18.6.2026

Vero-osasto
Finanssineuvos Harri Joiniemi

Selvitys hallintarekisteröidyille osakkeille maksettaviin osinkoihin sovellettavan TRACE-mallin kehittämistarpeista

Sisällys

Lyhenteitä 4
1. Johdanto 5
2. Tiivistelmä 5
3. Lähdeverotuksesta 7
3.1. Yleistä 7
3.2. Verosopimusetujen antaminen palautusmenettelyssä tai maksajan toimesta 8
3.3. Osakeomistuksen hallintarekisteröinti 8
4. Tilanne ennen TRACE-mallin käyttöönottoa 9
4.1. Yksinkertaistettu menettely 9
4.2. Yksinkertaistetun menettelyn arvioita 11
4.2.1. Verohallinnon lähdeveromenettelyn yleisanalyysi 11
4.2.2. Yksinkertaistetun menettelyn muuta arviointia 12
4.3. Kansainvälisessä tietojenvaihdossa tapahtuneita muutoksia vuoden 2005 jälkeen 14
4.3.1. OECD:n TRACE-malli 14
4.3.2. Kansainvälistä tietojenvaihtoa koskevat sopimukset ja standardit 14
5. Suomen TRACE-malli 15
5.1. TRACE-menettely 15
5.2. Liikkeeseenlaskijalle annettu selvitys osingonsaajasta 16
5.3. Rekisteröityneen säilyttäjän verovastuu 17
5.4. Rekisteröityminen 17
5.5. Rekisteröityneen säilyttäjän vastuut ja velvollisuudet 18
5.5.1. Asiakkaan tunnistaminen ja itse annettu ilmoitus ISD 19
5.5.2. Verohallinnon määräys itse annetusta ilmoituksesta ja siihen liittyvä ohje 19
5.5.3. Raportointi- ja tiedonantovelvollisuus 21
5.6. Ennakkoperintälain mukainen 50 prosentin ennakonpidätys 22
5.7. Ruotsiin rinnakkaislistatuille osakkeille maksettujen osinkojen erityisongelma 22
5.7.1. Yleistä 22
5.7.2. Ruotsin tilanne 23
5.8. TRACE-mallin oikeudellisia arviointeja 24
5.8.1. Kantelu TRACE-mallista Euroopan komissiolle 24
5.8.2. Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle 25
5.9. Veronkierron estäminen 28
6. FASTER-direktiivi 29
6.1. Johdanto 29
6.2. FASTER-direktiivin keskeisiä elementtejä 30
6.2.1. Aluksi 30
6.2.2. Verotuksellista kotipaikkaa koskeva digitaalinen todistus - eTRC 31

6.2.3. Rekisteröityminen 32
6.2.4. Huojennusmenettelyt 32
6.2.5. CFI:n velvollisuuksista 33
6.2.6. Raportointi 33
6.2.7. Komission täytäntöönpanosäännöksistä 33
6.3. FASTER-direktiivi ja Suomen TRACE-malli 34
7. Lausuntopalautteesta 34
7.1. Yleistä 34
7.2. TRACE-mallin vaikutus Suomen osakemarkkinoihin ja kansantalouteen 35
7.2.1. TRACE-mallin käyttöönoton vaikutus ulkomaisten sijoittajien määrään 36
7.2.2. Kiinnostus soveltaa Suomen TRACE-mallia 38
7.3. TRACE-mallin vaikutus lähdeveron määrään 39
7.3.1. Vuosi-ilmoituksen mukainen veroprosentti ja toteutunut laskennallinen veroprosentti 39
7.3.2. Palautushakemusten määrän kasvu 41
7.3.3. Suomen palautuskorko 43
7.3.4. Rinnakkaislistatut osakkeet 44
7.4. Palautushakemusten käsittelyn nopeutuminen 44
7.5. Tosiasiallinen edunsaaja (Beneficial Owner) 44
7.6. Rekisteröityminen ja Suomi.fi 46
7.7. Verohallinnon määräyksessä ja ohjeissa olevien asioiden siirtäminen lakiin 46
7.8. Selvitysvelvollisuuden keventäminen 49
7.9. Liikkeeseenlaskijan toissijainen verovastuu 50
7.10. TRACE-raportointi, ns. Quick Refund ja palautushakemukset 50
7.11. Sopimusvälittäjä (CI) 51
7.12. Lähdeverolain 35 prosentin lähdeverokanta 51
7.13. Tietojen täsmäytyksen tehostaminen 52
7.14. Lopuksi 52
8. Kehittämisehdotukset 53
8.1. Yleistä 53
8.2. Pääsy Verohallinnon sähköisiin palveluihin 53
8.3. Palautushakemusten vähentäminen 53
8.4. Palautushakemusten käsittelyn tehostaminen 54
Liitteet 56
Liite 1: Verohallinnon lausunnon liitteenä olleita tilastoja 56
Liite 2: Eräiden listayhtiöiden lausunnon liitteenä olleita tilastoja 58
Liite 3: Tiivistelmä lausuntopalautteesta 61

Lyhenteitä

AI	Authorised Intermediary, Suomessa rekisteröitynyt säilyttäjä
AML	Anti-Money Laundering, (rahanpesun estäminen)
CFI	Certified Financial Intermediary, Suomessa varmennettu arvopaperin säilyttäjä
CI	Contractual Intermediary, Suomessa sopimusvälittäjä
CRS	Common Reporting Standard, Suomessa yhteinen raportointistandardi
FASTER	Faster and Safer Relief of Excess Withholding Taxes (FASTER) Directive (EU) 2025/50 (Direktiivi liikaa perittyjen lähdeverojen nopeammasta ja turvallisemmasta huojentamisesta)
Fast track	Nopeutettu menettely
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act, Yhdysvaltain liittovaltion laki, jonka tarkoituksena on estää veronkiertoa
ISD	Investors Self-Declaration, Suomessa sijoittajan itse antama ilmoitus
KYC	Know Your Customer, Suomessa asiakkaan tunnistaminen ja tunteminen
PPT	Principal Purpose Test, pääasiallisen tarkoituksen testi
QI	Qualified Intermediary (hyväksytty välittäjä)
Quick Refund (System)	FASTER:ssa nopea palautus(järjestelmä)
ns. Quick Refund	Suomessa oikeastaan kausi-ilmoituksen oikaisu
RAS	Relief at Source, edut tuloa maksettaessa
TIN	Tax Identification Number, verotunniste
TRACE	Treaty Relief and Compliance Enhancement, OECD:n malli verosopimusetujen myöntämisen ja valvonnan tehostamiseksi

1. Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavien osinkojen TRACE-mallin kehittämistarpeet selvitetään. Kehittämistarpeiden selvittämiseksi valtiovarainministeriö pyysi asianosaisia ja asiantuntijoita lausumaan kokemuksistaan ja näkemyksiään vuonna 2021 käyttöönotetusta TRACE-mallista. Lausunnoissa ja kehittämisehdotuksissa pyydettiin myös ottamaan huomioon EU:ssa joulukuussa 2024 hyväksytty neuvoston direktiivi (EU) 2025/50 liikaa perittyjen lähdeverojen nopeammasta ja turvallisemmasta huojentamisesta, jäljempänä *FASTER-direktiivi*.

