



Taustamuistio
VM/VO/Joiniemi

16.11.2020

Tilannekuva hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen verotusmenettelyn muutoksesta

Hyväksyessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 282/2018 vp) eduskunta hyväksyi seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että hallitus tarkastelee vielä muutosten vaikutuksia ja arvioi niiden pohjalta mahdollisia muutostarpeita ennen soveltamisajan alkua.

1. Muutoksen käyttöönotto

Lain hyväksymisen jälkeen keväällä 2019 Verohallinto on ollut tiiviissä vuorovaikutuksessa sekä ulkomaisten että kotimaisten toimijoiden kanssa. Verohallinto on yhdessä valtiovarainministeriön kanssa pitänyt kesäkuussa ja lokakuussa 2019 OECD:n pyynnöstä Pariisissa ns. TRACE Stake Holder meeting -tilaisuudet ulkomaisille säilyttäjäpankeille ja konsulteille. Muutosten esittelyt saivat erittäin positiivisen vastaanoton ulkomaisilta toimijoilta.

Tämän lisäksi Verohallinto on pitänyt useita webinaareja, Skype-klinikoita sekä muita tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia. Nämä tilaisuudet on pääsääntöisesti pidetty englanniksi, koska tehdyt muutokset kohdistuvat suoraan ulkomaisiin toimijoihin. Toimijoiden kanssa on ollut myös paljon kahdenvälisiä keskusteluja. Valtiovarainministeriö on ollut mukana näissä tiedotus- ja keskustelutilaisuuksissa sekä seurannut läheltä Verohallinnon valmistautumista lain voimaantuloon. Samalla on pyritty selvittämään mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita.

Verohallinnon julkaistua ohjelunonnoksia, keskustelu on siirtynyt käsittelemään niiden teknisiä yksityiskohtia. Ohjeiden englanninkielisistä luonnoksista on

kuultu OECD:n, BIAC:n ja ulkomaisten säilyttäjäpankkien asiantuntijoita ja erityisesti Association of Global Custodians – AGC¹. Verohallinto on saanut heiltä runsaasti palautetta ja hyödyllisiä korjausehdotuksia, jotka on otettu huomioon.

Verohallinto on antanut seuraavat ohjeet:

- [Ennakonpidätys Suomessa yleisesti verovelvollisen hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetusta osingosta](#) (24.1.2020).
- [Rekisteröityneen säilyttäjän vuosi-ilmoitus - Tekninen soveltamisohje](#) (30.6.2020).
- [Hakemus säilyttäjärekisteriin](#) (6920 ja 6921).
- [Rekisteröityneen säilyttäjän velvollisuudet ja vastuut](#) (1.7.2020).
- [Osingonsaajan itse antaman ilmoituksen sisältö, voimassaolo ja luotettavuuden todentaminen](#) (1.10.2020).

Lisäksi Verohallinto on antanut [päättöksen itse annetun ilmoituksen sisällöstä, voimassaolosta ja menettelystä, jolla itse annetun ilmoituksen luotettavuus todetaan](#) (14.9.2020).

2. Lähdeverolain soveltaminen vuonna 2020 maksettuihin osinkoihin

2.1. Osingonjako vuonna 2020

Verohallinto on syksyllä 2019 asetetussa valvontaprojektissaan havainnut olennaisia puutteita ja veroriskejä liittyen nykyiseen menettelyyn. Tämä on koskenut erityisesti alle 15 prosentin lähdeverolla maksettuksi katsottujen osinkojen lähdeverotuksen oikeellisuutta. Tässä on Verohallinnon mukaan kyse samankaltaisesta ilmiöstä kuin muualla maailmassa ilmi tulleista jopa miljardiluokkaa olevista lähdeveropetoksista. [Verohallinnon tiedotteen](#) mukaan kyse on alustavasti arvioiden satojen miljoonien eurojen osinkovirrasta ja kymmenien miljoonien suuruisista lähdeveromenetyksistä. Verohallinto on valvonnassaan havainnut, että verosopimusetuja on myönnetty, vaikkei osingonsaajan oikeutta verosopimusetuun ole lain tarkoittamalla tavalla riittävän huolellisesti selvitetty. Verohallinto antoi vuonna 2019 toimialalle lisäohjeistusta erityisesti korkean riskin tilanteisiin, joissa perityn lähdeveron määrä on alle 15 prosenttia.

