle ja loppusaajatiedot ja muut verosopimuksen soveltamisen edellytyksenä olevat tiedot olisivat tarvittaessa myöhemmin maksajan (liikkeeseenlaskija) saatavissa.

Jos myöhemmin ilmenisi, että vero on peritty liian pienenä tai verotuksen oikeellisuuden valvontaa varten tarvittavia tietoja osingon loppusaajista ei saataisi, maksaja (liikkeeseenlaskija) olisi viime kädessä Verohallinnolle vastuussa verosta, joka on peritty liian pienenä tai jonka oikeellisuutta ei ole voitu selvittää. Asianomainen säilyttäjä olisi maksajan ohella vastuussa perimättä jääneestä verosta oman laiminlyöntinsä perusteella.

## Lähdeverolain 10 b §:n 1 momentin sanamuoto

Esityksen jatkovalmistelussa harkittaneen, tulisiko lähdeverolain 10 b §:n 1 momenttia täydentää maininnalla kansainvälisen sopimuksen määräysten noudattamisesta osinkoa maksettaessa esimerkiksi seuraavasti:

*Poiketen siitä, mitä 10 §:n 1 momentissa säädetään, perittäessä lähdeveroa hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta voidaan soveltaa 1 §:ssä tarkoitetun kansainvälisen sopimuksen määräyksiä, jos tässä pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät.*

## Lähdeverolain 10 b §:n muutosesityksestä

Ns. yksinkertaistettu menettely (lähdeverolain 10 b §) on osoittautunut verohallinnon kokemusten mukaan kaikille osapuolille monimutkaiseksi ja riskipitoiseksi menettelyksi eikä se vastaa kansainvälisiä suosituksia. Verohallinnon käsityksen mukaan esitys on näiltä osin erittäin tarpeellinen. Tehokkaan verotusmenettelyn ja toimivan verovalvonnan perusedellytyksenä on osingonsaajatietojen saaminen. Se, että esimerkiksi vuonna 2016 maksettujen osinkojen osalta yli 1,5 miljardin euron suorituksista ei ns. yksinkertaistetun menettelyn vuoksi saada vuosilmoituksella tietoja osingonsaajista eli verohallinnon näkökulmasta osingot on maksettu tuntemattomille saajille, vaikeuttaa verovalvontaa olennaisesti. Käytännössä tehokas valvonta on osittain mahdotonta. Verohallinnon havaintojen mukaan valvonnan vaikeutta hyödynnetään osin aggressiivisessa verosuunnittelussa ja veronkierrossa. Arvopaperiasetuksen voimaantulon vuoksi voidaan olettaa, että hallintarekisteröityjen osakkeenomistajien määrä voi kasvaa. Jatkossa tuntemattomien saajien joukossa voi olla aiempaa enemmän suomalaisia hallintarekisteröityjä osakkeenomistajia.

Ehdotetun muutoksen voidaan katsoa ohjaavan paremmin oikeaan veron määrään. Verohallinnon kokemusten mukaan verosta ja tiedonannosta vastaavan verovelvollisen (osingonmaksajan) on ollut osin vaikeaa toimittaa jälkikäteen osingonsaajatietoja lain edellyttämällä tavalla ja verovalvonnassa on havaittu menettelyyn liittyneen virheitä sekä vaikeasti valvottavaa aggressiivista verosuunnittelua ja veronkiertoa. Jälkikäteisvalvonnassa havaittuja virheitä ei käytännössä voida yleensä kohdistaa aiheutonta verohyötyä saaneelle ulkomaiselle toimijalle, minkä vuoksi virheistä johtuvat veroseuraamukset ovat jääneet joko suomalaisen osingonmaksajan kuluksi tai aiheuttaneet veromenetyksiä.

Verohallinnon käsityksen mukaan yksinkertaisesta menettelystä luopuminen voi lisätä jonkin verran maksuvuoden kustannuksia, mutta toimialalta verovalvonnan yhteydessä saatujen tietojen mukaan jälkikäteinen tietojen toimittaminen on hallinnollisilta kustannuksiltaan kalliimpaa kuin säännöllisesti vuosittain tapahtuva ilmoittaminen. Tämän vuoksi voidaan arvioida, ettei yksinkertaisesta menettelystä luopuminen aiheuta kokonaiskustannusten lisääntymistä voimassa olevan lain edellyttämällä tavalla toimineiden osalta.

Esitetty muutos vastaa näiltä osin hallituksen esityksessä mainitulla tavalla kansainvälisiä suosituksia (OECD ja EU). Finanssialan etujärjestöt maailmanlaajuisesti ovat suositelleet hallituksille suositusten mukaisia menettelyitä, minkä vuoksi yksinkertaisesta menettelystä luopumisen voidaan katsoa olevan myös kansainvälisesti tarkasteltuna perustelua.

## **Osingonsaajan määritelmästä ja osingonjaon yhteydessä tapahtuvan veronkierron torjumisesta**

Lakimuutoksen yhteydessä olisi syytä täsmällisesti määrittää kuka katsotaan lähdeverolain tarkoittamaksi osingonsaajaksi tilanteissa, joissa omistus on moniporaisesti hallintarekisteröity.

Verohallinnon kokemusten ja selvitysten mukaan hallintarekisteröidyille osingonsaajille maksettujen osinkojen lähdeveroihin kohdistuu runsaasti aggressiivista verosuunnittelua ja veronkiertoa. Kuten lausunnolla olevasta esityksestä ilmenee, Verohallinnon julkaistun selvityksen arvion mukaan näihin liittyvät verointressit ovat erittäin suuria, vuosittain kyse on ollut yli sadan miljoonan euron verointressistä. Verohallinnon havainnot vastaavat muiden verohallintojen lähdeverosuunnitteluun ja veronkiertoon liittyviä havaintoja.