TRACE-mallilla (Treaty Relief and Compliance Enhancement) tarkoitetaan vuoden 2021 alussa Suomessa voimaan tullutta lainsäädäntöä, jonka nojalla arvopapereiden säilyttäjä voi antaa hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuille osingoille verosopimuksen mukaiset etuuden osinkoa maksettaessa. Edellytyksenä on, että säilyttäjä on rekisteröitynyt Verohallinnon ylläpitämään julkiseen säilyttäjärekisteriin ja että oikeus verosopimuksen mukaiseen verokantaan on selvitetty esimerkiksi sijoittajan itse annetulla ilmoituksella (Investor Self-Declaration - ISD). Rekisteröitynyt säilyttäjä on velvollinen tunnistamaan sijoittajan, varmistamaan itse annetun ilmoituksen tietojen oikeellisuuden ja että verosopimusta voidaan soveltaa sijoittajalle maksettaviin osinkoihin. Mallin tavoitteena on varmistaa, että osinkojen lähdevero peritään oikeansuuruisena jo osingon maksun yhteydessä. Jos oikeus alennettuun lähdeverokantaan on epäselvä, asia tulee ohjata normaaliin lähdeveron palautusmenettelyyn Verohallinnon selvitettäväksi ja ratkaistavaksi.

Vuodesta 2030 sovellettavaksi tuleva FASTER-direktiivi rajoittaa Suomen mahdollisuuksia kehittää itsenäisesti TRACE-mallia. Direktiivin voimaansaattamistoimien lisäksi mahdolliset muut muutokset on hyvä ajoittaa direktiivin kanssa samaan ajankohtaan.

2. Tiivistelmä

Kehittämistarpeiden selvittämiseksi valtiovarainministeriö pyysi 20.12.2024 asianosaisia ja asiantuntijoita lausumaan kokemuksistaan ja näkemyksiään vuonna 2021 käyttöönotetusta TRACE-mallista. Lausunnoissa ja kehittämisehdotuksissa pyydettiin myös ottamaan huomioon EU:ssa joulukuussa 2024 hyväksytty neuvoston direktiivi (EU) 2025/50 liikaa perittyjen lähdeverojen nopeammasta ja turvallisemmasta huojentamisesta. Lausuntoa pyydettiin 35 nimetyltä toimijalta. Valtiovarainministeriö pyysi erikseen lausuntoa Association of Global Custodians – AGC ja Association of Qualified and Authorised Intermediaries – AQAI -nimisiltä ulkomaisilta toimijoilta, joiden kautta toivottiin saatavan ulkomaisten säilyttäjien kokemuksia ja näkemyksiä Suomen TRACE-menettelystä.

TRACE-menettely on parantanut Verohallinnon tietojensaantia ja siten myös valvontamahdollisuuksia. Osingoille myönnettyjen verosopimusetuuksien oikeellisuuden jälkikäteinen arviointi on nyt mahdollista ja tehokasta. Rekisteröityneiden säilyttäjien vuosi-ilmoituksista sähköisessä muodossa saatuja tietoja voidaan analysoida ja tarkastuksen kohteet voidaan entistä paremmin arvioida. Vuosi-ilmoituksilla osingonsaajista saadut tiedot nopeuttavat myös palautushakemusten käsittelyä. Saadut tiedot parantavat mahdollisuuksia varmentaa palaushakemusten oikeellisuutta ja siten vähentävät osingonsaajien palautushakemuksiin liittyvää hallinnollista taakkaa sekä palautuksen hakijoilta että Verohallinnolta.

Verohallinnon, Finnwatch ry:n ja SAK ry:n näkemyksen mukaan TRACE-malli on toiminut hyvin ja lakimuutos on toteuttanut tarkoitustaan. Verohallinnon kokemuksen mukaan mallin soveltaminen on parantanut verotuksen oikeellisuutta ja tehostanut verovalvontaa. Lisäksi verovastuu on selkeytynyt aiempaan oikeustilaan verrattuna. Verohallinnon käsityksen mukaan rekisteröityneen säilyttäjän asemaa koskeva sääntely on toiminut hyvin ja Verohallinnon päätöksellä tarkemmin määritellyn itse annetun ilmoituksen hyödyntäminen on ollut toimiva ratkaisu.

Muutamissa lausunnoissa toistettiin TRACE-mallin valmistelun (HE 282/2018 vp) yhteydessä kotimaisten toimijoiden lausunnoissa ennakoituja taloudellisia haitallisia vaikutuksia Suomen kansantaloudelle. Mahdolliset haitalliset vaikutukset jäivät kuitenkin selvittämättä. Nordea Bank Oyj on havainnut, että sen omistajissa ruotsalaisten luonnollisten henkilöiden sijoitusten määrä on vähentynyt. Yhtiön kotipaikan vaihtuminen Ruotsista Suomeen on kiristänyt ruotsalaisten luonnollisten henkilöiden sen osakkeista saamien osinkojen verotusta, mikä voi olla vähenemisen ensisijainen syy.

Toisin kuin useissa lain valmistelun yhteydessä annetuissa lausunnoissa ennakoitiin, TRACE-mallin tekninen soveltaminen ei ole ollut ulkomaisille säilyttäjille TRACE-järjestelmän käyttöönoton esteenä. Tietojen kokoamista ja raportointia OECD:n XML-skeemalla ei ole koettu hankalaksi. Sen varmistaminen, että yksittäisellä sijoittajalla on oikeus verosopimusetuuksiin ja siihen liittyvä verovastuu, on kuitenkin muodostanut säilyttäjille haluttomuutta rekisteröityä tai rekisteröityneelle säilyttäjälle haluttomuutta soveltaa TRACE-mallia. Esimerkiksi tilanteessa, jossa suurin osa säilyttäjän asiakkaista on kuulunut ryhmään, jossa veroprosentti on alle 15 prosenttia ja maksetut osingot ovat olleet yli 10 000 euroa, säilyttäjä on katsonut, että Suomen TRACE-malli ei vastaa kyseisen säilyttäjän tarpeita. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että suomalaisia rajat ylittäviä osinkoja hallinnoivat säilyttäjät ovat hyvin kattavasti rekisteröityneet säilyttäjärekisteriin ja soveltaneet menettelyä asiakkaisiinsa.

Hallituksen esitystä laadittaessa arvioitiin, että osinkoa maksettaessa perittävän lähdeveron määrän ja sen seurauksena palautushakemusten määrä tulee kasvamaan. Osinkojen maksuhetkellä perityn veron määrä on kasvanut TRACE-mallin käyttöönoton myötä samalla kun sekä palautushakemusten kappalemäärät että takaisin haettavan lähdeveron euromäärät ovat kasvaneet. Toisaalta Verohallinnon tilastojen mukaan molemmat määrät nousivat jo vuonna 2020 (eli jo ennen TRACE-mallin voimaantuloa) ja ovat olleet vuoden 2021 jälkeen laskussa. Palautushakemusten määrän kasvuun vaikuttaa useita syitä, joista osa johtuu TRACE-mallin käyttöönoton ulkopuolisista seikoista. Kun vuoden 2030 alusta otetaan käyttöön TRACE-menettelyä vastaava FASTER-direktiivin mukainen menettely, suurille säilyttäjille tulee rekisteröintipakko ja lähtökohtaisesti velvollisuus soveltaa alennettua verokantaa, mikä tullee vähentämään palautushakemusten määrää.

