

Verohallinto

VH/4332/00.01.00/2020

Lausuntopyyntö Verohallinnon päätös- ja ohjeluonnokseen: Osingon saajan itse antaman ilmoituksen sisältö, voimassaolo ja luotettavuuden todentaminen

Ehdotettua menettelyä yksinkertaistaa sekä yhdenmukaistaa kansainvälisesti

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Verohallinnon päätös- sekä ohjeluonnoksesta itse annettuja todistuksia koskien. FA:n lausunnon keskeisimmät havainnot ovat seuraavia:

- FA pitää hyvänä, että ohjeluonnoksessa on osin helpotettu menettelyjä, mutta samanaikaisesti on todettava, etteivät helpotukset vielä riitä. Kansainvälisten sijoittajien osalta verojen määrä Suomessa uhkaa uudistuksen myötä nousta huomattavasti. Alle 15 % mukaisten verosopimusetuuksien myöntäminen lähteellä tulee käytännössä olemaan hyvin vaikeaa näihin liittyvien ankarien selonottovelvollisuuksien vuoksi. Tältä osin on selvää, että mikäli ohjeistus säilyy nykyisenlaisena, Verohallinnon tulee ainakin näiden tapausten osalta varautua siihen, että veroa pidätetään vähintään 15 % sekä varautua palautusmenettelyyn. Riskinä on myös jopa 35 % verorasitus lähteellä aiemmin saadun 0 %:n sijaan. Edelleen on huomattava, että nämä selonottovelvollisuudet ovat huomattavasti ankarammat kuin kilpailijamaissamme.
- Ylipäätään raportoinnin käytännön toteuttamiseen jää hyvin vähän aikaa, jotta raportointi saataisiin toimimaan vuonna 2021. Riskinä on, että nykyiseen ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin verrattuna rekisteröityneitä säilyttäjiä olisi jatkossa vain murto-osa aiemmasta. Tämä tarkoittaisi sitä, että vastaavaa kattavuutta verosopimusten mukaisten veroprosenttien käytössä jo osingon maksuhetkellä ei olisi, ja myös muiden kuin alle 15 % mukaisten verosopimusetuuksien myöntäminen lähteellä tulisi vaikeutumaan. Tämä tarkoittaisi 35 % veroa tilanteessa, jossa ulkomaiset sijoittajat ovat vielä viime vuonna saaneet oikean 15 % suuruisen veron jo lähteellä. Uuden menettelyn käyttöä tulisikin lykätä vähintään vuodella, jotta raportoinnista saadaan toimivaa sekä kansainväliset säilyttäjät ottavat menettelyt käyttöön. Muuten uhkana on edelleen laajamittainen siirtymä palautusmenettelyihin sekä myös kansainvälisten sijoittajien osalta suomalaisen osakemarkkinan houkuttelevuuden vähentyminen. Asiasta tulisikin keskustella valtiovarainministeriön kanssa.
- Jotta kansainväliset toimijat ottavat järjestelmän käyttöön, säilyttäjän velvoitteiden tulee olla toteuttamiskelpoisia ja selkeitä sekä oikeassa suhteessa verointressiin nähden. Mikäli Suomi asettaa OECD:n TRACE-implemентаatiopakettia pidemmälle meneviä vaatimuksia, tulisi varmistaa, että nämä menettelyt ovat sellaisia, jotka voidaan toteuttaa myös säilyttäjäpankkien käytännön toiminnassa. Tässä mielessä varmistamismenettelyjä tulee yksinkertaistaa sekä selkiyttää, jotta näistä saadaan käytännössä toimivia. Näin menettelemällä voidaan myös keskittyä tehokkaammin valvonnassa niihin osingonmaksuihin, joissa voidaan havaita riskejä olevan.

- Nykyisellään monimutkaiset säännöt muodostavat esteen säilyttäjäksi ryhtymiselle ja tarkoittavat, että pahimmillaan epätarkoituksenmukaisesti veroa pidetään liikaa myös selvistä tapauksista, joissa ei olisi ongelmaa. Verohallinnonkin intressissä on, että valtaosassa maksuista verosopimusetuudet myönnettäisiin oikein jo lähteellä. Järjestelmää tulisikin kehittää tähän suuntaan.