Verohallinnon kokemusten mukaan verovalvonta näiltä osin on erittäin haastavaa, osin voimassa olevan lainsäädännön perusteella mahdotonta. Jatkossa vero- ja valvontaintressit ovat aiempaa suuremmat, koska myös suomalaiset osakkeenomistajat saavat eräissä tilanteissa laillisesti hallintarekisteröidä omistuksensa. Aggressiivinen verosuunnittelu ja veronkierto aiheuttavat myös verosta vastuussa olevalle suomalaiselle osingonmaksajalle veroriskejä. Verohallinnon verovalvonassa havaitsemista laiminlyönneistä tyypillisesti veroseuraamukset määrätään osingonmaksajalle. Osingonmaksajan voi olla vaikea saada perittyä jälkikäteen jo maksettua suoritusta osingonsaajalta. Vero jää usein sen lopulliseksi kuluksi.

Lähdeveroihin kohdistuva verosuunnittelu ja veronkierto tapahtuvat tyypillisesti joko ilmoittamalla yksinkertaisesti tosiasiallisen edunsaajan sijaan säilytysketjussa oleva tilinhoitaja (nominee owner) saajaksi tai tekemällä osingonjakohetkeksi sopimukseen perustuva järjestely, jolla omistus siirretään osingonjakohetkeksi sellaiselle muodolliselle omistajalle, joka saa osingon todellista omistajaa alhaisemmallalla lähdeverolla. Järjestelyissä tämä osingon muodollinen saaja tyypillisesti siirtää saamaansa osingon tosiasialliseksi omistajana olevalle henkilölle. Järjestelyihin ei usein sisälly markkinariskiä. Niiden yksinomainen tai pääasiallinen tarkoitus on Suomen lähdeveron minimointi tai välttäminen kokonaan.

Lähdeveroihin kohdistuva verosuunnittelu aiheuttaa merkittävät verotulon menetykset ja se on huomioitu myös OECD:n Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) työssä. Vuonna 2014 OECD:n malliverosopimuksen 10 artiklan kommentaaria täsmennettiin niin, että tosiasiallinen edunsaaja (beneficial owner) määritellään aiempaa tarkemmin. Täsmennyksellä mahdollistetaan verosopimusetuuksien epäminen tilanteissa, joissa osakkeiden juridinen omistaja ei ole tulon tosiasiallinen edunsaaja. Sen lisäksi BEPS:n loppuraportissa on nostettu esille erilaiset

osinkojen siirtämiseen perustuvat verosuunnittelurakenteet, joissa on pohjimmallaan kyse samasta asiasta: osingosta perittävää lähdeveroa pyritään aggressiivisen verosuunnitteluun keinoin alentamaan. Myös EU:ssa valmisteilla oleva neuvoston direktiivi rajatylittävien järjestelyjen ilmoittamisesta (ns. MDR-sääntely) korostaa järjestelyjen tosiasiallisten edunsaajien selvittämistä. Edellä kuvatuista syistä on tärkeää, että mainitunlaista aggressiivista verosuunnittelua voidaan torjua. Tosiasiallisen edunsaajan määrittelemisen laissa lisäisi myös oikeusvarmuutta.

Edellä mainitun vuoksi Verohallinto katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä lähdeverolakiin lisätä selkeät säännökset, joissa määritellään osingon tosiasiallinen edunsaaja ja mahdollistetaan aggressiivisen verosuunnittelun valvonta esimerkiksi seuraavasti:

### **Ehdotus Lähdeverolain 10 d §:ksi**

*Verosopimuksessa sovittua alempaa osinkojen lähdeverokantaa tai lähdeverovapautta sovelletaan vain osingon tosiasialliseen edunsaajaan. Verosopimusetuuksia ei voi myöntää tilanteessa, jossa osakkeen ja sitä kautta osingon nimellinen ja taloudellinen omistajuus on erotettu tavalla, jota voidaan pitää verosopimusten tarkoituksen vastaisena väärinkäyttönä. Edellytyksenä lisäksi on, ettei osingon muodollinen saaja ole velvollinen siirtämään saamaansa tuloa toiselle henkilölle. Jos tällainen velvollisuus on olemassa, osingon muodollista saajaa ei voi pitää osingon tosiasiallisena edunsaajana.*

*Maksajan on ilmoitettava vuosi-ilmoituksella käytettävissään olevat tiedot osingon saajasta. Jos maksajalla ei ole vuosi-ilmoitusta antaessaan käytettävissään tietoja osingon saajasta, vuosi-ilmoituksella annetaan ulkomaisen omaisuudenhoitajan tiedot. Kotivaltioksi ilmoitetaan kuitenkin osingon saajan kotivaltio. Lisäksi on annettava tieto siitä, onko osingonmaksun perusteena olevan osakkeen omistusoikeus hallintarekisteröity ja hallitaanko osaketta omaan vai toisen lukuun.*

*Maksaja ei voi soveltaa verosopimuksessa sovittua alempaa osinkojen lähdeverokantaa tai lähdeverovapautta mikäli se tietää tai sillä on syytä epäillä, että osingon nimellinen saaja ei ole osingon tosiasiallinen edunsaaja, osingon muodollinen edunsaaja on velvollinen siirtämään saamaansa tuloa toiselle henkilölle tai osingon muodollinen saaja on saanut omistuksensa sellaisen järjestelyn tai järjestelyjen sarjan avulla, jonka päätarkoituksena tai yhtenä keskeisenä tarkoituksena on lähdeverolain ja verosopimusten tavoitteen tai tarkoituksen vastaisen veroedun saavuttaminen ja joka ei ole aito kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja olosuhteet huomioon ottaen. Järjestelyä tai järjestelyjen sarjaa pidetään epäaitona siltä osin kuin se ei perustu päteviin liiketaloudellisiin syihin, jotka vastaavat asian todellista taloudellista luonnetta.*

Edellä mainitun ehdotuksen uuteen ensimmäiseen momenttiin on määritelty, kuka katsotaan osingonsaajaksi tilanteissa, joissa omistus on hallintarekisteröity tai oikeus osinkoon on eri henkilöllä kuin osakasluetteloon omistajaksi merkityllä henkilöllä. Verohallinnon selvityksen mukaan ulkomaisilla toimijoilla ollut asiasta epäselvyyttä, mikä vuoksi ohjeistuksessa on jouduttu käyttämään täsmentäviä käsitteitä kuten todellinen edunsaajaosakas. Määritelmän tarkoitus ei muuta oikeuskäytäntöä, vaan tavoitteena on vähentää epäselvyyksien ja virheiden määrää.