Järjestelmän sujuvuuden varmistamiseksi on olennaista, että ulkomaiset rekisteröityneet säilyttäjät pääsevät asioimaan sähköisesti Verohallinnon palveluissa. Pääsy Verohallinnon sähköiseen järjestelmään tapahtuu Digi- ja väestötietovirastolta haettavien Suomi.fi-valtuuksien kautta. Käytännössä tunnusten saanti on osoittautunut hyvin haastavaksi ulkomaisille toimijoille ja vain muutamat ulkomaalaiset rekisteröityneet säilyttäjät ovat onnistuneet saamaan tarvittavat valtuudet. Tunnuksia ei myöskään voi uusia, vaan ne pitää hakea uudestaan kolmen vuoden välein. FASTER-direktiivin soveltamisen kannalta on tärkeää, että viimeistään 2030 direktiivin soveltamisen alkaessa sähköisten valtuuksien saaminen olisi nykyistä helpompaa.

Selkeänä tavoitteena menettelyä kehitettäessä on se, että entistä suurempaan osaan osingoista sovellettaisiin oikeaa veroprosenttia jo osinkoa maksettaessa. Tämä vähentäisi palautushakemusten määrää. Lisäksi palautushakemusten käsittelyn tehostaminen on selkeä kehittämiskohde. Säilyttäjien tulisi pystyä myöntämään verosopimusetuudet osinkoa maksettaessa entistä laajemmin. Toisaalta palautuksen hakemista ja sijoittajan loppusaajatietojen raportointia tulisi tehostaa. Tämä koskee erityisesti niitä tilanteita, joissa on peritty 35 prosentin lähdevero eikä loppusaajatietojen raportointi Verohallinnolle ole pakollista.

TRACE-mallia on sovellettu vuodesta 2021 lukien. Vuodet 2021 ja 2022 ovat ensimmäiset vuodet, joilta saaduista osingoista perittyjen lähdeveron palautusten hakemisen määräaika on päättynyt. Näiltä vuosilta on saatavissa tietoja lopullisesta lähdeverotuksesta ja saatuja tietoja on ehditty analysoida. Tietojen perusteella voidaan todeta, että lähdeverotulojen lopullinen kertymä on kasvanut noin 2 prosenttiyksiköllä vuodessa eli noussut noin 5 prosentista noin 7 prosenttiin. Euromääräisesti tämä oli vuoden 2021 osalta yli 160 miljoonaa euroa ja vuoden 2022 osalta lähes 150 miljoonaa euroa.[1] Vielä on kuitenkin ennenaikaista sanoa, onko osinkojen lähdeveron verotuotto noussut pysyvästi olennaisesti korkeammalle kuin ennen TRACE-mallin käyttöönottoa.

Suomen TRACE-mallin käyttöönoton merkittävänä vaikutuksena voidaan pitää sitä, että Euroopan komissio esitti TRACE-mallia vastaavan FASTER-direktiivin mukaisen menettelyn käyttöönottoa Euroopan unionin alueella. Ilman Suomen esimerkkiä TRACE-mallista, komissio ei todennäköisesti olisi esittänyt FASTER-direktiiviä eivätkä jäsenvaltiot olisi sitä hyväksyneet. FASTER-direktiivin yhdenmukaiset menettelyt tulevat tehostamaan Euroopan unionin arvopaperimarkkinoiden toimintaa. Myös suomalaiset sijoittajat tulevat saamaan aikaisempaa tehokkaammin verosopimusetuudet Euroopan unionin alueelle tehdyistä sijoituksista.

3. Lähdeverotuksesta

3.1. Yleistä

Osinkojen lähdeverotuksesta säädetään rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetulla lailla (627/1978), jäljempänä *lähdeverolaki*, joka tuli voimaan 1.1.1979. Lähdeverotuksessa on kyse oma-aloitteisesta verosta, jossa suorituksen maksaja on maksuhetkellä velvollinen perimään rajoitetusti verovelvolliselta suorituksen saajalta laissa määrätyn lähdeveron. Osingosta on perittävä lähdeverolaissa säädetty lähdevero, ellei soveltuvassa verosopimuksessa[2] ole määrätty tätä alemmasta lähdeverosta.

[1] Näissä luvuissa on oletettu, että kaikki käsittelemättä olevat palautushakemukset hyväksyttäisiin eli kertymä voi olla suurempikin.

[2] Suomella oli vuoden 2025 päättyessä voimassa tuloverosopimus 76 valtion ja kahden lainkäyttöalueen kanssa. Suomen verosopimuksien yleisin osinkojen lähdeveroprosentti portfolio-osingoista on 15 prosenttia. Suomella on verosopimuksen mukaan 10 prosentin verokanta portfolio-osingoista seuraavien valtioiden kanssa: Azerbaidzhan, Bulgaria, Egypti, Georgia, Hongkong, Intia, Itävalta, Kiina, Marokko, Singapore, Sri Lanka, Sveitsi. Lisäksi Romanian verosopimuksessa on 5 prosentin, Venäjän sopimuksessa 12 prosentin ja Kreikan verosopimuksessa 13 prosentin verokanta. Suomella on myös ns. 0-verosopimus Irlannin, Meksikon, Ranskan, Yhdistyneiden kuningaskuntien ja käytännössä Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien kanssa. Suomen ja Ranskan välillä on allekirjoitettu uusi verosopimus, jossa lähdevaltio saa verottaa portfolio-osinkoja 15 prosentin verokannalla. Suomi on saattanut loppuun tarvittavat voimaansaattamistoimet ja odottaa Ranskan ilmoitusta vastaavista toimista, minkä jälkeen sopimus tulee voimaan. Lisäksi Suomi vapauttaa Amerikan Yhdysvaltojen, Espanjan ja Hollannin verosopimusten nojalla eräille eläkerahastoille maksetut osinkotulot.

3.2. Verosopimusetujen antaminen palautusmenettelyssä tai maksajan toimesta

Verosopimuksissa on tavallisesti sovittu, että osingon lähdevaltio saa periä veroa, joka on alempi kuin lähdevaltion kansallisen lainsäädännön mukainen lähdevero. Verosopimuksenmukaiset etuudet eli yleensä alempi verokanta myönnetään verosopimusvaltioissa pääsääntöisesti verovelvollisen hakemuksen perusteella ns. palautusmenettelyssä. Saadakseen verosopimusetuudet verovelvollisen tulee tehdä hakemus veroviranomaiselle verosopimuksen soveltamisesta ja veroviranomainen asian tutkittuaan antaa asiassa päätöksensä. Suomessa myös maksaja voi soveltaa verosopimuksen määräyksiä. Tällöin maksajan on vaadittava riittävät selvitykset verovelvolliselta voidakseen varmistaa, että verosopimuksen määräykset soveltuvat kyseiseen tilanteeseen. Lähdeverolakia ja verosopimusta sovelletaan aina tiettyyn yksilöityyn suoritukseen. Maksajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta soveltaa verosopimuksen määräyksiä, vaan maksaja voi aina periä lähdeverolain mukaisen veron ja ohjata suorituksen saajaa hakemaan lähdeveron palautusta Verohallinnolta. Tämä on tärkeää erityisesti silloin, kun maksaja ei ole saanut riittäviä selvityksiä tulonsaajan oikeudesta alennettuun verokantaan tai muutoin jää epäselväksi, voidaanko kansainvälisen sopimuksen määräyksiä soveltaa kyseiseen tulonsaajaan.