¹ AGC on epävirallinen 12 jäsenpankin ryhmä, joka tarjoaa globaalisti arvopapereiden säilytys- ja omaisuudenhoitotoimintoja. Siihen kuuluu BNP Paribas, BNY Mellon, Brown Brothers Harriman, Citibank, N.A., Deutsche Bank, HSBO Securities Services, J.P. Morgan, Northern Trust, RBC Investors & Treasury Service, Skandinaviska Enskilda Banken, Standard Chartered Bank ja State Street Bank and Trust Company.

Näyttäisi siltä, että Verohallinnon toimet ovat saaneet eräät toimijat arvioimaan uudelleen omia menettelytapojaan ja toiminnasta syntyviä riskejään, mikä on johtanut aiemmista vuosista poikkeavaan selvitysvelvollisuuden korostumiseen. Toimialalta saadun tiedon mukaan tänä vuonna ei käytännössä ole myönnetty maksuhetkellä verosopimusetuja tilanteissa, joissa veron määrä on alle 15 prosenttia. Tätä on aiemmin sovellettu yli puoleen maksetuista osingoista. Tämä tarkoittaa sitä, että sijoittajilta on peritty 15 prosenttia tai vaihtoehtoisesti 30 prosenttia lähdeveroa. Tämä näkyy myös Verohallinnon tilastoista lähdeveron kertymän kasvuna. Osalle osingonsaajista liikaa peritty lähdevero voidaan mahdollisesti palauttaa osingonjakovuoden aikana ns. quick refund –menettelyllä eli osingonmaksajan omalla oikaisulla, kun tarvittavat selvitykset on annettu. Suuri osa asiakkaista joutunee kuitenkin tekemään Verohallinnolle lähdeveron palautushakemuksen. Tämä johtaa siihen, että lainmuutoksesta riippumatta palautushakemuksien määrä tulee kasvamaan huomattavasti jo vuoden 2019 osingonjaon osalta.

Lainmuutos ei estä edellä kuvattua menettelyä, jossa osingonmaksaja hyväksyy osingonsaajan selvityksen ja myöntää verosopimusetuudet. Liikkeeseenlaskijat eivät ilmeisesti enää halua soveltaa tätä menettelyä, joten se tulee myös uudistuksesta riippumatta ennakoimattomasti lisäämään palautushakemuksia siltä osin kuin rekisteröityneet säilyttäjät eivät ota vastuuta näistä osingoista.

Tämä haittaa uuden lain käyttöönottamista, koska lainmuutosta valmisteltaessa olettamana on ollut, että pääsääntöisesti suurimmasta osasta maksetuista osingoista osingonsaajien oikeus verosopimusetuihin on voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti selvitetty, jolloin siirtymä uuteen järjestelmään ei olisi suuri.

2.2. Ennakkoperintälain mukainen 50 prosentin ennakonpidätys

Eduskunta hyväksyessään hallituksen esityksen laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2016 vp) hyväksyi myös seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy viipymättä valmistelemaan lainsäädäntöä, jolla mahdollistetaan veroviranomaisten kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista. Tämän toteuttamiseksi ennakkoperintälakiin tulee lisätä säännös, jonka mukaan Suomessa asuvan tunnistamattoman verovelvollisen saamasta osingosta tulee toimittaa 50 %:n ennakonpidätys.

Eduskunta hyväksyi keväällä 2019 myös lausuman jälkimmäisen virkkeen edellyttämän muutoksen. Ennakkoperintälain 4 a §:n mukaan vuoden 2020 alusta alkaen hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta toimitetaan 50 prosentin ennakonpidätys, mikäli osingonmaksaja ei saa osingonsaajan yksilöintitietoja ja maksaja tietää, että osingonsaaja on Suomessa yleisesti verovelvollinen.

Lain valmisteluvaiheessa saadun palautteen mukaan eräät kotimaiset toimijat odottivat, että kaikista osingoista perittäisiin 50 prosentin suuruinen ennakonpidätys. Käyttöönotto on kuitenkin tapahtunut ilman suuri ongelmia. Ainut olennainen muutos on ollut hollantilaisen arvopaperivälittäjä Degiron² kesällä 2020 antama ilmoitus, jonka mukaan se ei enää tarjoa Suomessa asuville henkilöille mahdollisuutta käydä kauppaa alustallaan suomalaisilla osakkeilla. Syyksi se on ilmoittanut Suomen sääntelyssä ja verolainsäädännössä voimaan tulleet muutokset. Tämän yksittäisen välittäjän linjanvedon lisäksi valtiovarainministeriön tai Verohallinnon tietoon ei ole tullut, että tämä muutos olisi aiheuttanut ongelmia markkinaosapuolille.