Edelleen 1 momenttiin on otettu edellä mainittu OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin 10 artiklan 12.4 kappale, joka sisältää osingon muodolliseen saajaan kohdistuvan edellytyksen siitä, että tämä ei ole velvollinen siirtämään saamaansa tuloa toiselle henkilölle. Jos tällainen velvollisuus on olemassa, osingon muodollista saajaa ei voida pitää osingon tosiasiallisena edunsaajana. Tällä lisäyksellä on haluttu ennaltaehkäistä sitä, ettei osingonjakohetkellä tehdä edellä mainittuja järjestelyjä, joissa omistusoikeus siirretään väliaikaisesti kaupalla, sopimuksella tai muulla järjestelyllä osingonmaksuhetkeksi toiselle, lievemmin verotulle esimerkiksi ns. 0 verosopimusmaassa olevalle taholle.

Esityksen tarkoituksena on, ettei osingonmaksaja saa tällaisten järjestelyjen osalta myöntää lähdeveroetuja lähteellä. Osingonsaaja voi hakea itse palautusta ja antaa Verohallinnolle tarvittavat selvitykset, joilla hän voi osoittaa kyseessä olevan hyväksyttävästä verosuunnittelusta ja verosopimuksen tarkoittamasta tilanteesta eikä osingonsaajan oikeusturvan voida katsoa heikkenevän. Edellä mainitulla säännöksellä olisi mahdollista varmistaa Verohallinnon valvontamahdollisuudet ja osaltaan estää kansainvälistä veronkiertoa. Lisäyksellä olisi myös mahdollista varmistaa sitä, etteivät suomalaiset osakkeenomistajat hallintarekisterin avulla kierrä Suomen verotusta.

Edellä on esitetty, että voimassa olevan lain 1 momentti siirtyisi 2 momentiksi ja sitä täsmennettäisiin. Täsmennyksen tarkoituksena on varmistaa, että maksajan on aina ilmoitettava tiedot, jotka sillä on osingonsaajasta. Osingonsaajan sijaan voidaan ilmoittaa omaisuudenhoitajan tiedot ainoastaan, mikäli maksajalla tai hänen kanssaan sopimussuhteessa olevalla rekisteriin merkityllä toimijalla ei ole tietoja osingonsaajasta. Tarkoituksena on varmistaa veroviranomaisten tiedonsaanti ja tehostaa osinkojen palautusmenettelyä. Verohallinto voi saajatiedon perusteella tarvittaessa varmistaa palautushakemusten yhteydessä sitä, että saaja on tosiasiallisesti saanut osingon ja siitä on tilitetty hakemuksenmukainen vero Suomeen.

Ehdotetussa uudessa 3 momentissa säädettäisiin menettelyt, joihin maksajan ja hänen asiamiehenään olevan tilinhoitajan on ryhdyttävä, mikäli he havaitsevat mahdollisen järjestelyn, jolla pyritään välttämään oikean veron maksaminen Suomeen tai kolmanteen maahan. Maksaja ei saa myöntää tällöin lähdeveroetuuksia lähteellä, vaan sen on perittävä tässä laissa määritelty vero. Tarkoituksena on ennaltaehkäistä veronkiertoa ja parantaa Verohallinnon mahdollisuuksia puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun esimerkiksi tilanteissa, joissa suomalaiset pyrkivät hallintarekisterin avulla kiertämään Suomen verotusta. Tarkoituksena on myös selkeyttää maksajan velvollisuuksia ja parantaa sen oikeusturvaa.

## Ennakkoperintälain muutosesityksestä

Ehdotetun ennakkoperintälain 4 a §:n mukaan osingosta on toimitettava 50 prosentin ennakonpidätys, jos maksaja ei ole saanut hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavan osingon saajasta rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain (627/1978) 10 b §:ssä (XXX/2017) määrättyjä tietoja. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta toimitetaan 50 prosentin suuruinen ennakonpidätys, jos maksaja ei saa selvitystä osingon lopullisesta saajasta. Ehdotetussa lähdeverolain 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin puolestaan, että jos 10 b §:ssä tarkoitettu rekisteröitynyt säilyttäjä on selvittänyt, että osingon saaja on rajoitetusti verovelvollinen henkilö ja ilmoittanut verosopimuksen mukaisen saajan asuinvaltion, mutta ei ole toimittanut siinä pykälässä vaadittuja muita tietoja osingon maksajalle, on perittävä 35 prosentin lähdevero.

Ehdotetun sääntelyn perusteella 50 prosentin ennakonpidätys olisi toimitettava hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetusta osingosta ilmeisesti ainakin seuraavissa tilanteissa:

- osingon loppusaaja on tuntematon Suomessa yleisesti verovelvollinen,
- osingon loppusaaja on rajoitetusti verovelvollinen, jonka asuinvaltio on muu kuin verosopimusvaltio tai
- osingon loppusaajan asuinvaltio ei ole tiedossa

Lähdevero olisi puolestaan perittävä 35 prosentin suuruisena, jos osingonsaaja on säilyttäjän ilmoituksen mukaan verosopimusvaltiosta oleva rajoitetusti verovelvollinen.

Selvyyden vuoksi perusteluissa olisi hyvä avata em. soveltamistilanteet tarvittaessa esimerkkien avulla. Lisäksi perusteluissa olisi aiheellista kuvata mitä lähdeverolain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetaan osingon maksajalle toimitetuilla, 10 b §:ssä tarkoitetuilla muilla tiedoilla ja missä vaiheessa tietojen pitäisi olla osingon maksajalla, jotta vero voitaisiin pidättää muutoin kuin 35 prosentin mukaan.