3.3. Osakeomistuksen hallintarekisteröinti

Arvopaperien sijoitustoiminta on luonteeltaan kansainvälistä ja pääomat liikkuvat rajojen yli. Arvopaperien moniportaisessa hallinnassa sijoitusvarallisuutta hallinnoidaan valtioiden rajojen yli säilyttäjien avulla. Jos käytössä olisi ainoastaan arvopaperien suora hallinta, sijoittaja joutuisi avaamaan arvopaperitilin kaikissa niissä arvopaperikeskuksissa, joissa liikkeeseen laskettuihin arvopapereihin hän haluaa sijoittaa. Lisäksi hän voisi käyttää arvopapereiden säilytykseen vain sellaista säilyttäjää, joka on osapuolena edellä mainitussa arvopaperikeskuksessa. Kun käytössä on osakeomistuksen hallintarekisteröinti, sijoittaja voi hyödyntää omaa säilyttäjäpankkiaan, joka voi puolestaan oman säilytysketjunsa kautta ohjata sijoituksen mihin tahansa. Näin sijoittaja voi omistaa ja hallinnoida arvopapereita ympäri maailmaa käyttäen yhtä säilyttäjää.

Arvopaperikaupankäynnin ketju muodostuu arvopaperin liikkeeseen laskeneesta liikkeeseenlaskijasta, markkinapaikasta, sijoittajasta ja tämän mahdollisesti käyttämästä arvopaperinvälittäjästä, arvopaperikaupan selvityksen osapuolista ja arvopaperin säilytyksestä.

Sijoittaja tekee arvopaperikauppoja pääsääntöisesti antamalla arvopaperikaupasta toimeksiannon arvopaperinvälittäjälleen, joka pyrkii toteuttamaan kaupan toimeksiannon mukaisesti. Arvopaperinvälittäjä tarjoaa asiakkaalleen sijoituspalvelua ja toteuttaa asiakkaansa kannalta edullisimman toimeksiannon ja välittää tiedot edelleen selvitystoimintaa harjoittavalle yhteisölle. Arvopaperien omistusmuutosta ja rahansiirtoa koskevat tiedot kirjataan edelleen sen arvopaperikeskuksen arvo-osuusjärjestelmään, johon arvopaperin liikkeeseenlaskija on arvopaperin liittänyt.

Moniportaisessa säilytyksessä olevien arvopaperien sijoittajakohtaiset merkinnät toteutetaan säilyttäjän tasolla. Sijoittaja kirjataan omistajaksi sijoittajaa lähinnä olevan säilyttäjän tilille. Sijoittaja antaa arvopaperinsa säilyttäjän säilytettäväksi, jolloin säilyttäjä voi käyttää joitakin sijoittajalle kuuluvia oikeuksia. Säilyttäjiä voivat olla esimerkiksi luottolaitokset, sijoituspalveluyritykset ja arvopaperikeskus. Säilyttäjä voi antaa arvopaperit edelleen säilytettäväksi niin sanotulle alisäilyttäjälle, jolloin säilyttäjiä on ketjussa useita (niin sanottu arvopaperien moniportainen säilytys).

Poiketen yleisesti käytetystä mallista suomalaisten sijoittajien omistamat suomalaisen yhtiön Suomessa liikkeeseen laskemat osakkeet saadaan kirjata pääsääntöisesti ainoastaan sijoittajan omalla nimellä olevalle arvopaperikeskuksen järjestelmässä olevalle arvo-osuustilille.[3] Suomessa käytettävien arvopaperien suorien omistajakohtaisten tilien etuna on se, että siinä on pienempi säilytysketjusta johtuva riski[4] sekä osakemuotoisiin arvopapereihin liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien oikeusvarmuus (varmuus kirjausten oikeellisuudesta ja oikea-aikaisuudesta esimerkiksi säilyttäjän tai alisäilyttäjän maksukyvyttömyysmenettelyssä).

EU:ssa ja muualla maailmassa arvopaperien moniportainen säilytysmalli on hyvin yleinen. Siinä sijoittaja antaa arvopaperinsa säilyttäjän säilytettäväksi. Säilyttäjä voi antaa arvopaperit edelleen säilytettäväksi niin sanotulle alisäilyttäjälle, jolloin säilyttäjiä on ketjussa useita.

Kun Suomessa toimii toistaiseksi vain yksi arvopaperikeskus, suomalaisten pörssiyhtiöiden kotimaisista omistajista on myös mahdollista ylläpitää keskitettyä ja lähes reaaliaikaista kattavaa osakasluetteloa, joka on ollut edellytys voimassa olevan lainsäädännön edellyttämälle laajalle suomalaisten sijoittajien osakeomistuksen julkisuudelle.

4. Tilanne ennen TRACE-mallin käyttöönottoa

4.1. Yksinkertaistettu menettely

Vuosina 2006–2020 Suomessa oli lähdeverotuksessa käytössä malli, jota on vakiintuneesti kutsuttu yksinkertaistetuksi menettelyksi. Menettelyn käyttöönoton ensisijaisena syynä oli se, että lähdeverolain mukainen menettely, jossa maksaja selvittää verosopimuksen soveltamien edellytykset, soveltui huonosti hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeverojen perintään. Hallituksen esityksen (HE 118/2005 vp s. 4) mukaan: ”*Osingon saajan yksilöintitietojen kattava hankkiminen ennen osingon maksamista ei tilinhoitajayhteisöiltä saatujen tietojen mukaan ole käytännössä mahdollista. Osingon saajan identifioimisessa aiheutuu vaikeuksia erityisesti osakkeen omistuksen vaihtuessa lähellä osingonjakohetkeä tai kaupan selvittelyn viivästyessä. Näin ollen tietojen vaatiminen kaikissa tilanteissa, kuten nykyiset säännökset edellyttävät, aiheuttaisi todennäköisesti huomattavaa siirtymistä veron perimisestä verosopimuksen mukaisesti jo osinkoa maksettaessa verosopimusetujen myöntämiseen palautusmenettelyn kautta.*”

Yksinkertaistettua menettelyä sovellettiin ulkomaille maksettuihin osinkoihin, joiden verosopimuksen mukainen veroprosentti oli 15 tai enemmän. Tällöin osingon maksaja sovelsi verosopimusta osingon maksuhetkellä osakkeiden säilytysketjusta tulevan valtio/veroprosenttitiedon perusteella.

