

Asia: VN/8321/2024

Lausuntopyyntö hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavan osingon TRACE-mallin kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite: Lausuntopyyntönne 20.12.2024, diaarinumero: VN/8321/2024

Lausunto Valtiovarainministeriölle TRACE-mallin toimivuuden ja kehittämistarpeiden arvioimiseksi.

Selvityksessä Valtiovarainministeriö tarkastelee, miten TRACE-malli on toiminut käytännössä, ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut pääomamarkkinoiden toimintaan, hallinnollisiin velvoitteisiin sekä suomalaisten sijoittajien asemaan. Lisäksi tavoitteena on arvioida mallin vaikutuksia verotuksen oikeellisuuteen ja tunnistaa mahdolliset parannuskohteet, jotka tukevat mallin sujuvaa yhteensovittamista FASTER-direktiivin kanssa. Samalla pyritään löytämään ratkaisuja säilyttäjien hallinnollisen taakan keventämiseksi ilman, että raportoinnin laatua heikennetään.

Lausunnoissa pyydetään ottamaan huomioon FASTER-direktiivin vaikutukset. Lisäksi pyydetään lausumaan FASTER-direktiivin mahdollisista vaikutuksista Suomen arvopaperimarkkinoiden toimintaan ja suomalaisten sijoittajien asemaan.

Lausuntopyynnön mukaan lausunnot auttavat tunnistamaan kehittämiskohteita, jotka tukevat TRACE-mallin ja FASTER-direktiivin yhteensovittamista Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.

Suomen Veroasiantuntijat r.y. kiittää mahdollisuudesta lausua selvitykseen liittyen ja esittää seuraavassa näkemyksensä TRACE-menettelystä ja FASTER-direktiiviin tuomista muutoksista yleisellä tasolla, koska kaikki yksityiskohdat eivät ole vielä tiedossa.

Yleistä TRACE -menettelystä

Suomi otti käyttöön TRACE-menettelyn vuonna 2021 ja on soveltanut sitä ainoana valtiona maailmassa tästä lähtien. Menettely, jonka tarkoituksena on määrittää selkeät puitteet ja edellytykset verosopimusetujen myöntämiseen lähteellä, on osin toteutettu lainsäädännöllä, mutta pääosin Verohallinnon antamilla ohjeilla ja niiden tulkinnoilla. Tekninen raportointiskeema perustuu OECD:n TRACE-skeemaan. Prosessia sovelletaan käytännössä myös kansallisten lähdeveroetuuksien tarjoamiseen osingonsaajille.

TRACE-menettelyn käyttöönotto on aiheuttanut paljon työtä niin kotimaisille kuin ulkomaisillekin toimijoille. Järjestelmään rekisteröityneiden ulkomaisten säilyttäjien määrä on jäänyt alun perin arvioitua pienemmäksi ja toisaalta aiheuttanut palautushakemusten määrän kasvua.

Vaikka TRACE-menettelyn tarkoituksena on ollut luoda selkeät menettelyt, mitä noudattamalla säilyttäjä saa suojaa mahdollisesti siihen jälkikäteen kohdistettavaan verovastuuseen, säilyttäjille asetetut menettelylliset velvoitteet ovat jättäneet paljon kysymyksiä etenkin ulkomaisille säilyttäjille.

Seuraavassa on käsitelty muutamia TRACE:n käytännön soveltajan kannalta keskeisiä ongelmakohtia ja sellaisia asioita, jotka ovat näkemystemme mukaan aiheuttaneet eniten työtä ja kysymyksiä etenkin ulkomaisille säilyttäjille osingonmaksuprosessiin liittyen.

Verohallinnon ohjeiden ongelmakohdat

Verohallinnon ohjeistuksen osalta legaliteettiperiaatteen näkökulmasta arvioituina ongelmallisena voidaan nähdä ne kohdat, joissa säilyttäjän velvollisuudet eivät ole tarkkarajaisia ja täsmällisiä, vaan jättävät paljon tilaa tulkinnalle. Tällaisia ovat esimerkiksi se, että rekisteröityneen säilyttäjän tulisi jättää lähdeverosopimusetuus myöntämättä, jos sillä on syytä epäillä, että asiaan soveltuisi kansallinen veronkiertosäännös tai niin sanottu PPT-määräys. Lisäksi ohjeissa on vaatimus hyödyntää itse annetun ilmoituksen vahvistamisessa määriteltyjen tietojen lisäksi myös ”muita mahdollisesti hallussaan olevia tietoja”, jotka se on kerännyt, mutta mitä ei ole määritelty tarkemmin. Tällaisia voidaan pitää ongelmallisina osingonmaksuprosessia koskevassa ohjeistuksessa. Säilyttäjien näkökulmasta on tärkeä määritellä selkeästi ne tiedot, jotka säilyttäjän tulee tarkistaa ennen osingonmaksua.