Ennakonpidätyksen toimittaminen 50 prosentin mukaan tuntemattomalle kotimaiselle saajalle maksetusta osingosta on menettelynä uusi. Tällaisten osinkojen ja niistä toimitettujen ennakonpidätyksen ilmoittamista varten on varattava omat kohtansa osingonsaajan veroilmoituksella. Verotusta toimitettaessa tällaiset ilmoitukset tulee tutkia aina virkailijatyönä, mikä lisää Verohallinnon hallinnollista työtä. Käytännössä osingon verottaminen ja siitä toimitetun 50 prosentin ennakonpidätyksen lukeminen hyväksi edellyttäneen verovelvollisen hankkivan osingon maksajalta ja säilyttäjältä tositteellisen selvityksen maksetusta osingosta, siitä toimitetusta ennakonpidätyksestä ja ennakonpidätyksen tilittämisestä Verohallinnolle. Hallituksen esityksessä olisi hyvä ottaa kantaa siihen, voisiko osingon maksaja / tilinhoitaja näissä tilanteissa kuitenkin oikaista veron perinnän jo maksuvuoden aikana, jos se saa selvityksen osingon loppusaajasta ja antaa osingosta ja siitä toimitetusta ennakonpidätyksestä vuosi-ilmoituksen.

Ennakkoperintälakiin ehdotettu muutos on Verohallinnon käsityksen mukaan arvopaperikeskusasetuksen kansallisen voimaantulon vuoksi käytännössä välttämätön uudistus.



## Perityn veron oikaiseminen maksuvuoden aikana

Sen jälkeen kun osinko on maksettu, suomalainen tilinhoitajayhteisö saa nykyisin oikaista perintää maksuvuoden loppuun asti, jos lähdevero osoittautuu liian suureksi. Oikaisu edellyttää kuitenkin aina ehdottomasti sitä, että tulonsaaja antaa yksilöintitietonsa ja hänen osaltaan voidaan antaa Verohallinnolle yksilöity vuosi-ilmoitus (Verohallinnon ohje Rajoitetusti verovelvollisen osingot, korot ja rojalit, 9.2.2017 dnro A31/200/2017). Hallituksen esityksessä olisi hyvä ottaa kantaa siihen voidaanko tätä menettelyä jatkaa esimerkiksi tilanteessa, jossa lähdevero on virheen vuoksi peritty liian suurena tai ehdotetun 10 b §:n mukaiset edellytykset eivät ole täyttyneet ja hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetusta osingosta on peritty 50 prosentin suuruinen ennakonpidätys tai 35 prosentin suuruinen lähdevero ja mahdollisissa muissa tilanteissa. Ilmeisesti näin on tarkoitettu, koska perusteluissa (s. 14) on maininta maksuvuoden aikana tehtävistä oikaisusta veron määrään.

## Lähdeverolain 7 §:n muutosesityksestä

Ehdotettu 35 % lähdevero tilanteissa, joissa osingonsaaja on tuntematon ulkomainen osingonsaaja, on periaatteessa kannatettava. Voimassa oleva laki on käytännössä johtanut siihen, ettei vuosi-ilmoituksella ole ilmoitettu loppusaajan tietoja tilanteissa, joissa maksaja ei ole katsonut voivansa myöntää verosopimusetuja lähteellä, vaikka saajan yksilöintitiedot olisivatkin maksajan tai hänen asiamiehensä tiedossa. Verohallinnon on tämän vuoksi pyydettävä osingonsaajalta verosopimusetujen selvittämiseen tarvittavien tietojen lisäksi riittävät dokumentit sen varmistamiseksi, että palautuksen hakija on tosiasiallisesti saanut osingon, osingosta on tosiasiallisesti pidätetty ja tilitetty hakemuksen mukainen vero eikä veronmäärää ole muutoin oikaistu.

Ehdotuksen mukaisen 5 % verokannusteen voidaan ainakin jossain määrin olettaa lisäävän osingonsaajatietojen ilmoittamista ja siten ehdotuksella voidaan yksinkertaistaa osingonsaajan itsensä tekemää palautusmenettelyä ja pienetään palautusmenettelyyn liittyviä väärinkäytösriskejä. Tämä edesauttaisi myös osinkoihin liittyvää valvontaa ja väärinkäytöstilanteiden havaitsemista.

Lähdeverolain 7 §:n mukaista 35 % menettelyä ja suhdetta 50 % ennakonpidätykseen olisi jatkovalmistelussa syytä täsmentää ja selkeyttää tilanteissa, joissa verosta vastuussa oleva ilmoittaa vuosi-ilmoituksella jonkin asuinvaltiotiedon (muu kuin Suomi) ilman, että sillä on mahdollisuutta saada tietoa osingonsaajasta ja tilanteissa, joissa osingonsaajatietoja ei ole tarkoitus toimittaa Verohallinnolle maksuvuoden jälkeen Verohallinnon niitä pyytäessä. Käytännössä Verohallinnon on verovalvonnassa mahdotonta varmistaa veromaatiedot oikeellisuuden ilman loppusaajatietoja. Mikäli Verohallinnon edellytetään valvovan 35 % lähdeveron oikeellisuutta, olisi laissa syytä säätää 35 % edellytykseksi se, että verosta vastuussa oleva toimittaa verohallinnon kehotuksesta selvityksen, miten se on varmistanut kyseessä olevan ulkomaisen osingonsaajan verotuksen asuinvaltion ja toimittamaan saajan yksilöintitiedot.

Vaihtoehtoisesti hallituksen esityksessä on syytä avata, mikä muu selvitys tuntemattoman saajan verotuksen asuinvaltiosta katsotaan riittäväksi. Käytännössä tällöin Verohallinnon mahdollisuudet varmistaa sitä, ettei tuntematon ulkomaiseksi ilmoitettu saaja ole tosiasiallisesti suomalainen, on hyvin rajoitettu. Verohallinnon mahdollisuudet valvoa veronkiertojärjestelyjä olisi syytä tällöin turvata muutoin.

