

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

Lausunto
28.11.2014

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
A60/00 00 01/2014

Lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi Verohallinto esittää kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Verohallinnon kannalta lakiesityksen keskeisiä kohtia ovat osakkeiden hallintarekisteröinnin laajentamista ja osakkeiden liikkeeseenlaskua ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä koskevat muutosehdotukset.

Hallintarekisteröinti ja omistusluettelot

Hallituksen esitysluonnoksessa katsotaan EU:n arvopaperikeskusasetuksen vaativan, että Suomessa luovutaan nykyisestä osakkeiden suoran hallinnan pakosta kotimaisissa omistustilanteissa. Tämän johdosta kotimaisten omistusten hallintarekisteröinti sallittaisiin, kuitenkin niin, että suomalainen arvopaperikeskus tai sen osapuoli ei saisi jatkossakaan hallintarekisteröidä näitä omistuksia ns. laaritilille, vaan ainoastaan yksilöllisesti asiakaserotellulle arvo-osuustilille, jolla on vain yhden omistajan omistamia arvo-osuuksia. Omistusten julkisuuden säilyttämiseksi sijoituspalveluyritysten olisi ilmoitettava tiedot säilytyksessään olevista hallintarekisteröidyistä kotimaisista omistuksista arvopaperikeskuksessa pidettävään erilliseen julkiseen luetteloon.

Jos yhtiö laskisi osakkeensa liikkeeseen ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä, sen olisi sovittava ulkomaisen arvopaperikeskuksen kanssa vastaavien tietojen toimittamisesta yhtiölle.

Arvopaperikeskuksessa pidettävät erilliset luettelot mahdollistaisivat keskitetyn tiedon saannin kotimaisista omistuksista osittain. Koska tietoja luetteloihin olisivat velvollisia toimittamaan vain Suomessa toimivat sijoituspalveluyritykset omista asiakkaistaan, luettelot eivät kuitenkaan olisi yhtä kattavia kuin nykyiset osakasluettelot. Verrattuna nykytilaan, jossa suomalaisten yhtiöiden omistustiedot muodostuvat ja päivittyvät automaattisesti arvo-osuusjärjestelmään tehtävien kirjausten perusteella, ehdotettu luettelo ei voine olla yhtä toimiva ja luotettava.

Ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä liikkeeseen laskettuja osakkeita koskeva omistusluettelo ei käytännössä ilmeisesti toteutuisi, koska liikkeeseenlaskijan sopimisvelvoitetta ei ole ehdotettu sanktioitavaksi ja koska tietojen kerääminen jäisi ilmeisesti riippumaan arvopaperikeskuksen kotivaltion lainsäädännöstä ja käytännöistä.

Ehdotusten vaikutuksista veroviranomaisille

Lakiesityksessä ei sinänsä ehdoteta muutoksia verolainsäädännön mukaisiin verotusta ja tiedonantovelvollisuutta koskeviin säännöksiin. Hallintarekisteröintiä ja ulkomaisia liikkeeseenlaskuja koskevilla muutoksilla on kuitenkin olennaisia haitallisia vaikutuksia verotusmenettelyyn ja verovalvonnan edellytyksiin erityisesti siltä osin kuin tosiasiallisesti siirrytään käyttämään ulkomaisia palveluntarjoajia. Tämä johtuu yleisesti siitä, että Suomen lainsäädännössä asetetut velvoitteet voivat vain hyvin rajoitetusti ulottua ulkomaisiin palveluntarjoajiin ja toisaalta siitä, etteivät ehdotetut osakkeiden liikkeeseenlaskijalle ja kotimaisille säilyttäjille asetetut sopimusvelvoitteet tehokkaasti turvaisi arvopapereita koskevien tietojen saantia ulkomailta.

Verohallinnon käsityksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotetut säännökset eivät turvaa viranomaisten tiedonsaantia seuraavissa tilanteissa:

- 1) suomalainen sijoittaja päättää käyttää ulkomaista säilytyspankkia ja osakkeiden hallintarekisteröi omistuksensa;
- 2) suomalainen liikkeeseenlaskija päättää laskea osakkeensa liikkeelle ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa;
- 3) suomalainen arvopaperikeskus tai suomalainen säilyttäjäpankki päättää keskittää toimintansa kolmanteen maahan; ja
- 4) eräissä edellä mainittuihin tilanteisiin liittyvissä erityistapauksissa, kuten esimerkiksi silloin, kun suomalaisessa arvopaperikeskuksessa liikkeeseen laskettuja osakkeita säilytetään linkin kautta ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa.

Osinkotulojen verotus

Osinkotulon verotuksessa osakkeiden nykyinen pakollinen suora omistus kotimaisissa tilanteissa on johtanut lähes aina automaattisesti oikeaan veronpidätykseen arvo-osuusjärjestelmässä olevien tietojen perusteella. Ulkomaisille hallintarekisteröidyille omistuksille maksettujen osinkojen veroihin on sitä vastoin liittynyt korjaustarpeita ja puutteellisen tiedonsaantimahdollisuuksien vuoksi verotuksen oikeellisuus on voinut lopulta jäädä epäselväksi. Voidaan olettaa, että jatkossa kotimaisille hallintarekisteröidyille osakeomistuksille maksettuihin osinkoihin tulee liittymään osaksi samanlaisia haasteita ja epäselvyyksiä. Tämä aiheuttaa lisääntyvää hallinnollista työtä veroviranomaisille, arvopaperien säilyttäjille, osakkeen liikkeeseenlaskijalle ja mahdollisesti myös osakkeenomistajalle.