1 Yleisesti veronpidätysprosessien muutoksesta sekä jatkosta

FA:n käsitys on, että lopulliset ohjeistukset on tarkoitus julkaista syyskuussa. FA tuo esiin, että tämä jättää hyvin vähän aikaa pankeille rakentaa raportointiprosesseja sekä järjestelmiä, jotta kaikki olisi valmista ensi vuoden osingonmaksuja varten. Panakit voivat tehdä käytännössä lopullisia päätöksiä rekisteröitymisestä vasta saatuaan lopullisen tiedon siitä, millaisia vastuut ja prosessit ovat. Vasta tämän jälkeen olisi mahdollista ryhtyä rakentamaan raportointia kuntoon. Kun aikaa ennen ensi vuotta on enää 4 kuukautta, tulee itsessään myös aikataulu rajoittamaan myös kiinnostusta mallia kohtaan. Vaikka ensimmäisen raportin toimittamiseen onkin aikaa lain voimaantumisen jälkeen, on toimijoilla oltava varmuus heti vuoden alusta, että pystyvät keräämään kaikki tarvittavat tiedot myöhemmin toimitettavaa raporttia varten (ja että raportointi voidaan varmasti rakentaa siihen mennessä).

Ohjeistus pitää myös sisällään edelleen huomattavissa määrin erilaisia varauksia ja tulkinnanvaraisuutta, joiden perusteella säilyttäjinä toimivien pankkien on hyvin vaikeaa rakentaa automaattisesti toimivia raportointijärjestelmiä. Ylipäätään uusien ohjeistuksien osalta on edelleen avoinna merkittäviäkin kysymyksiä siitä, kuinka vaatimuksia käytännössä pystyttäisiin noudattamaan. Myös nämä tulee ratkaista ennen kuin mallia voidaan soveltaa käytännössä.

Se, että ohjeistus pitää sisällään erilaisia yleisluontoisia varauksia esimerkiksi siitä, että säilyttäjän olisi pitänyt tietää se, että kansallinen veronkiertopykälä tai PPT soveltuu osingonsaajaan (ohjeluonnoksen kohta 5.5, kappale 5), tarkoittaa käytännössä vain sitä, ettei tätä seikkaa voida todentaa ja verosopimusetuudet jäävät myöntämättä. Pankkien kannalta tarvittaisiin seikkaperäistä ohjeistusta siitä, miten kyseiset seikat tulisi todentaa, ja millaisia asioita tulisi valvoa, ja joiden perusteella voitaisiin rakentaa järjestelmiä, jotka automaattisesti liputtaisivat nämä tapaukset ilman, että näitä täytyy manuaalisesti käydä läpi. Ylipäätään on kyseenalaista, tarvitaanko tällaisia varmistuksia jokaisen osingonmaksun osalta lainkaan. FA:n käsitys paremminkin on, että nämä varmistukset tulisi rajata tapauksiin, joissa on aitoja riskejä, eikä esimerkiksi vähintään 15 % verolla suoritettavien osingonmaksujen osalta tätä tulisi edellyttää. Nykyisellään ehdotetussa laajuudessa sovellettuina nämä edellytykset muodostavat säilyttäjille haasteita, jotka eivät edesauta rekisteröitymistä.

Erityisesti alle 15 % veroasteen mukaisten verosopimusetuuksien myöntäminen lähteellä on muodostumassa hyvin haastavaksi edellytettyjen vaatimusten myötä. Asiassa on huomattava, että jo 10.000 euron osingonmaksukohtainen raja on haastava toteuttaa teknisesti (FA:n tiedossa ei ole, että tällaista euromääräistä osingonmaksukohtaista rajaa sovellettaisiin muualla osingonmaksuihin). FA:n käsitys on, etteivät toimijat helposti kykene rakentamaan järjestelmää, jossa eriteltäisiin vähintään 10.000 euron osingot pienemmistä osingoista. Tämä tarkoittanee itsessään sitä, ettei alle 10.000 euron osinkojenkaan osalta välttämättä tarjota mahdollisuutta verosopimuksen mukaisesti alle 15 % verokantoihin. FA:n käsitys on, että kansainvälisten säilyttäjien osalta 10.000 euron raja muodostuu myös verrattain matalaksi.