## **Maksajan ja rekisteriin merkityn toimijan velvoitteista ja verovastuusta**

Hallituksen esityksessä tavoiteltu eri osapuolten verotuksen vastuiden ja käsitteiden täsmentäminen ja selkeyttäminen on perusteltu ja tavoiteltava uudistus. Ulkomaisten omaisuudenhoidtajien rekisteriin merkittyjen toimijoiden ja osingonmaksajan keskinäinen verovastuu on koettu käytännössä epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Käytännön ongelmien ja veromenetysten lisäksi roolien ja verovastuiden selkeyttäminen on osingonmaksajien, -saajien ja muiden mahdollisesti verosta vastuussa olevien oikeusturvankin kannalta tarpeellinen. Näiltä osin lain jatkovalmistelussa olisi Verohallinnon käsityksen mukaan vielä tarpeellista täsmentää eri osapuolten velvoitteita ja verovastuita eri tilanteissa ja määrittää käsitteet lain tasolla riittävän täsmällisesti.

Jatkovalmistelussa olisi ensinnäkin selvennettävä osingonmaksajan verovastuuta tilanteissa, joissa lähdeveron tai ennakonpidätyksen määrä on jäänyt liian pieneksi rekisteriin merkityn toimijan laiminlyönnin vuoksi. Ehdotetussa muodossa lainsäädännös voi osin olla epäselvä. Ehdotetun lähdeverolain 10 b §:n 4 momenttia olisi jatkovalmistelussa syytä täsmentää vastaamaan esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaista tavoitetta. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan maksaja ja rekisteriin merkitty säilyttäjä ovat yhteisvastuullisia osingonsaajan tutkimisesta, tunnistamisesta ja ilmoittamisesta. Edelleen rekisteriin merkitylle säilyttäjälle säädetään ensisijainen vastuu tilanteissa, joissa sen laiminlyöntien perusteella on veroa perimättä ja tilittämättä. Tarkoituksena perusteluiden mukaan on, että Verohallinto voi kohdistaa jälkikäteisvalvonnassa havaituista laiminlyönneistä johtuvat veroseuraamukset rekisteröityneelle säilyttäjälle maksajan sijaan. Maksaja on yhteisesti vastuussa näistä virheistä ja Verohallinto voi määrätä sille veroseuraamukset maksettaviksi.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä vastuun kohdistamista voidaan pitää perusteltuina. Ehdotus yhtäältä huomioi moniportaiseen menettelyyn liittyvän käytännön menettelyn, mutta toisaalta maksajan rajoittamattomalla lopullisella verovastuulla varmistetaan, että mahdollisten virheiden ja väärinkäytösten osalta verovastuun toteutumisen. Ehdotus Verohallinnon tietojen mukaan vastaa näiltä osin myös kansainvälisiä suosituksia.

Lähdeverolain 10 b §:ää olisi syytä jatkovalmistelussa selventää siten, että se vastaa verovastuun osalta yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattua tavoitetta eikä säätely jäisi epäselväksi. Lain täsmällisyyden vuoksi 10 b §:ään olisi syytä selkeä säätää siten, ettei 2 momentin mukainen sopimus poista maksajan vastuuta

tilanteissa, joissa laiminlyönti johtuu rekisteriin merkityn toimijan laiminlyönnistä ja virheistä. Lisäksi lain tasolla olisi syytä säätää kummalla on ensisijainen vastuu laiminlyöntien ja virheiden vuoksi perimättä jääneestä verosta.

Verovastuuta olisi mahdollista täsmentää jäljempänä mainitulla tavalla tai vaihtoehtoisesti esimerkiksi lähdeverolain 10 b §:n 4 momenttia kehittämällä seuraavasti:

*Maksaja on vastuussa perimättä jääneestä verosta ja muiden velvoitteiden hoitamisesta. Lähdeverolain 10 b §:n mukainen sopimus ei poista maksajan verovastuuta, kuitenkin lähdeverolain 10 c §:n mukainen säilyttäjä on ensisijaisessa vastuussa laiminlyöntinsä johdosta perimättä jääneestä verosta.*

Jatkovalmistelussa hallituksen esityksessä olisi hyvä avata, missä laajuudessa lain tarkoituksena on, että Verohallinnon on näytettävä toteen veron virheellisen perinnän johtuneen nimenomaan rekisteriin merkityn säilyttäjän laiminlyönnistä ennen kuin vero voidaan määrätä säilyttäjän maksettavaksi. Esityksestä voisi olettaa tarkoituksena olleen säätää rekisteröity toimija vastuuseen niistä virheistä, joissa se on 10 b §:n 2 momentin mukainen maksajan sopimuskumppani.

Esityksessä jää osin myös epäselväksi, kenellä lainsäätävä katsoo olevan vastuun veroilmoitusten antamisesta ja tietojen ilmoittamisesta (vuosi-ilmoitukset ja omaaloitteisia veroja koskevat ilmoitukset). Verohallinnon käsityksen mukaan maksuvuoden oma-aloitteisten verojen ilmoittaminen ja veron maksaminen sekä maksuvuoden aikana tapahtuvat korjaukset olisi hyvä säätää yksinomaan osingonmaksajan vastuulle ja sen nimissä tehtäväksi kuten ehdotuksessa mitä ilmeisimmin on tarkoitettu. Asia olisi selvyiden vuoksi hyvä todeta yksiselitteisesti lakimuutoksen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä olisi syytä selventää, onko vuosi-ilmoituksen osalta tarkoitus säätää vastuu ilmoittamisesta maksajan lisäksi rekisteriin merkitylle toimijalle vai onko tarkoitus mahdollistaa rekisteriin merkityn toimijan raportoivan loppusääjätiedot maksajan puolesta. Vastuukysymysten lisäksi menettelyllä on välillistä vaikutusta ilmoitusmenettelyyn ja siten vuosi-ilmoitusten sisältöön ja tarvittaviin uusiin tietojärjestelmiin.

Hallituksen esityksen perusteluissa olisi syytä täsmentää säilyykö säilyttäjän vastuu verosta, jos säilyttäjä on ollut rekisterissä osingon maksuajankohtana, mutta poistetaan rekisteristä tämän jälkeen (vrt. perusteluissa oleva esimerkki, jonka mukaan veroa perittäisiin maksajalta, jos säilyttäjä ei ole enää rekisterissä). Asianmukaista olisi, että jo syntyneestä vastuusta ei voisi vapautua rekisteristä poistamisen johdosta. Säilyttäjän vastuuta koskevaa säännöstä tulisi tarvittaessa täsmentää tältä osin.