Yksinkertaistetun menettelyn käyttöönoton myötä verosopimuksen soveltamisen edellytysten selvittäminen siirtyi hallintarekisteröidyille osakkeille maksetun osingon osalta liikkeeseenlaskijalta säilytysketjulle eli käytännössä sijoittajaa lähinnä olevalle säilyttäjälle. Yksinkertaistetun menettelyn soveltamisen edellytyksenä tuolloin voimassa olleen lähdeverolain 10 b §:n 1 momentin mukaan oli, että maksaja on riittävän huolellisesti

[3] Jos suomalainen yhtiö on muualla kuin Suomessa laskenut liikkeelle osakkeita, suomalaisten sijoittajien hankkimat osakkeet saadaan hallintarekisteröidä.
[4] Tällainen riski voi toteutua mm. ketjussa olevan säilyttäjän konkurssissa, jolloin erottelemattomalla tilillä säilytettyjen osakkeiden omistuksen erillisyys konkurssipesän muusta omaisuudesta voi olla epäselvä.

varmistanut, että osingon saajaan sovelletaan kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä. Kyseisen lainkohdan 2 momentin mukaan: ”*Selvityksenä osinkoa koskevien määräyksien soveltumisen riittävän huolellisesta varmistamisesta pidetään sopimusta, jossa joko tilinhoitajayhteisö tai tilinhoitajayhteisön asiamies ja ulkomainen omaisuudenhoitaja sopivat hallintarekisteröidyn osakkeen säilyttämisestä*”.[5]

Lisäksi ulkomaiseen omaisuudenhoitajaan kohdistui edellytykset täyttävän osakkeen säilyttämistä koskevan sopimuksen lisäksi eräitä muita vaatimuksia. Verohallinnon tekemän analyysin[6] yhteydessä todettiin, että saajatiedoissa on runsaasti rahoitusalan yrityksiä, joita ei ole merkitty tilinhoitajien rekisteriin. Vuosi-ilmoitustiedoissa ja muissa selvityksissä on runsaasti viitteitä siitä, että myös rekisteriin merkitsemättömät omaisuudenhoitajat hyödyntäisivät ns. yksinkertaistettua menettelyä. Lainvastainen menettely on osaltaan vaikeuttanut mm. yksittäistapausten analysointia.

Vuosi-ilmoituksella annettavat tiedot

Menettelyn keventäminen kohdistui ensisijaisesti raportointivelvollisuuden laajuuteen. Valittu ratkaisu johtuu siitä, että säilytysketjussa yleensä vain sijoittajaa lähinnä oleva säilyttäjä on tietoinen omistajan henkilöllisyydestä. Osakeomistus ja kaikki siihen liittyvät suoritukset perustuivat säilytysketjun kautta saatuun veromaatietoon. Henkilötietojen toimittaminen ketjua pitkin katsottiin teknisesti vaikeaksi ja lisäksi asiakastietojen luovuttaminen mahdollisille kilpailijoille on aina ongelmallista. Menettelyn keventämisen vuoksi Verohallinto ei yleensä saanut vuosi-ilmoituksella osingonsaajan yksilöintitietoja, vaan säilytysketjussa ensimmäisen ulkomaisen omaisuudenhoitajan tiedot.

Yksinkertaistetussa menettelyssä maksajan ei tarvinnut yksilöidä lopullista osingon saajaa vuosi-ilmoituksella, jos näitä tietoja ei ollut ilmoitushetkellä käytettävissä. Lopullisen osingon saajan tietojen sijasta maksajalla oli mahdollisuus ilmoittaa tilinhoitajayhteisön asiakkaana toimivan säilytysketjussa ensimmäisen ulkomaisen omaisuudenhoitajan tiedot. Osingon saajan kotivaltioksi tuli kuitenkin aina ilmoittaa lopullisen osingon saajan kotivaltio. Osingon maksajan ei tarvinnut antaa osingon saajan tietoja viranomaisille muutoin kuin erikseen pyydettäessä.

Jos verosopimuksen veroprosentti oli alle 15, osingon maksajan eli käytännössä maksajan tilinhoitajapankin tuli selvittää osingonsaajan oikeus alennettuun verokantaan ennen kuin alennettua verokantaa voitiin soveltaa. Maksajan tuli antaa näissä tilanteissa loppusaajatiedot vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle osingonmaksua seuranneen vuoden tammikuun loppuun mennessä. Käytännössä tämä menettely kohdistui noin puoleen rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista.

---

[5] Lähdeverolain 10 b §:n 2 momentin mukaan:
”Sopimuksen mukaan omaisuuden hoitajan tuli myös:
1) ilmoittaa osingonmaksua varten valtio, jossa lopullisen osingon saajan kotipaikka on, ja vakuuttaa, että Suomen ja kyseisen valtion välisen kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevan sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä sovelletaan osingon saajaan;
2) sitoutua ilmoittamaan välittömästi tilinhoitajayhteisölle tai tämän asiamiehelle 1 kohdassa tarkoitettuja seikkoja koskevista muutoksista; ja
3) sitoutua pyydettäessä ilmoittamaan osingon saajan nimi, syntymäaika, mahdollinen muu virallinen tunnistetieto ja osoite kotivaltiossa sekä toimittamaan asianomaisen valtion veroviranomaisen antama todistus osingon saajan verotuksellisesta asuinvaltiosta.”

[6] Verohallinto (5.7.2010): Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi s. 44.

Valittu menettely rajoitti olennaisesti Verohallinnon mahdollisuuksia valvoa lähdeverolain soveltamisen oikeellisuutta. Verohallinto pystyi käytännössä kohdentamaan valvontaa vain niihin suorituksen saajiin, joihin oli sovellettu alle 15 prosentin lähdeveroa.

Vuoden 2005 lain tavoitteet

Hallituksen esityksessä (HE 118/2005 vp s. 5) todettiin tuolloin voimassa olleesta menettelystä, että:

> ”*Osinkoa jakavien suomalaisten yritysten edun mukaista olisi säilyttää osakkeenomistajilla mahdollisuus verosopimuksen mukaiseen alhaisempaan lähdeveroon jo lähdeveroa perittäessä nykyistä käytäntöä vastaavalla joustavalla ja kustannustehokkaalla tavalla. Menettelyn muuttaminen aikaisempaa huomattavasti monimutkaisemmaksi saattaisi aiheuttaa suomalaisten osakkeiden houkuttelevuuden vähentymistä erityisesti piensijoittajien osalta ja sitä kautta vaikuttaa epäedullisesti suomalaisten yhtiöiden osakekurssien kehitykseen.*
>
> *Verohallinnon kannalta keskeiset ongelmat liittyvät verovalvontaan ja tietojenvaihtoon ulkomaisten veroviranomaisten kanssa. Nykyisen menettelyn mukaisella toiminnalla ei lähdeverojen perinnän oikeellisuuden valvonta ole kaikissa tilanteissa mahdollista. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että osinkoa jakava yhtiö, hallintarekisteröinnin hoitaja tai muukaan suomalainen osapuoli ei usein tiedä lopullista osingonsaajaa eikä siis voi valvoa lähdeverojen oikeamääräisyyttä. Tietoja ei aina saada myöskään verotarkastuksissa.*
>
> *Tietojen puutteellisuudesta johtuu myös, että osinkotuloja koskeviin kansainvälisiin virka-apupyyntöihin ei voida kaikilta osin vastata eikä kansainvälistä tietojenvaihtoa harjoittaa tehokkaasti.*”

Esityksen tavoitteista hallituksen esityksessä todettiin, että:

> ”*Nykytilan arvioinnissa esitetyt seikat huomioon ottaen tulisi hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavan osingon lähdeverotusta uudistettaessa pyrkiä mahdollisimman pitkälti saavuttamaan seuraavat tavoitteet:*
>
> – *suomalaisten pääomamarkkinoiden toimivuuden ja kilpailukyvyn turvaaminen;*
>
> – *luotettava lähdeveron perintäjärjestelmä;*
>
> – *selkeä ja oikeudenmukainen vastuu perimättä jääneestä verosta;*
>
> – *yhtiöiden verovastuuseen liittyvän veroriskin pienentäminen; ja*
>
> – *viranomaisten tiedonsaanti-intressi*.”