FA:n käsitys on, että on ylipäättään tarpeen seurata tarkasti sitä, kuinka paljon ulkomaisia säilyttäjiä hakee uuteen Verohallinnon rekisteriin. Mikäli määrä jää merkittävästi pienemmäksi siitä, mikä nykyisellään on ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisterissä olevien säilyttäjien määrä, on vaarana se, etteivät ulkomaiset osingonsaajat saa verosopimusetuuksia kattavasti jo osingonmaksuhetkellä. Tämä merkitsisi siirtymää kohti palautusmenettelyä myös niiden verosopimusten osalta, jotka mahdollistavat 15 % tai tätä suuremman veroasteen. Vaikka ongelman voidaan katsoa koskettavan ensisijaisesti ensi vuoden osingonmaksuja, on myös huomattava, ettei ole takeita siitä, saavuttaako uusi järjestelmä suosiota kansainvälisesti. Samat argumentit, jotka on esitetty sääntelyn valmistelun aikaan pätevät yhä: Suomi on pieni markkina, jonka houkuttelevuus kansainvälisesti on myös vastaavasti pieni, ja jotta suomalainen TRACE-malli saisi kattavaa suosiota, tulisi sen vastata mahdollisimman pitkälle OECD:n lanseeraamaa mallia. Nykyisellään suomalainen malli asettaa huomattavasti enemmän velvoitteita kuin OECD:n malli. Kysymys onkin, ovatko nämä Suomessa tehdyt ratkaisut sellaisia, joista voisi muodostua kansainvälisiä standardeja myöhemmin? Mikäli kansainvälisillä toimijoilla on tästä epäilyksiä, eivät he luultavasti sovelta suomalaista mallia. Asiassa tulisikin ottaa aikalisä, jotta Verohallinnon prosesseista saadaan mahdollisimman pitkälle yhdenmukaiset kansainvälisten standardien kanssa.

Edellä esitetyn pohjalta FA pitää selvänä, että Verohallinnon on yhdessä VM:n kanssa seurattava uuden lainsäädännön odotettavissa olevia vaikutuksia, ja tarvittaessa lykättävä uuden sääntelyn käyttöönottoa vielä vähintään vuodella kunnes menettelyt ovat toimivia ja selkeitä sekä yhdenmukaisia kansainvälisten standardien kanssa, ja on takeita, että uusi menettely on toimiva.

2 Erityisesti tietojen tarkistus- ja huolellisuusvelvoitteista

Erityisesti tietojen tarkistus- ja huolellisuusvelvoitteiden osalta (ohjeistuksen kappale 5) FA tuo esiin seuraavaa:

- Menettelyt ovat edelleen monessa suhteessa pidemmälle meneviä kuin OECD:n TRACE-mallissa. Nämä menettelyt ovat myös suhteellisen raskaita myös tilanteissa, joihin ei liity suoranaista epäilystä väärinkäytöksistä (esimerkiksi 15 % tai yli veronpidätykset). Asiassa tarvitaan vielä ohjeistusten selkiytystä sekä tietyiltä osin yksinkertaistusta.
- Esimerkiksi osiossa 5.2 säilyttäjän edellytetään vertaavan ISD:tä ja ”muuta käytävissään olevia osingonsaajaa koskevia tietoja”. Sama vaatimus toistuu esimerkiksi osiossa 5.4. Asiassa tulisi selkiyttää, mitä nämä ”muut käytävissään olevia osingonsaajaa koskevat tiedot” ovat, ja mistä ne on voitu saada? Jos tiedot ovat jossakin muualla organisaatiossa, mutta eivät säilytysliiketoiminnassa, ovatko ne ”käytävissä olevia tietoja”? Säilyttäjien kannalta on keskeistä määrittää tämä, jotta edellytetyt prosessit sekä ohjeistukset voidaan rakentaa. Ongelmia on myös koskien myös vaatimusta ISD:n tietojen vertaamisesta tiettyihin erityisempiin asiakkaasta oleviin tietoihin (FATCA/CRS ja AML/KYC). FA korostaa, että nämä mainitut tiedotkin ovat todennäköisesti hajallaan eri puolilla säilyttäjän organisaatiota tai erillisissä tietojärjestelmissä. Jotta osingonmaksatus saataisiin sujumaan tehokkaasti, täytyisi näiden osalta rakentaa järjestelmä, joka automaattisesti tarkistaisi ISD:n tiedot suhteessa näihin järjestelmiin. Tämä tulee muodostumaan jo yleisesti työlääksi, mutta tällä aikataululla haasteet vain korostuvat. Jotta osingonmaksatus saadaan toimimaan, FA esittääkin, että vaatimusta tietojen