Lain loogisuuden sekä säilyttäjärekisterin ja sinne rekisteröityjen säilyttäjien valvonnan kannalta olisi perusteltua asettaa rekisteriin merkitylle säilyttäjälle velvollisuus antaa vuosi-ilmoitus säilyttäjän säilyttämille osakkeille maksetuista osingoista. Ilmoitus tulisi antaa myös silloin, kun osinkoja ei ole maksettu (ns. 0-ilmoitus).

Verovastuu ilman ilmoitusvelvollisuutta on poikkeuksellista ja voi käytännössä olla kaikille osapuolille haastavaa. Samalla olisi perusteltua kuitenkin muiden vastaavien ilmoitusten kaltaisesti valtuuttaa Verohallinto antamaan tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta tai rajoittaa tiedonantovelvollisuutta.

Verohallinnon käsityksen mukaan osingonmaksajan ja säilyttäjärekisteriin merkityn toimijan vastuut olisi mahdollista selkeyttää vastaamaan yksityiskohtaisten perustelujen kuvaamaan tavoitetta kehittämällä esityksen lähdeverolain 10 b §:ää esimerkiksi seuraavasti:

#### 10 b §

*Poiketen siitä, mitä 10 §:n 1 momentissa säädetään, perittäessä lähdeveroa hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta voidaan soveltaa 1 §:ssä tarkoitetun kansainvälisen sopimuksen määräyksiä, jos tässä pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät.*

*Maksajan on huolellisesti selvitettävä osingon saajan asuinvaltio sekä varmistettava 1 §:ssä tarkoitetun kansainvälisen sopimuksen määräyksiä soveltamisen edellytykset. Maksaja voi käyttää ulkomaista ja kotimaista tilinhoitajaa ja säilyttäjää 1 momentin mukaisessa huolellisessa selvittämisessä, vuosi-ilmoitustietojen ilmoittamisessa ja muiden verovelvoitteidensa hoitamisessa. Edellytyksenä on sopimus, jossa maksaja, *tilinhoitaja ja säilyttäjä* sopivat hallintarekisteröidyn osakkeen säilyttämisestä. Sopimuksen mukaan *osingon saajaa lähinnä olevan säilyttäjän* tulee ilmoittaa osingonmaksua varten *osingon saajan nimi, syntymäaika sekä osoite verotuksellisessa asuinvaltiossa, verotunniste asuinvaltiossa, jos sellainen myönnetään sekä mahdollinen muu virallinen tunnistetieto.**

*Lisäksi säilyttäjän on 1 §:ssä tarkoitetun sopimuksen soveltamista varten vakuutettava, että Suomen ja kyseisen valtion välisen 1 §:ssä tarkoitetun sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä sovelletaan osingon saajaan ja sitoutua ilmoittamaan välittömästi tilinhoitajalle sopimuksen soveltamisen edellytyksissä tapahtuneista muutoksista. Säilyttäjän on myös pyydettyäessä toimitettava asianomaisen valtion veroviranomaisen antama todistus osingon saajan verotuksellisesta asuinvaltiosta tai muu luotettava selvitys saajan asuinvaltiosta ja siitä, että kansainvälisen sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä sovelletaan osingon saajaan. Lisäksi säilyttäjän on oltava osingonjakohetkellä merkittynä Verohallinnon ylläpitämässä säilyttäjärekisterissä. Säilyttäjän kotipaikka tulee olla Euroopan unionin alueella tai sellaisessa valtiossa, jonka kanssa Suomella on kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus, ja kansainvälinen sopimus, jonka nojalla suomalaisen veron periminen on mahdollista. Säilyttäjä voi myös olla myös muualle sijoittautuneen säilyttäjän sivuliike tällaisessa valtiossa. Säilyttäjän on tunnettava asiakkaansa ja sen on sovellettava verotusmenettelylain 17 b ja c §:ssä tarkoitettua menettelyä asiakkaitensa tunnistamiseen.*

Maksajalla on aina vastuu verosta ja muiden velvoitteiden hoitamisesta. *Lähdeverolain 10 c §:n mukainen Rekisteröitynyt säilyttäjä on kuitenkin ensisijaisessa vastuussa vuosi-ilmoittamisesta, osingonsaajaa koskevien muiden tietojen toimittamisesta verohallinnolle ja vastuussa laiminlyöntinsä johdosta perimättä jääneestä verosta.*

*Jos osingonsaajaa lähinnä oleva säilyttäjä ei ole rekisteröitynyt säilyttäjärekisteriin, voi rekisteröitynyt säilyttäjä välittää vastaavat tiedot. Rekisteröityneen säilyttäjän on varmistettava, että se myös saa kaikki Verohallinnon tarvitsemat tiedot.*

## Lähdeverolain 10 c §

Voimassa olevassa lähdeverolaissa ei ole täsmällisiä omaisuudenhoitajarekisteriin liittyviä muutoksenhakusäännöksiä. Ehdotuksessa rekisteröidyn säilyttäjän rooli on olennaisesti merkittävämpi. Tämän vuoksi olisi hyvä todeta joko lain 10 c §:ään tai hallituksen esityksessä se, että säilyttäjärekisteriin sovelletaan mitä enakkoperintälaissa säädetään enakkoperintärekisteristä. Esimerkiksi rekisteriin merkitsemistä ja siitä poistamista koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta VML 65 a §:n mukaisesti. Menettelyn avaaminen hallituksen esityksessä olisi perusteltua rekisterin luonteen vuoksi.

Käytännössä on havaittu, että rekisterin ajan tasalla pitäminen on haastavaa. Tämän vuoksi laissa olisi syytä edellyttää, että rekisteriin merkityn toimijan on ilmoitettava tiedoissaan ja olosuhteissaan tapahtuneet rekisteriin vaikuttavat muutokset. Säännöksen tehokkuuden vuoksi olisi myös selkeästi todettava, että ilmoittamisen laiminlyönti aiheuttaa rekisteristä poistamisen.