4.2. Yksinkertaistetun menettelyn arvioita

4.2.1. Verohallinnon lähdeveromenettelyn yleisanalyysi

Hallituksen esityksessä (118/2005 vp) todettiin vaikutusten arvioimisen yhteydessä, että järjestelmän (yksinkertaistettu menettely) vaikutuksia muun muassa pääomamarkkinoiden kehitykseen, verotulojen kertymään ja verotuksen oikeellisuuteen sekä yleisesti että yksittäistapauksissa seurattaisiin esimerkiksi Verohallituksen antamien raporttien perusteella. Verohallinto on julkaissut kesällä 2010 raportin nimeltä

Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi[7]. Raportin tiivistelmässä todetaan, että:

> ”*Verovalvonnan näkökulmasta keskeisimpänä havaintona voidaan todeta, että verotuksen lopputuloksen oikeellisuuden valvominen on hallintarekisteröityjen osakkeenomistajien osalta erityisen vaikeaa, osin mahdotonta. Lähtökohtaisena ongelmana on arvo-osuusjärjestelmän käytännössä viranomaissalainen omistuksen hallintarekisteröinti. Hallintarekisteröidyssä omistuksessa verovalvontaa varten tarvittavat tiedot ovat ulkomailla, usein maissa, joista pankkitietoja on käytännössä erittäin vaikea saada verotusta varten. Verovalvontaa vaikeuttavat lisäksi lähdeveron yksinkertaistettu ilmoitusmenettely ja osin epäselväksi koettu verovastuu*.”

Raportin laatinut selvitystyöryhmä ehdotti muun ohessa, että yksinkertaistetusta menettelystä luovutaan, laiminlyöntimaksua kehitetään ja verovastuita selkeytetään siten, että jollakin osapuolella on aina myös taloudellinen verovastuu.

Selvitystyöryhmä totesi, että lopputuloksen oikeellisuuden valvontaa ei voida jättää yksin yhtiöiden ja tilinhoitajien vastuulle. Verohallinto tarvitsee toimivaa ja kustannustehokasta valvontaansa varten kaikkien osinkotuloja saaneiden tiedot. Tiedot olisivat tarpeen myös kansainvälistä veroyhteistyötä varten. Kansainvälinen tietojenvaihto palvelisi myös Suomen verovalvontaa. Se, että saajat tosiasiallisesti ovat vuosi-ilmoituksen mukaisesta verotusmaasta, tulee tehokkaimmin valvotuksi saajavaltion veroviranomaisten toimesta. Suomi voi olettaa saavansa tiedon, mikäli annetut vertailutiedot sisältävät virheellisiä tulkintoja. Suomen veroviranomaisille on käytännössä mahdotonta massaluonteisesti tutkia, ovatko esimerkiksi Ruotsin lähdeverolla perityt saajat tosiasiallisesti sinne yleisesti verovelvollisia.

Verohallinnon raportista ilmenee myös, että vuonna 2005 tehty uudistus osinkojen lähdeveromenettelyyn on ollut ongelmallinen verovalvonnan kannalta. Koska Verohallinto ei ole voinut saada kattavasti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavien yksilöintitietoja, se ei ole pystynyt varmistamaan näiden kaikkien oikeutta verosopimuksissa sovittuihin veroetuihin.

4.2.2. Yksinkertaistetun menettelyn muuta arviointia

Vuoden 2005 lainmuutoksen valmistelun yhteydessä oletettiin, että rekisteriin merkittyjen toimijoiden osalta olisi mahdollista tehdä rajattuja tietopyyntöjä. Selvityksen yhteydessä kuitenkin havaittiin, että rekisteriin merkittyjen toimijoiden määrä on suhteellisen vähäinen ja niiden kautta tapahtuneet osingonmaksut niin suuria, ettei verovalvonnan näkökulmasta ole mahdollista rajata tiedusteluja vain pieniin otantoihin. Yksinkertaistetun menettelyn soveltamisessa oli käytännön haasteena muiden ohessa se, ettei ollut yhteistä standardoitua menettelyä, miten ja missä muodossa tiedot on toimitettava Verohallinnolle. Tämä osaltaan vaikeutti, osin esti tehokkaan verovalvonnan ja toisaalta aiheuttaa kaikille osapuolille sekä ylimääräistä hallinnollista työtä että kustannuksia. Verotarkastuksissa saatu tieto oli puutteellista ja epäyhtenäisessä muodossa, mikä esti tehokaan resurssien kohdistamisen riskipitoisiin tapauksiin. Kohtuullisesti toimiva järjestelmä olisi edellyttänyt sitä, että rekisteriin merkitty toimija kokoaisi tiedot itselleen osingonjakohetken jälkeen, viimeistään vuosi-ilmoituksen antamisen aikaan. Käytännössä yksinkertaistettu menettely säästää suomalaisten tilinhoitajien työtä vuosi-ilmoituksen antamisen yhteydessä.

[7] Verohallinto, Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi -raportti. Verohallinto 5.7.2010.

Saajatietojen puutteellisuus on ollut ongelmallista myös lähdeveron palautushakemusten käsittelyn kannalta. Palautushakemuksissa osingonsaajan on selvitettävä saamiensa osinkojen määrä sekä siitä peritty vero. Tämän selvityksen hankkiminen voi usein olla hyvin haastavaa, koska osingot ja siitä peritty vero voidaan yksilöidä vain avaamalla koko hallintarekisteröityjen osakkeiden säilytysketju. Saajatietojen puuttuessa Suomi ei myöskään ole voinut vastata tyhjentävästi kansainvälisten sitoumusten nojalla vastaanottamiinsa muiden maiden verohallintojen tietopyyntöihin.

Erityisesti kotimaisten liikkeeseenlaskijoiden näkemyksen mukaan vuoden 2005 menettely oli onnistunut suomalaisten pääomamarkkinoiden toimivuuden ja kilpailukyvyn turvaamisessa. Tähän selvitykseen annetussa lausunnossa esimerkiksi Listayhtiöiden neuvottelukunta LYNK ehdottaa, että kevennetty selvitysvelvollisuus palautetaan sovellettavaksi yleisimmän verosopimusten mukaisen verokannan eli 15 prosentin osalta. Vastaavasti eräät listayhtiöt kaipaavat vuoden 2005 mallin mukaista osingonsaajan selvitysvelvollisuutta, jonka sisältö oli säädetty selvästi ja tyhjentävästi laissa.

Menettelyn luotettavuutta lähdeveron perintäjärjestelmänä on vaikea arvioida, koska se on yhteydessä viranomaisten tiedonsaantimahdollisuuteen. Luotettavuutta on arvioinut ensisijaisesti Verohallinto, joka on pitänyt lopputuloksen oikeellisuuden valvomista hallintarekisteröityjen osakkeenomistajien osalta erityisen vaikeana ja osin mahdottomana.[8] Vuoden 2005 lainmuutos ei siten parantanut Verohallinnon tiedonsaantimahdollisuuksia. Yleisesti voidaan todeta, että verojärjestelmää ei voida pitää asianmukaisena, jos veroviranomaisella ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia kontrolloida verotuksen oikeellisuutta.