vertaamisesta kevennetään ja vaatimus tietojen vertaamisesta poistettaisiin alhaisen riskin maksujen osalta (esim. ne maksut, joista pidätetään 15 % tai enemmän veroa).

- Osiossa 5.5 todetaan, että ”jos säilyttäjä tietää tai sen on syytä tietää, että osingonmaksutapahtumaan soveltuu kansallinen veronkiertosäännös (VML 28 §) tai Principal Purpose Test –määräys, ei ilmoitusta voida pitää luotettavana.” FA korostaa, että tämä vaatimus yksin voi muodostua hyvin haastavaksi säilyttäjäille, koska vaatimus käytännössä edellyttää näiden asioiden varmistamista tavalla tai toisella jokaisen osingonmaksun osalta, mikä ei ole missään määrin tarkoituksenmukaista. Nämä varmistukset tulisikin rajata tapauksiin, joissa on aitoja riskejä, eikä esimerkiksi vähintään 15 % verolla suoritettavien osingonmaksujen osalta tätä tulisi edellyttää. Nykyisellään ehdotetussa laajuudessa sovellettuina nämä edellytykset muodostavat säilyttäjäille haasteita, jotka eivät edesauta rekisteröitymistä. Nykyisellään voi olla, että 15%:nkin ja sitä korkeampien verosopimusprosenttien soveltaminen käytännössä estyy tämän velvollisuuden takia.
- Yleisesti on myös todettava, että vaikuttaa jatkossa todennäköiseltä, ettei alle 15%:n verosopimusperusteisia lähdeverokantoja juurikaan tulla soveltamaan niihin liittyvän ankaramman selonottovelvollisuuden vuoksi, ja näiden sijaan peritään vähintään 15 % veroa. Menettely ei nykyisellään siis ole toimiva. Asiassa tulee ottaa tältä osin aikalisä sekä tarkastella vielä sitä, miten voitaisiin saada alle 15 % verosopimusetujen myöntämisestä toimiva prosessi, ja kuinka käytännössä olisi mahdollista identifioida ongelmatapaukset säilyttäjien taholla. Nykyisellään ehdotettu 10.000 euron osingonmaksukohtainen raja ei ole toimiva menettely tähän, ja johtaa ainoastaan siihen, että veroa pidätetään täysimääräisesti. Omalta osaltaan se, ettei uutta suomalaista lähdeveromallia voida soveltaa kaikkiin osingonmaksuihin, tarkoittaa myös, että mallin houkuttelevuus ulkomaisten toimijoiden näkökulmasta pienenee.