Ohjeistuksen perusteella vaikuttaa siltä, että Verohallinnon näkökulmasta prosesseja voisi toteuttaa säilyttäjän toimesta ”yksittäistasolla” tapahtuvan harkinnan perusteella. Tämä ei ole mahdollista. Listattujen yhtiöiden osingonmaksu on massamenettelyä, ja se toteutetaan erittäin kiireellisessä

aikataulussa. Osingonsaajien ja maksutapahtumien huomattavat määrät eivät mahdollista yksittäistapauksellista harkintaa sen osalta, millä perusteella kukin saaja on oikeutettu etuuksiin ja millaiset tämän yksilölliset olosuhteet tai toimittamat tiedot ovat. Tarkistukset tapahtuvat automaatiota hyödyntäen eikä yksilöllistä harkintaa voida toteuttaa. Osingonmaksuprosessi tapahtuu erilaisiin järjestelmiin kirjattujen tietojen perusteella massamenettelynä, eikä yksittäistapauksellinen harkinta ole mahdollista, mikä ei aina ole ollut Verohallinnon kanssa asioidessa ehkä täysin selvää.

Myös esimerkiksi säilyttäjän vastuun ulottaminen myös samaan konserniin kuuluviin tahoihin, joiden järjestelmiin yksittäisellä säilyttäjän yksiköllä tai yhtiöllä ei ole vaikutusmahdollisuutta eikä edes näkyvyyttä, on ongelmallista ulkomaisten säilyttäjien näkökulmasta.

Monet säilyttäjille asetettujen velvollisuuksien epäselvyydet verovastuun näkökulmasta nostavat säilyttäjien rekisteröitymiskynnystä, ja tätä voitaneen pitää yhtenä syynä siihen, että pienen markkinan takia niin moni ulkomainen säilyttäjä ei ole rekisteröitynyt Suomessa TRACE-järjestelmän mukaiseksi säilyttäjäksi ottaen huomioon myös ankara verovastuu. On myös huomattava, että ulkomaisilla säilyttäjillä ei ole kokemusta Suomen Verohallinnon ja suomalaisen oikeus- ja verotuskäytännön kanssa toimimisesta, mikä sekin yhdistettynä verovastuun monitulkintaisuuteen, aiheuttaa epävarmuutta rekisteröityä järjestelmään.

Tosiasiallisen edunsaajan määritelmän puuttuminen

TRACE-järjestelmän käyttöönoton aikaan käynnissä oli verotarkastuksia, joissa epäselvyyttä oli yhtäältä siitä, millaisia selvitysvelvollisuuksia osingon tosiasiallisesta edunsaajasta lähdeverolaki asetti ja toisaalta sitä, oliko osingon lainausjärjestelyissä osingon tosiasiallisena edunsaajana pidettävä osakkeiden lainaksiottajaa. TRACE-järjestelmän säätämisen myötä lakiin tai Verohallinnon ohjeisiin ei otettu toimijoiden pyynnöistä huolimatta tosiasiallisen edunsaajan määritelmää, vaan tämä jäi oikeuskäytännön varaan. Tällaista asiaa selventävää julkaistua oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan useamman vuoden jälkeenkään ole tullut, eikä Verohallinto ole ottanut kantaa asiaan. Tämä aiheuttaa käytännössä epävarmuutta siihen, voivatko rekisteröityneet säilyttäjät joutua vastaavan veroriidan kohteeksi näille mahdollisesti aiheutuvien verovastuiden osalta, jos ei ole selvää, ketä pidetään esimerkiksi osakelainauksessa osingon tosiasiallisena edunsaajana.

Suomessa on perinteisesti kunnioitettu osingonsaajan juridista omistajuutta ja veroetuudet on voitu myöntää sille, jolla on osakkeiden juridinen omistajuus.

Mainitun lähdeverotusta koskevan riidan ja Verohallinnon TRACE-ohjeistuksen vuoksi tilanne on kuitenkin edelleen jossain määrin epäselvä sen osalta, ketä esimerkiksi osakelainausjärjestelyssä on pidettävä osingon tosiasiallisena edunsaajana.

SVA toivoisi, että tätä tilannetta selkiytettäisiin Verohallinnon ohjeistuksella, jonka perusteella toimiessaan säilyttäjät saisivat luottamuksen suoja. Myös säilyttäjien tiedot mahdollisesti taustalla olevista lainausjärjestelyistä ovat käytännössä hyvin vaihtelevat jo järjestelmien erilaisuudenkin vuoksi ja siksi, että osingonmaksu tapahtuu massamenettelynä ja Verohallinnon ohjeiden selvittämisvelvollisuus on asetettu hyvin korkealle.

Ulkomaisten osingonsaajien vertailukelpoisuus kansallisia veroetuuksia myönnettäessä

Ulkomaisten osingonsaajien juridisten muotojen perusteella olisi syytä määritellä laissa selvästi, millaiset ulkomaiset entiteetit ovat yhteisöjä Suomen verotuksen näkökulmasta esimerkiksi sovellettaessa 20 %:n verokantaa.