3. Lainmuutoksen käyttöönottoon liittyvä kritiikki

3.1. Yleistä

Valmisteluvaiheessa esitettiin huolta siitä, että ulkomaiset säilyttäjät eivät lähde mukaan järjestelmään. Katsottiin, että nämä eivät tule kehittämään raportointijärjestelmiään Suomen pieniä markkinoita varten. Sen katsottiin johtavan siihen, että ulkomaiset toimijat ilmoittavat tietonsa maksajalle (suomalaisten tilinhoitajien välityksellä). Tämä taas tarkoittaisi sitä, että ulkomaiset toimijat ulkoistaisivat myös omat riskinsä prosessissa suomalaisille tahoille, jolloin suomalaiset toimijat tarvitsevat loppusäätiötiedot jo maksuhetkellä turvataksaan oman asemansa. Lisäksi todettiin, että Suomen hyvin toimivan järjestelmän tilalle tuodaan järjestelmä, jollaista ei ole käytössä missään muualla. Yhteenvedona tästä odotettiin, että yksinkertaistetun menettelyn poistaminen tulee johtamaan huomattaviin markkinahäiriöihin ja osakkeiden arvon laskuun.

Verohallinnon ohjeistuksen ja erityisesti itse annettua ilmoitusta koskevan ohjauksen jälkeen on esitetty väitteitä, että Verohallinnon vaatimukset ovat liian tiukkoja ja osingonjakokohtaisesta tutkimisesta tulisi luopua.

3.2. Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteri

Lainmuutoksen valmistelun aikana useat kotimaiset toimijat esittivät huolenaan epäilyksen siitä, että ulkomaiset säilyttäjät eivät ole valmiita rekisteröitymään ja ottamaan itselleen verovastuuta.

² <https://www.arvopaperi.fi/uutiset/hollantilainen-halpavalittaja-lopettaa-suomi-osakkeiden-kaupankaynnin-suomalaisasiak-kailta/9367ec62-60c4-45be-9e53-16270d7cae66>
<https://porssihaukka.fi/yleista/de-giro-lopettaa-suomalaisiin-osakkeisiin-sijoittamisen/>

Osingonmaksajan verovastuun näkökulmasta olennaista ei ole, kuinka monta säilyttäjää on rekisterissä vaan se, ovatko Suomesta maksettujen osinkojen osalta merkittävimmät ulkomaiset globaalit toimijat rekisteröityneet. Ulkomaisen omaisuudenhoitajien rekisteriin on merkitty yli 180 säilyttäjää, mutta näistä vain reilusti alle puolet on toiminut tässä roolissa esimerkiksi vuonna 2019. Käytännössä markkinoiden kannalta merkittäviä toimijoita on ollut vuosittain noin 20-30 säilyttäjää.

Säilyttäjärekisteriin liittymistä koskevan hakemuksen on voinut jättää 1.7.2020 lukien. Hakijoita koskevat tiedot eivät ole vielä julkisia. Se voidaan tässä vaiheessa sanoa, että hakemuksen jättäneiden joukossa on jo nyt useita merkittäviä Suomen markkinoilla toimivia pankkeja ja nämä vastaavat kohtuullisen suuresta osasta Suomen osakemarkkinoista. Lisäksi useat merkittävät säilyttäjät ovat käyneet valmistelevaa keskustelua Verohallinnon kanssa ja ovat samalla ilmoittaneet aikeistaan rekisteröityä. Järjestelmän toiminnan kannalta hakemuksen hyväksyminen heti lain voimaantullessa 1.1.2020 ei kuitenkaan ole välttämätöntä, koska toimiminen rekisteröityneenä säilyttäjänä edellyttää, että hakemus on hyväksytty osingonjakohetkellä.

Valtiovarainministeriön käsitys on, että Suomen markkinoiden kannalta merkittävät säilyttäjät tulevat rekisteröitymään kohtuullisen kattavasti vuoden vaihteeseen mennessä. Epäselväksi jää, missä laajuudessa ne tulevat ottamaan vastuun asiakkaistaan. Alkuvaiheessa moni voi valita sen, että ne ottavat vastuun vain omista sijoittaja-asiakkaistaan, mutta eivät säilyttäjäasiakkaittensa sijoittaja-asiakkaista. Tällaisten liiketoimintaan ja riskienhallintaan liittyvien ratkaisujen selvittäminen on hyvin vaikeaa, kun toimijat eivät ole vielä itsekkään tehneet päätöstä asiasta.