Järjestelmä vähensi liikkeeseenlaskijoiden veroriskiä siten, että se vaikeutti olennaisesti Verohallinnon mahdollisuuksia selvittää mahdollisia väärinkäytöksiä. Tästä huolimatta liikkeeseenlaskija oli käytännössä yksinään vastuussa mahdollisesta alipidätyksestä. Liikkeeseenlaskijoiden vastuun laajuudesta alipidätyksessä oli myös epäselvyyttä eri toimijoiden välillä. Se, miten ja missä laajuudessa liikkeeseenlaskijoiden vastuuta voitiin siirtää siviilioikeudellisena velvoitteena säilytysketjua pitkin mahdollisen laiminlyönnin tehneelle säilyttäjälle, on jäänyt epäselväksi.

Ulkomaiset toimijat ovat myös arvostelleet Suomen TRACE-mallia edeltävää lainsäädäntöä täsmällisyyden ja selkeyden puutteesta. Suomen järjestelmän valvomattomuus ja tietynlainen epämääräisyys säilyttäjien tehtävien osalta ei tue asioiden tunnollista selvittämistä, vaan järjestelmä ohjaa asiakkaita niille säilyttäjille, jotka eivät ole erityisen vaativia verosopimuksen soveltamisen edellytysten selvittämisen suhteen.

Eduskunnan hyväksyessä keväällä 2017 hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2016 vp), se samalla edellytti, että valtioneuvosto ryhtyy viipymättä valmistelemaan lainsäädäntöä, jolla mahdollistetaan veroviranomaisten kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista. Lausuman mukaan tämän toteuttamiseksi ennakkoperintälakiin (1118/1996) tulee lisätä säännös, jonka mukaan Suomessa asuvan tunnistamattoman verovelvollisen saamasta osingosta tulee toimittaa 50 prosentin ennakonpidätys.

Eduskunnan lausuma perustuu Talousvaliokunnan mietintöön (TaVM 7/2017 vp). Siinä talousvaliokunta muistuttaa, että nykyisellään hallintarekisteröidyistä osakkeista saatuihin osinkoihin voidaan lähdeverolain

[8] Yksi vaihtoehto arvioida vuoden 2005 järjestelmän tuottaman lopputuloksen oikeellisuutta, ovat ne fiskaaliset vaikutukset, jotka syntyivät, kun järjestelmän oikeellisuutta on pyritty lisäämään TRACE-mallin mukaisella lainmuutoksella.

mukaan soveltaa yksinkertaistettua ilmoitusmenettelyä, jossa maksaja voi periä hallintarekisteröidyistä osakkeista saaduista osingoista verosopimuksen mukaisen, lähdeverolakia alemman verokannan mukaisen lähdeveron pelkästään lopullista edunsaajaa koskevan maatiedon perusteella, jos verosopimuksessa osinkojen lähdevero on 15 prosenttia tai enemmän ja jos eräät tilinhoitajayhteisöä ja omaisuudenhoitajaa koskevat edellytykset täyttyvät. Verohallinnolle annetussa vuosi-ilmoituksessa osingon saajaksi voidaan tällöin ilmoittaa loppusaajan tietojen sijasta ulkomaisen omaisuudenhoitajan tiedot sekä osingon saajan verotuksellinen asuinvaltio. Näitä seikkoja punnittuaan talousvaliokunta katsoo, *että lähdeverolain yksinkertaistetusta ilmoitusmenettelystä tulee luopua ja kaikista hallintarekisteröidyistä osakkeista saaduista osingoista on ilmoitettava Verohallinnolle tiedot osingon loppusaajasta*. Lisäksi on arvioitava, onko lähdeverolain mukainen verokanta riittävän vaikuttava, selkeä ja tasapuolinen kannustin omistusten viranomaisjulkisuuden turvaamiseksi.[9]

4.3. Kansainvälisessä tietojenvaihdossa tapahtuneita muutoksia vuoden 2005 jälkeen

4.3.1. OECD:n TRACE-malli

Tammikuussa 2013 OECD julkaisi TRACE Implementation Package for the adoption of the Authorised Intermediary system -nimisen mallin valtioille, jotka haluavat soveltaa niin sanottua Authorised Intermediary ("AI") -järjestelmää. TRACE-ryhmän mallissa on tavoitteena verosopimusten mukaisten etujen antaminen arvopaperin tuottoja maksettaessa sekä verotuksessa tarvittavien tietojen toimittaminen. Sijoittajaa lähinnä oleva auktorisoitu, rekisteriin merkitty toimija tunnistaisi lopullisen sijoittajan ja lähettäisi säilytysketjun kautta osingon maksajalle tiedon sijoittajan 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 tulon lähdevaltion veroviranomaisille. Malli sisältää standardoidut menetelmät muun ohessa sijoittajan verotuksellisen asuinvaltion tunnistamiseksi sekä tietojen toimittamiseksi. Lisäksi toimitettavat tiedot olisivat standardoidussa muodossa.

4.3.2. Kansainvälistä tietojenvaihtoa koskevat sopimukset ja standardit

Suuri syy olosuhteiden muutokseen oli kuitenkin Amerikan yhdysvaltojen hyväksymä ns. FATCA-lainsäädäntö ja sen seurauksena tehdyt hallitusten väliset sopimukset FATCA:n toteuttamiseksi (SopS 25/2015). Näillä velvoitettiin finanssilaitokset tutkimaan ja tunnistamaan asiakkaansa sekä selvittämään niiden joukosta ne, jotka olivat Yhdysvalloissa yleisesti verovelvollisia. Näiden Yhdysvalloissa yleisesti verovelvollisten henkilöiden finanssitilitiedot tuli raportoida finanssilaitoksen asuinvaltion veroviranomaisille, joka on velvollinen raportoimaan ne edelleen Yhdysvaltojen veroviranomaiselle.

Tämän jälkeen laadittiin OECD:ssä yhteinen raportointistandardi (Common Reporting Standard – CRS), jolla finanssilaitokset velvoitettiin samalla tavalla kuin FATCA:ssa tutkimaan ja tunnistamaan kaikki tilinhaltijansa ja niiden verotuksellinen asuinvaltio sekä lähettämään nämä tiedot asuinvaltionsa veroviranomaisille. Veroviranomaiset puolestaan lähettävät nämä tiedot edelleen kunkin tilinhaltijan asuinvaltion

[9] Talousvaliokunnan lausunto heijastaa kolmen hallituspuolueen toukokuussa 2017 tekemää sopimusta siitä, millä edellytyksillä mainitun arvopaperiasetuksen täydentävä lainsäädäntö voidaan hyväksyä.

veroviranomaisille. Finanssitilitietojen vaihtaminen alkoi vuonna 2017 koskien vuoden 2016 finanssitilitietoja. EU:ssa CRS:n mukainen tietojenvaihto ja sen edellyttämä huolellisuusmenettely on toteutettu hallinnollista yhteistyötä veroalalla koskevan direktiivin eli ns. virka-apudirektiivin ensimmäisellä muutoksella (DAC2) (12.6.2013 COM(2013) 348 final)[10].