Nykyisin kotimaisten osakkeiden osinkoverojen pidätys-, korjaus-, maksu- ja ilmoitusmenettelyä on koordinoitu ja hallinnoitu arvopaperikeskuksen ja tilinhoitajien toimesta Suomessa. Kun osakkeet lasketaan liikkeelle ulkomaisessa arvo-osuusjärjestelmässä, nämä toiminnot on järjestettävä erikseen, mikä aiheuttaa uutta hallinnollista työtä osakkeen liikkeeseenlaskijalle ja Verohallinnolle.

Luovutusvoittojen verotus

Luovutusvoiton verotuksen kannalta osakkeiden pakollisesta suorasta hallinnasta luopuminen merkitsisi sitä, että osakeomistusten muutoksia ei voitaisi samassa määrin kuin nykyisin tarvittaessa seurata arvopaperikeskuksessa olevista tiedoista. Verohallinnon saamien arvopaperikauppoja koskevien vuosi-ilmoitusten kattavuus tulee todennäköisesti vähenemään siltä osin kuin muutosten johdosta siirrytään käyttämään ulkomaisia arvopaperin välittäjiä ja säilyttäjiä.

Verojen perintä

Arvopapereiden suorassa hallinnassa perintätoimet voidaan kohdistaa suoraan arvo-osuustilillä todettavaan omaisuuteen. Hallintarekisteröity omistus on perinnän näkökulmasta olennaisesti haasteellisempaa varsinkin, jos omaisuus on ulkomaisessa säilytyksessä sekä tiedon saannin että perintätoimien toteuttamisen näkökulmasta.

Kansainvälinen verotustietojen vaihto

Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan vireillä oleviin kansainvälisiin verotustietojen vaihtoa koskeviin kehityshankkeisiin. Toteutuessaan esimerkiksi OECD:n piirissä sovittu vastavuoroinen automaattinen tietojen vaihto muun muassa vuoden aikana saatujen osinkotuottojen ja arvopaperien myyntihintojen määristä sekä vuoden vaihteen omistusten arvosta tulee parantamaan kansainvälisten sijoitusten verotuksen ja verovalvonnan edellytyksiä. Saatavat tiedot ovat kuitenkin jälkikäteistä valvontatietoa, joka on käsiteltävä tapauskohtaisesti. Sitä ei voida suoraan hyödyntää veroilmoitusten esitäytössä ja vuosittaisessa verotuksessa Verohallinnon osinkotuloista, arvopaperikaupoista ja arvopaperiomistuksista saamien vuosi-ilmoitusten tapaan.

Arvopaperikeskusasetuksen tulkinta

Arvopaperikeskusasetuksen ja erityisesti sen 38 (5) artiklan, joka viittaa mahdollisuuteen säilyttää arvopapereiden hallinnan kansallinen nykytila, tulkinnasta on esitetty hallituksen esitysluonnoksesta poikkeavia käsityksiä. Esimerkiksi oikeusministeriö on katsonut, että arvopaperiasetuksen 38(5) artiklan poikkeusmahdollisuus huomioon ottaen arvopaperikeskusasetuksesta ei näytä seuraavan Suomelle pakkoa sallia arvopapereiden moniportainen hallinta ja omistusten hallintarekisteröinti nykyistä laajemmin ainakaan silloin, kun käytetään kotimaista arvopaperikeskusta. Poikkeussäännöksen täsmällinen merkitys silloin, kun käytetään ulkomaista arvopaperikeskusta jää oikeusministeriön mielestä epäselväksi (oikeusministeriön lausunto 23.9.2014 työryhmämuistiosta VM033:00).

Hallintarekisteröinnin laajentaminen muuttaa olennaisesti Suomessa käytössä olevaa, hyvin toimivaa osakkeiden hallintajärjestelmää. Sillä on merkittäviä vaikutuksia muun muassa osakkeen omistajien asemaan ja viranomaistoiminnan edellytyksiin. Ottaen huomioon asetuksen vaatimuksista esitetyt erilaiset tulkinnat, Verohallinnon käsityksen mukaan olisi perusteltua vielä selvittää ja harkita näitä vaatimuksia ennen kuin muutoksia toimeenpannaan.

Lopuksi

Ehdotetut muutokset siirtävät verotusmenettelyn ja verovalvonnan painopistettä automaattisista menettelyistä tapauskohtaiseen käsittelyyn. Tämä on otettava jatkossa huomioon Verohallinnon resursoinnissa riittävän verovalvonnan tason turvaamiseksi. Muutosten vaikutus resurssitarpeisiin määräytyy ennen kaikkea sen mukaan, missä määrin ulkomaisten toimijoiden käyttö sijoitustoiminnassa tulee lisääntymään ja mitä arvopapereihin liittyviä toimintoja jatkossa siirtyy Suomesta ulkomaille.

Ehdotetut muutokset edellyttävät myös verolainsäädännön tarkistamista. Laissa ei ole nykyisin säännelty esimerkiksi ennakonpidätyksen toimittamista tilanteessa, jossa suomalainen yhtiö maksaa osinkoa Suomessa yleisesti verovelvollisen omistamalle hallintarekisteröidylle osakkaalle.

Verohallinto viittaa lisäksi 20.8.2014 antamaansa lausuntoon työryhmämuistiosta VM033:00/2014 (Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu).

Pääjohtaja

Pekka Ruuhonen

Johtava lakimies

Matti Merisalo