Pääsy Suomen OmaVero-järjestelmään

Käsityksemme mukaan ulkomaisten säilyttäjien on ollut ainakin osittain vaikea päästä käyttämään Suomen OmaVero-järjestelmää ja kommunikoidaan tätä kautta Verohallinnon kanssa. Käyttäjätunnusten saaminen on edellyttänyt hyvin byrokraattista menettelyä ja käytännössä johtanut siihen, että OmaVeroa ei ole mahdollista käyttää. Tämän osalta olisi tunnusten saamista helpotettava rekisteröityneiden säilyttäjien osalta. Ulkomaisten säilyttäjien OmaVero-järjestelmän käyttö helpottaa myös Verohallinnon työtä. Postin kautta kulkevat selvityspyynnöt eivät välttämättä kulje perille tai määrääjat niiden osalta on jo ohitettu, kun ulkomainen säilyttäjä saa kirjeen postitse.

TRACE-raportointi

TRACE-raportointi on käsityksemme mukaan lisännyt huomattavasti Verohallinnon tiedonsaantia Suomesta hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen saajien osalta. Tätä voidaan pitää hyvänä ja kannatettavana asiana. Käsityksemme mukaan TRACE-raportointi on myös ulkomaisten säilyttäjien näkökulmasta saatu hoidettua ilman suuria ongelmia ilmoittamisen osalta. Ilmoittamisen määräaika tammikuun lopussa voidaan pitää kansainvälisessä kontekstissa erittäin aikaisena, ja tämän myöhentämistä esimerkiksi helmikuun loppuun olisi mielestämme hyvä harkita. Tammikuussa myös kotimaisten toimijoiden on annettava suurin osa vuosi-ilmoituksista sekä kansainvälisesti poikkeuksellisen aikaisin myös FATCA- ja CRS-ilmoitukset. Näkemyksemme mukaan TRACE-raportointi voitaisiin toteuttaa esimerkiksi vasta helmikuun lopussa.

Verohallinto on myös täsmäyttänyt saamiaan TRACE-raportteja hyvin yksityiskohtaisesti ja myös tämä työllistää toimijoita mutta emme ole tämänkään osalta kohdanneet suuria ongelmia raportoinnin toteuttamisen suhteen.

FASTER-direktiivin vaikutukset ja yhteensovittaminen nykyjärjestelmän kanssa

SVA pitää erittäin kannatettavana lähdeveroprosessien yhdenmukaistamista EU-valtioissa ja kaikkien valtioiden velvoittamista myöntämään pääosa verosopimusetuuksista jo osinkoa maksettaessa tai niin sanotun quick refund -menettelyn kautta. EU-alueella eräissä valtioissa veroetuuksia ei saada lähteellä, ja palautushakemusten käsittely kestää vuosia. Vaikka FASTER tuskin tuo helpotusta kaikkiin näihin ongelmiin, se kuitenkin helpottanee tilannetta osaltaan. Tärkeää olisi kuitenkin huolehtia siitä, että valtiot tosiasiassa sitoutuvat direktiivin tavoitteisiin ja noudattavat sovittuja menettelyitä.

Erittäin kannatettavana voidaan pitää sähköistä verotuksen asuinvaltiotodistusta ja sen saamista lyhyessä määräajassa.

Suomessa on pitkään sovellettu lähteellä myönnettäviä verosopimus- ja kansallisten veroetujen myöntämistä ja SVA kannattaa tämän jatkamista myös FASTER-mallissa. Tässä vaiheessa on vaikea ottaa kantaa mahdollisen FASTER-direktiivin mukaisen Quick Refund -menettelyn tarpeellisuuteen Suomessa, koska malli olisi SVA:n käsityksen mukaan uusi ja nykymenettelystä poikkeava.

Raportoinnin osalta nykyjärjestelmä toimii SVA:n käsityksen mukaan kohtuullisen hyvin, vaikka uusi raportointi FASTER-direktiivin mukaan tuo mukanaan paljon uutta raportoitavaa tietoa ja kiristää huomattavasti raportointiaikataulua. Säilyttäjiille nykyisin TRACE-mallissa asetettuja huolellisuusvelvoitteita ei tulisi kiristää entisestään ja ne tulisi määritellä hyvin yksiselitteisesti siten, että niiden mukaiset tarkistukset on helppo automatisoida. Myös edellytysten säilyttäjien saamalle luottamuksen suojalle tulisi olla yksiselitteistä ja käytännössä myös saatavissa. Palautushakemusten näkökulmasta olisi myös toivottavaa, jos FASTER-raportointi helpottaisi palautushakemusten tekemistä ja käsittelyä Verohallinnossa esimerkiksi säilytysketjutietojen saatavuuden osalta.

Suomen Veroasiantuntijat ry

Heikki Wahlroos

Pauliina Laine

hallituksen puheenjohtaja

jäsen

Kankaanpää Jukka-Pekka
Suomen Veroasiantuntijat ry