3 Beneficial owner -statuksesta

Osiossa 2.2 todetaan, että ”Säilyttäjän tulee kiinnittää osingonsaajan huomiota ilmoituksella annettaviin vakuutuksiin ja ohjata saajaa olemaan yhteydessä oman asuinvaltion veroviranomaiseen tai Suomen Verohallintoon siltä osin, kun osingon verotukseen liittyvä verosopimuksen määritelmä on saajalle epäselvä.” sekä ”Suomen verotus- ja oikeuskäytännössä on katsottu, että tulkittaessa Suomessa OECD:n malli-verosopimuksen mukaisia verosopimuksen määräyksiä on perusteltua antaa merkitystä sille, mitä OECD:n malliverosopimuksen kommentaarissa on sopimuksen tulkinnasta lausuttu riippumatta siitä, onko sopimuksen toinen osapuoli OECD:n jäsen (KHO 2011:101). Säilyttäjä voi siten käyttää ilmoituksen luotettavuutta todentaessaan ja osingonsaajan käsitettä tulkittaessaan joko Suomen ja osingonsaajan asuinvaltion välisen verosopimuksen määräyksiä tai OECD:n malliverosopimuksen kommentaaria.”

FA korostaa, että yksittäisten säilyttäjien kannalta on vaikeaa nähdä tai ottaa kantaa siihen, voiko yksittäisen asiakkaan olosuhteissa olla taustalla seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa asiakkaan BO-statukseen. Ohjeistuksella tulee vielä täsmentää sitä, mitä tarkoitetaan OECD:n kommentaarin mukaisella tosiasiallisen edunsaajan käsitteellä. Verosopimusten määräyksistä ei usein voine myöskään saane apua tulkintaan (esim. pöytäkirjoissa ei tietääksemme ole erillisiä BO-käsitteeseen

liittyviä varauksia). FA korostaa, että velvoitteiden tulee olla selkeitä ja tarkkoja, eikä voida olettaa, että rekisteröity säilyttäjä oma-aloitteisesti tuntisi OECD:n kommentaaria tai tekisi tämän perusteella yksityiskohtaisia tulkintaratkaisuja. Säilyttäjien kannalta tilanteiden, joista tässä yhteydessä on kyse tulisi olla selkeästi identifioitavissa, tai asiaa varten pitäisi ainakin olla kehitettävissä selkeä prosessi, jonka kautta BO-status voidaan varmistaa edellytetyllä tavoin.

Keskeistä asiassa olisi identifioida ne säännöt, joiden perusteella verosopimusetuja ei myönnetä lähteellä, vaikka itse annettu ilmoitus näihin oikeuttaisi. Tällä hetkellä jokainen säilyttäjä joutuu lähestymään asiaa itsenäisesti, mikä ei edesauta yhdenmukaisten menettelytapojen löytämistä, ja voi pohjimmiltaan muodostaa omanlaisensa esteen sille, että menettelyt koetaan liian raskaiksi sekä epäilyksiin sen suhteen, ovatko menettelyt olleet kuitenkaan riittäviä. Asiassa tulisikin ottaa vielä aikalisä näiden kysymysten selvittämiseksi.

Ohjeistuksessa ohjataan ottamaan yhteyttä veroviranomaisiin epäselvissä tilanteissa. Ohjeeseen voisi vielä tältä osin täsmentää, odotetaanko veroviranomaisilta nimenomaisesti esimerkiksi ennakkoratkaisua asiassa? Oma kysymyksensä on, että ohjeistukseen voinee vielä täsmentää sen, mikä merkitys ulkomaisen veroviranomaisen antamalla käsityksellä BO-statuksesta on suomalaisia verovastuita arvioidessa?

4 Yksityiskohtaisempia huomioita Verohallinnon päätöksestä

FA esittää seuraavat yksittäiset huomiot Verohallinnon päätöksestä:

- 1§:ssä ja 3§:ssä käytetään sinänsä vakiintunutta nimikettä "*lähdeverolaki*", mutta käsittääksemme Verohallinnon päätöksessä olisi hyvä käyttää lain koko nimeä "*laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta*"
- 1.2 §:n, 3)-kohdassa käytetään termiä "*...tämän ilmoituksen kattaman osingon osalta*". Tästä kohdasta voi saada kuvan, että ilmoituksella tulisi yksilöidä, mitä osinkoja ilmoitus kattaa? FA esittää, että muotoilua muutettaisiin esimerkiksi seuraavasti "*...niiden osingonmaksujen osalta, jotka maksetaan ilmoituksessa yksilöidyillä tileillä olevien osakkeiden perusteella*".