Siltä osin kuin rekisteröityneet säilyttäjät eivät ota vastuuta asiakkaistaan eivätkä sovelta alennettuja verokantoja, ne kuitenkin tulevat raportoimaan tiedot osingonsaajista, niiden saamien osinkojen määristä sekä peritystä lähdeverosta. Nämä tiedot tulevat nopeuttamaan palautushakemusten käsittelyä olennaisesti. Lisäksi Rekisteröityneiden säilyttäjien sähköisesti toimitetut massahakemukset ovat mahdollisia.

3.3. Raportointi ja sen vaatimat järjestelmät

Muutosehdotuksen valmisteluvaiheessa ja sen jälkeen esitettiin väitteitä, että ulkomaiset toimijat eivät tule muuttamaan prosessejaan tai kehittämään raportointijärjestelmiään Suomen markkinoita varten.

Lainmuutoksen jälkeen maksajan (käytännössä tilinhoitaja maksajan puolesta) tulee antaa vuosi-ilmoituksellaan osingonsaajatiedot niistä hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuista osingoista, joiden lähdeverot se on ottanut omalle vastuulleen. Muilta osin maksaja antaa yhteenlaskettua ns. poolattua tietoa, joilla se ilmoittaa rekisteröityneen säilyttäjän ja sen vastuulleen ottamien

osinkojen ja lähdeverojen määrät. Rekisteröityneet säilyttäjät ilmoittavat suoraan Verohallinnolle osingonsaajatiedot vastuulleen ottamiensa osinkojen osalta. Tiedot ilmoitetaan kansainvälisen standardin mukaisella OECD:n TRACE-skeemalla.

TRACE-skeema on ulkomaisille toimijoille tuttu, koska alkuperäisestä TRACE-skeemasta on kehitetty skeema sekä FATCA:n että CRS/DAC2:n raportointia varten. Säilyttäjät, jotka ovat finanssilaitoksia, ovat tottuneet raportimaan tilinhaltijatietoja XML-skeemalla verohallinnoille. Verohallinto on osallistunut aktiivisesti toimialan kanssa myös OECD:n TRACE-skeeman viimeistelyyn ja OECD julkaisi päivitetyn skeeman helmikuussa 2020. Verohallinto julkaisi rekisteröityneen säilyttäjän vuosi-ilmoituksen teknisen soveltamisohjeen heinäkuussa 2020, mikä vastaa toimialan toiveita 18 kuukauden valmistautumisajasta.

Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin merkityt säilyttäjät ovat sanoneet, että he ovat soveltaneet voimassa olevaa järjestelmää siten, että he ovat keränneet osingonsaajatiedot osingonjakohetkellä itselleen. Yksittäiset toimijat ovat esittäneet, että he ilmoittaisivat tiedot mieluummin standardoidulla vuosi-ilmoituksella suoraan Verohallinnolle sen sijaan, että he joutuvat varautumaan tietojen toimittamiseen jälkikäteen Verohallinnon pyynnöstä. Keskusteluissa tai lausuntojen yhteydessä ei ole esitetty kritiikkiä siitä, että tiedot toimitettaisiin Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella eikä sitä ole pidetty kohtuuttomana vaatimuksena. Julkisuudessa olleiden veronkiertotapausten vuoksi toimiala ymmärtää hyvin Verohallinnon tarpeen saada osingonsaajatiedot. Myöskään raportointijärjestelmän kehittämistä ei ole pidetty ongelmallisena.

Ulkomaiset toimijat ovat pitäneet hyvänä sitä, että kyse on kansainvälisen standardin mukaisesta ilmoituksesta, eikä kansallisesta ilmoituksesta. Palautteessaan he ovat tuoneet esiin sen, että hyvältä järjestelmältä edellytetään täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Ulkomaiset säilyttäjät ovat pitäneet hyvänä myös sitä, että tiedot voidaan toimittaa suoraan Verohallinnolle, eikä tietoja jouduta toimittamaan ketjua pitkin mahdollisten kilpailijoiden kautta.

Muutokseen näiltä osin ei ole esitetty sellaista kritiikkiä tai muutosesityksiä, ett-eikö sitä tulisi toteuttaa. Ulkomaiset toimijat eivät ole nähneet raportointivaatimuksia ongelmallisina. Suoraa raportointia Verohallinnolle pidetään erittäin hyvänä ja toimivana uudistuksena.

