VALTIOVARAINMINISTERIÖ

LAUSUNTO VM/033:00/2014

2.11.2015

Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolle

Viite: lausuntopyyntö 21.10.2015

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto on viite-kohdassa mainitussa lausuntopyynnössä pyytänyt lausuntoa 49 viranomaiselta, järjestöltä ja yritykseltä. Lausuntopyynnössä pyydetään keskittymään kahteen aiheeseen, jotka ovat ehdotukset
- osakeomistusten yleisöjulkisuuden turvaamisesta; ja
- viranomaisten tiedonsaannin turvaamisesta, kun tiedon arvopaperien omistajista ovat ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa tai ulkomaisessa säilyttäjäpankissa

Kuten lausuntopyynnöstäkin ilmenee, valtiovarainministeriön vero-osasto valmistelee erikseen verolainsäädäntöön tarvittavat muutokset. Lausuntopyynnön kohteena olevat ehdotukset vaikuttavat verolainsäädännön muutostarpeisiin ja muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia myös valtiovarainministeriön alaiselle Verohallinnolle sen laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Näistä syistä, ja koska esityksen jakso "Vaikutukset viranomaisten toimintaan" on sisällöltään melko niukka, valtiovarainministeriön vero-osasto haluaa omalta osaltaan tuoda esiin seuraavaa.

Arvopaperikeskusasetus ja sen voimaantuloon liittyvä kansallinen sääntely, mihin liittyy hallintarekisteröinnin laajentuminen, tulee lisäämään rajat ylittävää säilytystoiminnan tarjontaa. Ulkomaisten palveluntarjoajien palvelujen käytön kasvu ei tosin luonnollisestikaan johdu yksinomaan arvopaperikeskusasetuksesta ja siihen liittyvästä kansallisesta lainsäädännöstä: netin välityksellä tarjolla olevien rajat ylittävien palvelujen käyttö yleistynee rahoitusalalla siinä missä muillakin toimialoilla.

On siis ilmeistä, että vastaisuudessa aiempaa useammin suomalaiset sijoittajat tulevat käyttämään ulkomaisten toimijoiden säilytyspalveluja. Tämä heikentää Verohallinnon tiedonsaantimahdollisuuksia, koska sellaisille ulkomaiselle säilyttäjälle, jotka eivät tarjoa säilytyspalvelua Suomessa, ei voida kansallisella lainsäädännöllä asettaa yhtä tehokkaasti tiedonantovelvoitteita, kuin Suomessa toimiville säilyttäjille.

Viranomaisten tiedonsaantia on esitysluonnoksessa pyritty turvaamaan arvopaperimarkkinalainsäädäntöön otettavilla säännöksillä, mutta säilytysketjussa ulkomailla vain

ensimmäiseen tai toiseen portaaseen. Annettavat tiedot ovat lisäksi Verohallinnon tarpeisiin riittämättömät siltä osin, kuin tiedonantovelvollisuus on rajoitettu koskemaan OYL 3:15.2 §:ssä tarkoitettuja omistustietoja (ulkomaisen arvopaperikeskuksen, sen kanssa samaan konserniin kuuluva yhteisön tai arvopaperikeskuksen osapuolen tiedonantovelvollisuus: Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta, 6 luvun 2 §).

Nykyinen järjestelmä, jossa kotimaisia osakeomistuksia voidaan valvoa arvopaperikeskuksen (Euroclear Finland Oy) keskitetystä järjestelmästä ja jossa arvopaperikeskus ja tilinhoitajat ovat hoitaneet yhtiön puolesta osinkoverojen pidätykseen, tilitykseen ja vuosi-ilmoituksiin liittyviä tehtäviä, on ollut tehokas. Henkilöasiakkaiden saamat osingot ja myyntivoitot on voitu verottaa hyvin pitkälti automaattisesti Verohallinnon saamien vuosi-ilmoitusten perusteella. Menettely on kustannustehokas ja resurssitarve on ollut vähäinen. Suora omistus ohjaa voitonjaon verotuksessa oikeaan lopputulokseen eikä siihen liity sellaisia rikos- ja väärinkäytösriskejä, joita on havaittu esimerkiksi Tanskassa ja eräissä muissa Euroopan maissa.