Jatkovalmistelun yhteydessä olisi syytä lisäksi miettiä tarvittavia sanktiosäännöksiä ja kansainvälisten suositusten mukaisen ulkoisen tarkastajan vaatimuksen tarpeellisuus ja hyödyllisyys. Rekisteristä poistaminen soveltuu lähinnä olennaisiin ja toistuviin laiminlyönnteihin. Se, mitä sanktioita seuraa muusta kuin olennaisista laiminlyönneistä, olisi syytä selvittää. Esimerkiksi soveltuuko verotusmenettelylain voimassa olevat säännökset (esim. VML 22 a§) vai onko syytä säätää erilliset sanktiosäännökset näiltä osin.

Lausunnolla olevassa esityksessä mainituissa kansainvälisissä suosituksissa on vaatimus, jossa rekisteröidyltä säilyttäjältä edellytetään ns. itsenäisen tarkastajan menettelyä. Menettelyssä rekisteriin merkitty toimijan edellytetään ostavan ulkoisen tarkastajan. Tarkastajan tehtävänä on valvoa, että rekisteröity säilyttäjä noudattaa laissa ja sopimuksessa olevia velvoitteita asiakkaan tutkimisessa, tunnistamisessa ja ilmoittamisessa eikä säilyttäjä muutoinkaan toimi Suomen lain vastaisesti. Valvoja raportoi havainnoistaan säilyttäjälle ja Verohallinnolle. Menettely tarkoituksena on osaltaan varmistaa mm., ettei säilyttäjä ole myötävaikuttamassa lähdeveron kiertämisessä.

## Veron määrittämisen määräaika

Hallintarekisteröidyille maksettujen osinkojen lähdeveron oikeellisuuden valvominen on monimutkaista ja tyypillisesti siihen liittyvien riittävien tietojen saaminen vie usein runsaasti aikaa. Esityksessä on ehdotettu, että verovastuu ja myös vastuu selvittämisestä on jaettu, osin ulkomaisille osapuolille. Koska liikkeeseenlaskijalta ja osakkeen säilyttäjältä saatavat tiedot ovat muita kuin viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa saatavia tietoja, perimättä jäänyt vero on yleensä määrättävä yleisessä kolmen vuoden määräajassa.

Verohallinnon käytännön kokemusten mukaan kolmen vuoden määräaika tilanteessa, jossa vuosi-ilmoitukset ensimmäisen kerran saadaan maksuvuoden jälkeisen vuoden tammikuun lopussa, on käytännössä tehokkaan valvonnan näkökulmasta erittäin haastavaa. Erityisesti selvitysten saaminen ulkomaisilta osapuolilta voi kestää kauan. Lain jatkovalmistelun yhteydessä on syytä arvioida, onko kolmen vuoden veron määrittämisaika nyt esitetyn uuden lainsäädännön toimeenpanon ja uusien valvontatarpeiden kannalta riittävä vai olisiko syytä säätää kansainvälisen käytännön ja suositusten mukainen pidempi määräaika.

## Palautusmenettelystä

Lähdeverojen palautus on maailmanlaajuisesti osoittautunut riskialttiiksi menettelyksi. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan esimerkiksi Tanskassa palautettiin aiheettomasti yli miljardi euroa perusteettomilla hakemuksilla haettuja lähdeveroja. Yhtenä syynä on hallintarekisteröintiin liittyvä tiedonsaannin ja valvonnan vaikeus.

Palautusmenettelyyn liittyvien riskien vuoksi olisi lakimuutoksen yhteydessä hyvä säätää täsmällisesti menettelyt, joilla lähdeveron määrää oikaistaan eli ns. quick refund ja lähdeveron palautusmenettely. Täsmällisillä säännöksillä yhtäältä osaltaan pienennettäisiin virheiden ja väärinkäytösten riskiä ja toisaalta menettely olisi täsmällisesti lain tasolla määritelty.

Verohallinnon käsityksen mukaan maksuvuoden aikana tehtävät oikaisut olisi syytä säätää yksinomaan verosta vastuussa olevan osingonmaksajan toimesta tapahtuvaksi. Käytännössä oikaisu tapahtuisi maksajan oma-aloitteisella ilmoittamisella ja veron määrän korjaamisella eikä erillistä palautusmenettelyä olisi tarpeen tehdä.

Laissa olisi hyvä myös säätää, että osingonsaaja voi hakea palautusta vasta sen jälkeen, kun maksaja on antanut vuosi-ilmoituksen. Käytännössä verohallinto voi palauttaa lähdeveroa osingonsaajalle sen hakemuksesta vasta kun verosta vastuussa oleva ilmoitusvelvollinen on antanut vuosi-ilmoituksen. Vasta siinä vaiheessa verohallinto voi varmistaa, että palautushakemuksen tekijä on saanut osingon ja että osingosta on häneltä peritty ja myös Suomeen tilitetty hakemuksen mukainen vero eikä osingonmaksaja ole oma-aloitteisesti korjannut veron määrää maksuvuoden aikana. Kahdenkertaisen palauttamisen estämiseksi, maksajan oma-aloitteinen oikaisu tulisi olla mahdollista vain vuosi-ilmoituksen antamiseen saakka.

## Osingonsaajan vastuu verosta

Osingonsaajan vastuusta virheellisestä lähdeverosta tilanteissa, joissa virhe johdetaan yksinomaan hänen laiminlyönneistään tai tietoisesta virheellisestä toiminnasta, ei ole täsmällisesti säädetty laissa. Täsmällistä säätelyä ei ole myöskään menettelylle, jolla Verohallinto voi määrätä veron tällaisissa tilanteissa ulkomaiselle osingonsaajalle. Esimerkkinä tällaisista tilanteista voidaan mainita sellaiset osingonjakohetket liittyvät veronkiertojärjestelyt, joista verosta vastuussa oleva maksaja tai säilyttäjä tai heidän kanssaan sopimussuhteessa toimiva asiamies (tilinhoitaja) ei tiedä eikä heillä ole ollut syytäkään tietää. Tällöin maksuunpano tulee kohdistaa osingon todelliseen saajaan.

Lakimuutoksen yhteydessä olisi hyvä säätää täsmälliset lait näiltä osin.