3.4. Verohallinnon ohjeistus itse annetusta ilmoituksesta

Verohallinnon antaman ISD-ohjeen osalta kotimaisen toimialan lausunnoissa on katsottu, että ohjeistus tulee liian myöhään, eikä muutosta tästä syystä tulisi toteuttaa tässä aikataulussa. Lisäksi alustavasta luonnoksesta saadun palautteen perusteella tehtyjä muutoksia ei ole pidetty riittävinä, joten riskinä on, että jatkossa sovelletaan aiemman 0 prosentin sijaan vähintään 15 prosentin tai jopa 35

prosentin verokantaa. Lausunnossa on myös arveltu, että selonottovelvollisuudet ovat huomattavasti ankarampia kuin kilpailijamaissa, joita ei kuitenkaan yksilöity.

Verohallinto antoi 14.9.2020 päätöksen Itse annetun ilmoituksen sisällöstä, voimassaolosta ja menettelystä, jolla itse annetun ilmoituksen luotettavuus todetaan sekä 1.10.2020 ohjeen Osingonsaajan itse antaman ilmoituksen sisältö, voimassaolo ja luotettavuuden todentaminen. Molemmista on käyty pitkällistä vuoropuhelua erityisesti ulkomaisten säilyttäjien kanssa. Näillä on ollut käytössä päätöksen ja ohjeen englanninkieliset luonnokset alkukeväästä 2020 lukien.

ISD-menettely on vapaaehtoinen ja osingonsaajan oikeudet verosopimusetuihin voidaan jatkossakin selvittää kuten aiemminkin. Asuinvaltio voidaan selvittää asuinvaltion viranomaisen myöntämällä todistuksella tai Verohallinnon myöntämällä lähdeverokortilla. Asuinvaltion selvittämisen lisäksi on edelleen varmistettava verosopimuksen osinkoa koskevien määräysten soveltuvuus osingonsaajaan. Huolellisesti lainsäädäntöä noudattaneelle säilyttäjälle tämä ei siten edellytä muutosta.

Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää, että oikeus verosopimusetuihin on selvitettävä jokaista osingonmaksua koskien erikseen. ISD-menettelyssä selvitys voi olla säilytystili- tai asiakastilikohtainen, jolloin se koskee useampaa säilytystiliä. Lisäksi ISD-menettely ei edellytä sitä, että tiedot saataisiin osingonsaajalta osingonjakokohtaisesti, vaan osingonsaajan antamat tiedot ovat voimassa enintään antamisvuoden ja sitä seuraavat viisi vuotta. Lähtökohtaisesti rekisteröityneen säilyttäjän tai maksajan tulee varmistaa, että itse annettu ilmoitus on johdonmukainen säilyttäjän tai maksajan käytössä olevien tietojen kanssa. Tämän jälkeen riittää, että seuraa, onko olosuhteissa tapahtunut muutoksia, jotka vaikuttavat verosopimuksen tulkintaan. Noudattamalla lain ja Verohallinnon päätöksen mukaista menettelyä maksaja tai rekisteröitynyt säilyttäjä saa luottamuksensuojan niissä tilanteissa, joissa verosopimusetuudet on myönnetty virheelliseksi osoittautuvien tietojen perusteella.

Poikkeuksena edellä esitetystä on korkean riskin tilanteet, joissa verosopimuksen mukainen lähdeveron määrä on verosopimuksissa tavanomaista 15 prosenttia alhaisempi ja osingon määrä on 10 000 euroa tai enemmän. Tällöin tulee kuten myös voimassaolevassa laissa varmistaa edellytysten täyttyminen osingonmaksukohtaisesti.

Osinkojen määrää 10 000 euroa on pidetty vähäisenä. Alarajan mukainen 10 000 euron osinko edellyttää kuitenkin vähintään yli 200 000 euron suuruista määrää osakkeita. Ulkomainen henkilö, joka omistaa tällaisen määrän yhden suomalaisen yhtiön osakkeita, omistaa luultavasti muutakin omaisuutta, joten kyseessä on pankin ns. high value –asiakas. Verohallinnon arvion mukaan tähän ryhmään on aiempina vuosina kuulunut noin 1800 osingonsaajaa. Näille osingonsaajille maksettujen osinkojen määrät ovat olleet suuria. Määrärajaa tulisi korottaa huomattavasti, että osingonsaajien määrä vähenisi olennaisesti.