Ilman korvaavia toimenpiteitä nykyjärjestelmän edut menetetään siltä osin, kuin ulkomaisessa säilytyksessä olevien hallintarekisteröityjen suomalaisomistusten määrä kasvaa. Ulkomaisilla säilyttäjillä ei yleensä ole asiakkailleen tarjolla sellaisia palveluja jossa vuosi-ilmoitus toimitettaisiin Verohallinnolle eikä niitä voida kaikissa tilanteissa tehokkaasti velvoittaa tekemään. Verotuksen tehokas toteutuminen heikkenee, koska ulkomaisten palveluntarjoajien käytön yleistyminen johtaisi siihen, että Verohallinnon saamien arvopaperikauppoja koskevien vuosi-ilmoitusten kattavuus vähenisi. Verohallinnon tiedonsaanti perustuisi vastaavasti enemmän verovelvollisten itsensä veroilmoitusmenettelyssä ilmoittamiin tietoihin.

Kokemusperäisesti tiedetään, että jos tietoa arvopaperin myynnistä ei ole esitäytetty veroilmoitukselle, se jää verovelvolliselta usein ilmoittamatta. Norjan verohallinnon tutkimuksen mukaan vuosina 2008 – 2010 tutkimuksen piirissä olleista verovelvollisista 40 – 60 % jätti osakekaupasta saamansa voiton tai tappion ilmoittamatta veroilmoituksellaan, vaikka olivat saaneet myynneistään tiliotteen, jonka perusteella he olisivat voineet ilmoittaa voiton tai tappion. Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin taustalla on oletettavasti valtaosin ihmisten muistamattomuus, ymmärtämättömyys, huolimattomuus ja niihin verrattavat seikat.

Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin kasvua voidaan pyrkiä rajoittamaan ja tiedonsaantia edistämään erilaisilla keinoilla, muun muassa verovelvollisiin samoin kuin ulkomaisiin säilyttäjiin kohdistuvalla tiedottamisella sekä kehittämällä nettipohjaisia asiointimahdollisuuksia Verohallinnon kanssa vielä nykyisestäkin.

Suuri hyöty verotuksen toteutumisen turvaamiseen olisi myös arvopaperisijoituksia koskevan kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon laajenemisesta vuonna 2017. Kansainvälinen finanssitilejä koskeva tietojen vaihto tulee perustumaan Euroopan unionin hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla antaman direktiivin muutokseen ja Euroopan neuvoston ja OECD:n laatiman veroasioissa annettavaa keskinäistä virka-apua koskevan yleissopimuksen sekä verosopimusten tietojen vaihtoa koskevien artiklojen nojalla tehtyihin sopimuksiin. Tietoja voidaan käyttää vain verotusta varten eikä Verohallinto voi luovuttaa niitä muille viranomaisille muuta tarkoitusta varten.

Kansainvälisen tietojenvaihdon kautta saatavat tiedot ovat hyvää mutta ne eivät korvaa vuosi-ilmoitustietoja, koska niitä ei voida hyödyntää automaattisessa prosessissa vuosi-ilmoitustietojen tapaan. Verohallinto saa jatkossa tietoja suomalaisen henkilön sopimusvaltiossa olevassa finanssilaitoksessa olevien tilien saldoista vuoden lopussa ja tilillä säilytyksessä oleville varoille kalenterivuonna maksettujen osinkojen, korkojen, myynti- ja lunastushintojen sekä muiden tuottojen yhteismäärätiedot. Verohallinto ei saa automaattisen tietojenvaihdon kautta tietoja siitä, mitä suomalaisia yhtiöitä henkilö omistaa tai minkä verran hän on saanut tuottoja näiltä yhtiöistä. Tiedot saadaan tapahtumavuotta seuraavan syyskuun loppuun mennessä. Tiedot on tutkittava tapauskohtaisessa manuaalisessa käsittelyssä, mutta nykyisillä menettelyillä ja aikatauluilla niitä ei käytännössä voida hyödyntää säännönmukaisessa verotuksessa, vaan ne jäävät ainakin pääosiltaan tutkittavaksi muutosverotuksessa, jossa saatua tietoa verrataan asiakkaan itsensä ilmoittamiin tietoihin. Jos havaitaan puutteita, asiakasta kuullaan ja häneltä pyydetään selvitystä voiton / tappion laskemista sekä veroilmoituksesta poikkeamista / verotuksen oikaisua vahingoksi varten.