## Käsitteiden selkeyttäminen

Hallituksen esityksessä käytetään termejä osingonsaaja, loppusaaja, edunsaaja ja osakkeiden omistaja yhteyksissä, joissa termeillä todennäköisesti tarkoitetaan samaa tahoa. Jatkovalmistelun yhteydessä voisi olla syytä edellä mainitusti määrittellä vero-oikeudellinen osingonsaajakäsite ja käyttää tätä käsitettä systemaattiseksi.

Hallituksen esityksessä kuvataan moniportaisen säilytysketjun toimijoita toimialan käyttäminä käsitteinä kuten tilinhoitaja, tilinhoitajayhteisö, säilyttäjä, säilyttäjäpankki ja toimija. Menettelyn monimutkaisuuden vuoksi on vaara, että vero-oikeudelliset ja muut roolit voivat olla epäselviä. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että jatkovalmistelussa täsmällisesti esimerkiksi omana erillisenä kokonaisuutena hallituksen esityksessä määriteltäisiin eri osapuolten vero-oikeudelliset vastuut ja tehtävät. Säilytysketjun toimijat ovat verotuksessa pääasiallisesti verosta vastuussa olevan asiamiehiä tai alihankkijoita, jotka toimivat päämiehensä puolesta. Nämä toimijat eivät ole verovastuussa ja muutoinkin ovat verotuksessa ns. sivullisia. Ainoa poikkeus on säilyttäjärekisteriin merkitty toimija.

Jatkovalmistelun yhteydessä olisi hyvä selvittää, katsooko toimiala tarpeelliseksi erikseen lain tasolla määrittellä, että alihankkijan/asiamiehen käyttö on sallittua, mutta verovastuu säilyy aina osingonmaksajalla. Erityisesti ulkomaisille osapuolille säännös voi olla tarpeen kansainvälisen käytännön vuoksi.

## Esityksen taloudellisista vaikutuksista ja toteutusaikataulusta

Esityksen taloudelliset vaikutukset Verohallinnon toimintaan riippuvat pitkälle siitä, miten jatkovalmistelun yhteydessä päätetään toteuttaa edellä mainitut eri osapuolten vastuihin ja velvoitteisiin liittyvät kysymykset ja yleisesti siitä, miten muutokset vaikuttavat toimialan menettelyihin käytännössä. Sillä, mitä vastuita ja velvoitteita eri osapuolille säädetään, on välitöntä vaikutusta esimerkiksi siihen, missä määrin Verohallinnon on uudistettava vuosi-ilmoitusmenettelyä ja muutoin tehtävä tietojärjestelmien muutoksia. Yhtenä keskeisenä kysymyksenä on esimerkiksi se, onko tavoitteena tässä vaiheessa uudistaa vuosi-ilmoitusmenettelyä siten, että vuosi-ilmoitukset sallittaisiin tai velvoitettaisiin ilmoittamaan kansainväliseen ns. Trace

skeemaan perustuvalla XML –vuosi-ilmoituksella. Yksinkertaistetusta menettelystä luopumisen vuoksi ulkomainen säilyttäjä oletettavasti joutuu muodostamaan aiempaa laajemmasta joukosta loppusääjistä erillisen aineiston, joka vastaa Suomen Verohallinnon vaatimaa tietosisältöä ja toimittamaan sen rekisteriin merkitylle säilyttäjälle tai maksajan asiamiehenä toimivalle suomalaiselle tilinhoitajalle. Tämän vuoksi kansainvälisen standardin mukainen yhteisesti sovittu ja yleisesti tiedossa olevan skeeman käytön salliminen voi olla perusteltua ja tarpeellista. Kustannusten lisäksi tietojärjestelmäratkaisuilla on merkitystä aikatauluun, jossa Verohallinto kykenee lakimuutoksen toteuttamaan.

Lausunnossa ehdotettu lähdeverolain 10 d §:n muutos lisäisi jonkin verran palautusmenettelyyn tarvittavaa henkilöstöresurssia. Palautushakemusten lisääntyvä määrä riippuu siitä, missä määrin toimiala jatkossa harjoittaa lausunnossa kuvattua aggressiivista verosuunnittelua. Lainsäädännös toteutuessaan todennäköisesti vähentäisi jopa olennaisesti osingonjakohetken aggressiivista verosuunnittelua ja vähintäänkin selvien virheiden ja väärinkäytösten määrää. Tämän vuoksi muutosesitys toteutuessaan helpottaisi jälkikäteisvalvontaa ja sen voisi olettaa lisäävän verotulojen määrää.

Edelleen yksinkertaistetusta menettelystä luopuminen voi lisätä jonkin verran palautushakemusten ja maksuvuoden oikaisujen määrää. Maksuvuoden oikaisu tapahtuvat oma-aloitteisesti eikä niiden lisääntyvä määrä vaikuta Verohallinnon resurssitarpeisiin merkittävästi. Maksuvuoden jälkeisten palautusten mahdollisesti lisääntyvä määrä riippuu siitä, miten tehokkaasti ja luotettavasti hallintarekisteriin liittyvä selvitys, säilytys ja asiakkaiden tunnistamismenettely toimii muutoin. Palautushakemusten suuri kasvu käytännössä viittaisi siihen, ettei voimassa olleen lain mukainen ns. yksinkertaistettu menettely ole ollut luotettava.

Lakimuutos toteutuessaan edellyttää Verohallinnolta ohjeita ja neuvontaa. Näihin on varattava resursseja ja myös aikaa. Myös säilyttäjärekisterin käyttöönottoon on varattava riittävä aika. Vaikutukset Verohallinnolle mukaan lukien tarvittavat resurssit on syytä arvioida jatkovalmistelun yhteydessä.

Verohallinnon käsityksen mukaan olisi hyvä, jos lakimuutoksen mukaista uutta menettelyä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2019 maksettaviin osinkoihin. Tällöin Verohallinnolla olisi aikaa ohjeistaa menettely ja tehdä tarvittavat järjestelmämuutokset.

Pääjohtajan estyneenä ollessa  
ylivohtaja

Arto Pirinen

johtava lakimies

Kari Aaltonen