Ohjetta on pidettävä hyvänä kompromissina Verohallinnon tarpeiden ja säilyttäjien toivomusten välillä. Säilyttäjät haluavat automatisoida prosessinsa, mikä on otettu huomioon ohjeen perussäännössä. Periaatteessa ISD-menettelyä koskeva päätös ja ohjaus antavat hyvän mahdollisuuden toimijoille automatisoida menettelynsä. Näiden vähäriskisten tilanteiden osalta selvittämismenettelyä ei itse annetun ilmoituksen hyväksymisen jälkeen voida pitää tarpeettoman raskeana. Verohallinnon havaitsemien riskien torjumiseksi tarkasti määriteltyjen tilanteiden osalta on annettu yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten tulee menetellä. Näissä korkean riskin tilanteissa edellytettävä osingonmaksukohtainen selvitys ei miellytä kaikkia toimijoita eikä erityisesti niitä, joiden asiakkaista suuri osa on tällaisia. Tietoisina viime vuosina tapahtuneista lähdeveropetoksista ulkomaiset toimijat ovat kuitenkin ymmärtäneet Verohallinnon ohjauksen perustellut. Ne ovat pitäneet hyvänä sitä, että näissä tilanteissa ohjeistus on tarkkarajainen ja täsmällistä. Lisäksi kansainvälinen toimiala on pitänyt siitä, että ISD-päätöksen mukainen menettely ei ole vain kansallinen menettely, vaan se sallii niiden hyödyntää toimialalla olemassa olevia menettelyjä. Menettely on hyvin samanlainen kuin Yhdysvaltojen QI-järjestelmässä soveltuva menettely. ISD-menettelyä voidaan hyödyntää myös muiden maiden lähdeverotuksessa. Luonnollisesti toimijat tulevat tekemään omat liiketoimintaansa koskevat ratkaisut omien lähtökohtiensa ja toimintojensa analyysien perusteella.

Suomen Pohjoismaisista kilpailijoista Norja on 2017 uudistanut lähdeveromenettelyään. Verosopimusetujen myöntämisen edellytyksenä on pääsääntöisesti, että osingonsaaja on etukäteen rekisteröitynyt verohallintoon, joten mallia ei voida pitää yksinkertaisempaan tai vähemmän selvittämistä vaativana. Tanskan julkistama ehdotus mallista vaikuttaa samanlaiselta, mitä Norja soveltaa. Ruotsin suunnittelemaa mallia on kuvattu monimutkaisemmaksi kuin TRACE-malli.

3.5. Verovastuu

Valmisteluvaiheessa esityksen verovastuuta koskevaa säätelyä on pidetty epäselvänä. Lisäksi on katsottu, että se ei tuo ratkaisuja osingonjakohetken veronkiertojärjestelyihin, aggressiiviseen verosuunnitteluun eikä harmaan talouden ilmiöihin puuttumiseen. Huolena on ollut se, ovatko kotimaiset ja ulkomaiset tilinhoitajat ja säilyttäjät valmiita rekisteröitymään ja ottamaan itselleen verovastuun, koska kyse on vapaaehtoisesta menettelystä. Huolet ovat liittyneet myös siihen, että mikäli rekisteröityneitä säilyttäjiä ei ole, ei lainmuutoksesta ole liikkeeseenlaskijoille hyötyä. Lisäksi ulkomaiset toimijat ovat pitäneet Suomen voimassa olevan lainsäädännön mukaisia säännöksiä epäselviä.

Verohallinnolle on myös tullut palautetta voimassaolevan lain verovastuihin liittyen. Liikkeeseenlaskijat ovat osin pitäneet kohtuuttomana sitä, että heillä ylipäänsä on verovastuu tilanteissa, joissa heillä tosiasiallisesti on rajatut mahdollisuudet varmistaa, kuka on osingonsaaja ja onko osingonsaajalla oikeus pyydettyihin verosopimusetuihin. Liikkeeseenlaskijoiden esittämän käsityksen

mukaan säilyttäjä on se, joka voi selvittää osingonsaajan ja osingonsaajan oikeuden verosopimusetuihin.

Voimassaolevan lain mukaan osinkoa maksava pörssiyhtiö on lähtökohtaisesti yksin vastuussa veron perinnästä ja se vastaa myös lähdeveron alipidätyksestä. Lainmuutoksen nojalla rekisteröitynyt säilyttäjä voi ottaa vastuun osingosta ja samalla verovastuun tilanteissa, joissa virhe johtuu sen laiminlyönneistä. Tällöin osingonmaksajalle jää vain turvaamistarkoituksessa määrättävä toissijainen verovastuu, joten osingonmaksajan verovastuu pienenee olennaisesti.