Kaavailluista verolainsäädännön muutoksista

Verotuksen toteutumista muuttuvassa ympäristössä on kaavailtu tehostettavaksi erityisesti kehittämällä osinkoverotusta ja ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriä koskevaa sääntelyä ja hyödyntämällä sitä samalla myyntivoittojen ilmoittamisen tehostamisessa. Verovastuu, joka nyt rajoittuu osingon maksajaan eli arvopaperien liikkeeseenlaskijaan ja osingonsaajaan, laajenisi koskemaan myös säilyttäjiä.

Mallina olisi OECD:n piirissä kehitetty järjestelmä (TRACE), jossa tavoitteena on verosopimusten mukaisten etujen antaminen arvopaperin tuottoja maksettaessa sekä verotuksessa tarvittavien tietojen toimittaminen. Sijoittajia lähinnä oleva auktorisoitu, rekisteriin merkitty toimija tunnistaisi lopullisen sijoittajan ja lähettäisi säilyttäjäketjun kautta osingonmaksajalle tiedon sijoittajien asuinvaltioista, jolloin ennakonpidätys tai lähdevero voitaisiin periä oikeamääräisenä ja nettomäärä maksaa välittömästi sijoittajalle. Säilyttäjä toimittaisi verotusta varten saajakohtaiset vuosi-ilmoitukset asiakkaiden osingoista ja niistä perityistä veroista kotimaisten säilyttäjien tapaan. Menettely edellyttäisi, että säilyttäjä sitoutuisi tietojen toimittamiseen Suomen Verohallinnolle ja sitoutuisi myös vastuuseen osingosta menevästä verosta. Jos tietojen toimittaminen tai verovastuuseen perustuva maksuvelvollisuus laiminlyödään, säilyttäjä voisi menettää auktorisoinnin. Tämän seurauksena ko. säilyttäjän asiakkaille maksettavasta osingosta olisi toimitettava korotettu lähdevero. Tämä heikentäisi olennaisesti tällaisen säilyttäjän edellytyksiä tarjota palveluja suomalaisia arvopapereita omistaville sijoittajille.

Seuraamus olisi sama, jos säilyttäjä olennaisesti laiminlöisi arvopaperien myyntejä koskevat tiedot tai muut säilyttäjälle asetettavat tiedonantovelvoitteet.

Automaattisen tietojenvaihdon kautta kertyviä tietoja voitaisiin hyödyntää ulkomaisten säilyttäjien tiedonantovelvollisuuden täyttämisen valvonnassa.

Verohallinnon resurssitarpeista

Arvopaperikeskusasetus, arvopaperimarkkinalainsäädännön ja verolainsäädännön muutokset sekä kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon käynnistyminen vaikuttavat eri tavoin sijoittajien käyttäytymiseen ja verohallinnon toimintaedellytyksiin. Muutosten yhteisvaikutuksesta ulkomaisten säilytyspalvelujen käyttöön tai verokertymään ei voida esittää luotettavia määrällisiä arvioita.

Vaikutukset verotuloihin riippuvat myös siitä, missä määrin Verohallinnon kasvavat resurssitarpeet voidaan täyttää. Verotuksen toteutumisen säilyttäminen nykytasolla edellyttää sekä uusien tietojärjestelmäratkaisujen luomista että henkilöstömäärän lisäämistä. Myöskään manuaalityötä ei voida välttää, vaikka automaatiota ja sähköisiä prosesseja Verohallinnon toimintatavoitteiden mukaisesti pyritäänkin mahdollisimman paljon hyödyntämään myös vastaisuudessa.

Vero-osasto pitää tärkeänä, että Verohallinnon tarpeet henkilö- ja tietojärjestelmäresurssien osalta otetaan riittävästi huomioon. Verohallinto esittänee lausunnossaan omalta osaltaan arvion resurssitarpeistaan.

Ylijohtaja,
osastopäällikkö — Terhi Järvikare

Hallitusneuvos — Panu Pykönen