5 Yksityiskohtaisempia huomioita ohjeluonnoksesta

FA esittää seuraavat yksittäiset huomiot Verohallinnon ohjeluonnoksesta:

- Ohjeessa vaikuttaa olevan ristiriitaa kappaleen 8 ja kappaleen 6 välillä sen suhteen tuleeko rekisteröityneen säilyttäjän tallentaa ISD:n antamat tiedot ja dokumentaatio:
 - Kappale 8, "*Rekisteröityneen säilyttäjän on säilytettävä jokaisen saajan, jolla on tili säilyttäjässä, antama alkuperäinen itse annettu ilmoitus, sen oikeaksi todistettu kopio tai luotettava elektroninen skannattu versio. Lisäksi säilyttäjän on säilytettävä kaikki osingonsaajan itse antamaan ilmoitukseen*

liittyvä dokumentaatio, mukaan lukien kaikki tiedot, joita on hyödynnetty ilmoituksen voimassa-olon arvioinnissa.”

- Kappale 6 "Mikäli rekisteröityneellä säilyttäjällä itsellään ei ole osingonmaksuhetkellä hallussaan näitä tietoja eikä osingonsaajan itse antamaa ilmoitusta, on sen varmistettava, että se pystyy tarvittaessa esittämään ja toimittamaan tiedot Verohallinnolle verovalvontaa varten."
- Ohjeistukseen tulisi täsmentää, onko rekisteröityneellä säilyttäjällä oltava ISD-dokumentaatio, vai tuleeko kappaleessa 8 olevaa mainintaa "tili säilyttäjässä" tulkita siten, että esimerkiksi ketjujen tapauksissa dokumentaatio voidaan säilyttää myös ylemmällä tasolla ja myös CI:n toimesta?
- Kappale 6, "*Rekisteröityneen säilyttäjän on varmistettava, että rekisteröitymätön säilyttäjä on kerännyt ISD-päätöksen 1 §:ssä tarkoitetut tiedot sekä todennut ilmoituksen luotettavuuden ISD-päätöksen 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla.*"
 - Ohjeistukseen tulisi avata vielä, miten esimerkiksi voidaan varmistaa nämä asiat CI:n tapauksessa (käyvätkö esim. sopimukset tai due diligence -selvitykset)?
- Ohjeen kohdassa 10 olisi myös hyvä kertoa tarkemmin, miten toimia lähdeverokortti-tapauksissa (tai osingonsaajan asuinvaltion veroviranomaisen antamaa todistusta) osinkokohtaisen selvityksen osalta.
- Osio 4. , kolmannessa kappaleessa on kirjoitusvirhe: *Tällöinkin ilmoitus on voimassa enintään siihen asti, kunnes olosuhteissa **tapautuu**-sellainen muutos, jolla on vaikutusta ilmoituksen luotettavuuteen.*
- Ohjeen kohdassa 7. olisi hyvä tuoda esiin tarkemmin muita kansallisesta laista johtuvia lähdeveroetuja. FA:n käsitys on, että tällainen syy olisi esimerkiksi listayhtiöiden välisten osinkojen verovapaus.
- Yleisesti ohjeistukseen voisi vielä lisätä selkiyttävän kaavion pääsäännöistä sekä poikkeuksista ja erillisistä varmistuksista, joita tarvitaan.
- Ohjeeseen tulisi vielä selvyiden vuoksi ottaa maininta tilinhoitajan roolista lähdeveroprosessissa: Lähtökohta on, että ISD:n hankkii, ja tätä myöten myös tarvittavat todistukseen liittyvät varmistukset verosopimuksen soveltumisesta tekee osingonsaajaa lähinnä oleva rekisteröity säilyttäjä. Toisin sanoen tilinhoitajalla - silloin kun se ei ole osingonsaajaa lähinnä oleva rekisteröity säilyttäjä - ei ole ISD:n hankkimisessa tai siihen liittyvissä varmistuksissa erillistä roolia eikä myöskään ylimääräisiä velvoitteita. FA toivoo, että selvyiden vuoksi tämä tulisi todeta erikseen ohjeessa.