Verohallinnon kuulemistilanteissa saadun palautteen perusteella liikkeeseenlaskijat ovat pitäneet hyvänä sitä, että verovastuu siirtyy niille tahoille, jotka käytännössä tutkivat ja tunnistavat asiakkaansa sekä selvittävät asiakkaidensa oikeuden verosopimusetuihin. Siten lakimuutosta näiltä osin pidetään hyvänä. Myös säilyttäjät hyväksyvät vastuun omista toimenpiteistään, kunhan se on esitetty selkeästi ja tarkkarajaisesti.

Nyt jo tehtyjen hakemusten perusteella voidaan todeta, että rekisteröityneinä säilyttäjinä tulee olemaan toimijoita, joilla on merkittävä osuus pörssiyhtiöiden hallintarekisteriosakkeille maksamista osingoista. Siten osingonmaksajien verovastuu tulee olennaisesti pienenemään voimassaolevaan tilanteeseen verrattuna.

3.6. Vaikutus osakemarkkinoiden kiinnostavuuteen ja kilpailukykyyn

Lainmuutoksen valmistelun aikana kotimaiset toimijat ovat esittäneet, että yksinkertaistetusta menettelystä luopumisessa on huomattava riski siitä, että ulkomaisten sijoittajien Suomesta saatujen osinkotulojen verotus vaikeutuu merkittävästi. Esityksen katsottiin heikentävän Suomen sijoitusmarkkinan houkuttelevuutta ulkomaisten sijoittajien keskuudessa ja vaikeuttavan suomalaisten yhtiöiden pääomien hankintaa.

Kotimaisten toimijoiden lain valmistelun ja käsittelyn aikana esittämiä epäilyksiä järjestelmän toimivuudesta tai vaikutuksista ulkomaiset toimijat eivät ole kysyttäessä pitäneet olennaisina. Ne ovat nähneet lainmuutoksen markkinoiden toimivuuden kannalta hyvänä. Lisäksi ne ovat pitäneet hyvänä, että siirrytään selkeään ja täsmälliseen kansainvälisen suosituksen mukaisen menettelyyn. Muutoksen esittelyssä ulkomaiset toimijat ovat myös kyselleet, onko lainmuutoksen valmisteluvaiheessa tehty arvioita siitä, kuinka paljon uusia yhtiöitä tulee sen takia sijoittautumaan Suomeen. Lain voimaantulon jälkeen OECD:n, BIAC:n ja AGC:n edustajat ovat ilmoittaneet tukevansa lain käyttöönottoa ja antaneet teknistä apua Verohallinnolle.

Eduskunta vahvisti hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen verotusmenettelyn muutoksen keväällä 2019, joten muutos on ollut kaikkien markkinaosapuolten tiedossa jo puolitoista vuotta. Jos lainmuutoksella olisi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia Suomen osakemarkkinoitten toimintaan,

näiden tulisi jo näkyä. Merkittävä osa Suomen markkinoilla aktiivisesti toimivista pankeista on jo jättänyt hakemuksen säilyttäjärekisteriin. Nämä vastaavat kohtuullisen suuresta osasta Suomen osakemarkkinoista. Lisäksi useat merkittävät säilyttäjäpankit ovat käyneet valmistelevaa keskustelua Verohallinnon kanssa ja ovat samalla ilmoittaneet aikeestaan rekisteröityä. Valtiovarainministeriö ei ole havainnut kansainvälisten toimijoiden vetäytymistä Suomen markkinoilta. Tilinhoitajien määrä on lisääntynyt ja Euroclear Finlandin osapuoleksi on tullut Saxobank ja Citibank. Citibank tunnetaan suomalaisten pörssiyritysten yhdysvaltalaisen ADR:ien liikkeeseenlaskijana. Myöskään pörssikaupan osalta tilastot eivät viittäisi siihen, että lakimuutoksella olisi ollut negatiivista vaikutusta pörssikaupan volyymiin. Lainmuutoksen vaikutusten täsmällistä arviointia vaikeuttaa muut markkinoihin vaikuttavat muutokset, kuten erityisesti COVID-19 ja siitä aiheutuneet taloudelliset haasteet.

3.7. Järjestelmän käyttöönoton lykkääminen

Erityisesti liikkeeseenlaskijoiden puolelta on tuotu esiin uuden järjestelmän käyttöönoton lykkääminen vuodella. Myös ulkomaiset toimijat ovat tätä esittäneet vielä kesäkuussa 2020. He perustelivat ehdotustaan Covid-19 pandemian vaikutuksilla sekä Verohallinnon ohjeistuksen keskeneräisyydellä. Tässä vaikutti selkeästi ajatus siitä, että rekisteröinnin alettua olisi pitänyt heti rekisteröityä. Lykkäysehdotuksesta ei keskusteltu enää elokuussa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ohjeistukseen liittyvät auki olleet asiat oli saatu ratkaistua sekä Verohallintoa että kansainvälisiä säilyttäjiä tyydyttävällä tavalla.

Tässä vaiheessa useat merkittävät säilyttäjäpankit ovat jo rekisteröityneet ja luottavat siihen, että laki toteutuu esitetystä muodosta ja että velvoitteet ovat laissa ja Verohallinnon ohjeissa kuvatut. Toimijat ovat siten valmistautuneet toimimaan rekisteröityneinä säilyttäjinä ja tekemään tarvittavan investoinnit sekä rakentavat jo menettelyitä. Mikäli lainmuutoksen toteutusta tässä vaiheessa lykätään tai sisältöä muutetaan, aiheuttaa se näille rekisteröityneille säilyttäjille ylimääräisiä kustannuksia tai jo tehdyt investoinnit ovat näiltä osin turhia. Samalla se antaisi Suomen markkinoiden uskottavuudesta ja ennakoitavuudesta huonon viestin, ei pelkästään rekisteröityneille säilyttäjille vaan myös kansainvälisille järjestöille kuten OECD:lle ja EU:lle, jotka ovat olleet kannustavia ja kiinnostuneita toteutuksesta.

Samoista syistä yksinkertaistetun menettelyn säilyttämistä rinnalla ei voida pitää toivottavana. Lisäksi sen ja TRACE-mallin mukaisen järjestelmän soveltaminen yhtä aikaa toisi kohtuuttoman suuria haasteita sekä Verohallinnolle että toimijoille. Erityisesti raportointi ja raporttien vastaanottaminen olisi ongelmallista. Yksinkertaistetun menettelyn säilyttämien ei ilmeisesti vähentäisi palautushakemuksia, jos verosopimuksen mukaan verosta vapautetusta osingosta perittäisiin 15 prosenttia.

4. Johtopäätökset

Hallintarekisteröidyistä osakkeista saatujen osinkojen lähdeverotusmenettelyä koskevan lainmuutoksen hyväksymisen jälkeen ei ole tullut lain muutoksesta johtuvia ennakoimattomia negatiivisia asioita esiin. Lainmuutoksen valmisteluvaiheessa jo todettiin, että järjestelmän käyttöönotto voi johtaa aluksi palautushakemusten määrän kasvuun. Verohallinto on varautunut tähän mahdollisuuteen lisäämällä resursseja sekä mahdollistamalla sähköisen palautusten hakemisen ja massaluonteiset hakemukset.

Nykyisin vielä voimassa oleva järjestelmän toimivuuden helppous näyttäisi toteutuvan vain niin kauan kuin Verohallinto ei tarkasta, että kaikki osapuolet toimivat lain edellyttämällä tavalla ja että sen tuottama lopputulos on oikea. Palautushakemusten määrät tulevat siten kasvamaan huomattavasti jo ensi vuonna lainmuutoksesta riippumattomista syistä.

Valtiovarainministeriö on seurannut tiiviisti lainmuutoksen käyttöönottoa ja kuullut toimijoiden käsityksiä. Ulkomaisten säilyttäjäpankkien ja heidän edustajien näkemykset poikkeavat voimakkaasti kotimaisten osapuolten näkemyksistä. Kotimaisista toimijoista erityisesti liikkeeseenlaskijoiden näkemyksissä tulee esiin huoli säilyttäjärekisteriin rekisteröitymisen kiinnostavuudesta, koska tästä ei ole saatavilla julkista tietoa. Tämä tieto on käytettävissä vasta ensi vuoden puolella, mutta rekisteröitymisen ollessa vielä alkuvaiheessa se näyttäisi etenevän hyvin.

Valtiovarainministeriön tiedossa ei ole lainsäädäntöön liittyviä muutostarpeita. Verohallinnon antama ohjaus on valmisteltu vuorovaikutuksessa toimijoiden kanssa eikä siinä ole enää välittömiä muutostarpeita.