Kaikkien säilyttäjien on noudatettava rahanpesun estämistä koskevia asiakkaan tunnistamisvelvoitteita. Lisäksi finanssilaitoksina niiden on noudatettava finanssitilitietojen vaihtamisessa (FATCA, CRS/DAC2) finanssilaitoksille asetettuja vaatimuksia. Niiden on tunnistettava asiakkaansa ja selvitettävä niiden verotuksellinen asuinvaltio. Näistä tiedoista muodostuu suuri osa niistä tiedoista, joita tarvitaan myönnettäessä verosopimusetuuksia lähdeverotusmenettelyssä.

Finanssilaitokset joutuvat antamaan sijaintivaltioonsa FATCA, CRS/DAC2 liittyvät tiedot OECD:n XML-muotoisella skeemalla. Kyseinen skeema on kehitetty OECD:n TRACE-mallin mukaisesta alkuperäisestä skeemasta. Finanssilaitoksilla oli siten jo olemassa valmiiksi kerättynä osingonsaajien yksilöintitiedot sekä tarvittava tekninen valmius näiden tietojen toimittamiseen.

Valtiovarainvaliokunta toteaa vuonna 2005 mietinnössään[11], että hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen loppusaajatietoja on mahdotonta saada säilytysketjusta. Tämä oli myös taustaajatuksena, kun hallituksen esitystä vuonna 2005 laadittiin. Tietojenvaihdon osalta tilanne oli kuitenkin olennaisesti muuttunut vuoteen 2017 mennessä, jolloin viimeisimmän osinkoja koskevan lähdeverolain muutoksen valmistelu aloitettiin.

5. Suomen TRACE-malli

5.1. TRACE-menettely

Suomen TRACE-mallissa on kyse vuonna 2019 hyväksytystä (HE 282/2018 vp) ja vuoden 2021 alusta käyttöönotetusta mallista hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn oikeellisuuden tehostamiseksi. TRACE on vapaaehtoinen malli, jonka avulla säilyttäjä voi saada sijoittaja-asiakkailleen verosopimusetuudet osinkoa maksettaessa.

TRACE-mallin avulla vero voidaan periä verosopimuksen mukaisena jo osinkoa maksettaessa ilman, että maksajan tulee osingon maksuhetkellä selvittää osingonsaajan oikeus verosopimusetuuksiin. Maksaja voi siten luottaa siihen, että säilytysketjussa oleva rekisteröitynyt säilyttäjä on ilmoittaessaan alennetun verokannan selvittänyt osingonsaajan oikeuden verosopimusetuuksiin.

[10] Neuvoston direktiivi 2014/107/EU, 9.12.2014, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.
[11] Valtiovarainvaliokunta (VaVM 23/2005 vp - HE 118/2005 vp):
”Hallintarekisterijärjestelmän luonteesta ja vallitsevasta asemasta johtuu, ettei tarkkoja yksilöintietoja voida käytännössä esittää massaluonteisesti, vuosittain ja reaaliaikaisina. Kun omistajuuteen liittyvä rahaliikenne hoidetaan hallintarekisterissä olevien tietojen perusteella, ei ole ollut myöskään aihetta kehittää sellaista järjestelmää, jossa tieto lopullisen omistajan henkilöllisyydestä saataisiin ja voitaisiin välittää tehokkaasti omistuksenhoitoketjussa eteenpäin. Tällaista järjestelmää ei voida rakentaa myöskään yksin Suomen tarpeita varten.”

Uusi lainsäädäntö edellyttää arvopapereiden säilyttäjien rekisteröitymistä Verohallinnon pitämään julkiseen säilyttäjärekisteriin[12], jotta verosopimusetuudet voitaisiin myöntää osinkoa maksettaessa. Rekisteröityminen on vapaaehtoista.[13]

Rekisteröitynyt säilyttäjä voi osingon maksuhetkellä ilmoittaa säilyttäjäketjun kautta liikkeeseenlaskijalle hallitsemiensa osakkeiden määrän lisäksi alennetun lähdeverokannan mukaisen veron. Tällöin sijoittaja saa verosopimusetuudet heti osinkoa maksettaessa, eikä joudu tekemään palautushakemusta. Periaatteessa kaikkien säilytysketjussa olevien säilyttäjien tulisi olla rekisteröityneenä, jotta järjestelmä toimisi.[14] Sijoittajaa lähinnä oleva säilyttäjä ilmoittaa osingonjakohetkellä ketjussa seuraavalle rekisteröityneelle säilyttäjälle osingonjakoa koskevat tiedot eli hallussaan olevien osakkeiden määrän ja niistä perittävän lähdeveron. Rekisteröityneen säilyttäjän tulee välittää toiselta rekisteröityneeltä säilyttäjältä saadut osingonjakoa koskevat tiedot seuraavalle rekisteröityneelle säilyttäjälle, joka vuorostaan välittää tiedot omien asiakkaittensa tietoihin yhdistettyinä seuraavalle rekisteröityneelle säilyttäjälle. Näin ketjussa kumuloituvat tiedot päätyvät liikkeeseenlaskijalle, joka pystyy näillä tiedoilla maksamaan ketjuun oikean suuruisen netto-osingon. Ketjussa tällöin kulkevat tiedot ovat kumulatiivisia tietoja osakkeiden määrästä ja perittävästä lähdeverosta. Tietoihin ei sisälly sijoittajaa koskevia henkilötietoja. Jos alennettua verokantaa on sovellettu, sijoittajasta vastuun ottanut rekisteröitynyt säilyttäjä on velvollinen raportoimaan nämä tiedot suoraan Verohallinnolle. Tiedot annetaan vuosi-ilmoituksella vuosittain osingonjakovuotta seuraavan tammikuun loppuun mennessä.

5.2. Liikkeeseenlaskijalle annettu selvitys osingonsaajasta

Verosopimusetuudet osinkoa maksettaessa voi edelleen saada myös toimittamalla liikkeeseenlaskijalle ennen osingonjakoa riittävät selvitykset oikeudesta alennettuun verokantaan. Ennen TRACE-mallin käyttöönottoa tämä oli ainoa mahdollisuus saada sopimusetuudet osinkoa maksettaessa, jos veroprosentti oli alle 15 prosenttia. Sitä sovellettiin noin puoleen kaikista hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuista osingoista. Nykyään tätä käytetään vain hyvin vähäiseen määrään osinkoja.[15]

Usein, esimerkiksi juuri ennen osingonjakoa tapahtuneessa kaupassa rekisteröityneellä säilyttäjällä ei ole osingonsaajan loppusaajatietoja käytettävissä. Jos rekisteröitynyt säilyttäjä saa osingon maksuvuoden aikana maksuhetken jälkeen luotettavan selvityksen siitä, että osingonsaajalta voidaan periä vero alemman verokannan mukaan, säilyttäjä voi ilmoittaa siitä maksajalle ja pyytää lähdeveron korjaamista. Lähdeveron korjaus tehdään maksuvuoden itseoikaisuna, jolloin osingon maksaja oikaisee oma-aloitteisten verojen veroilmoitusta ja alun perin liikaa ilmoitettu määrä palautuu Verohallinnolta maksajalle. Toimijat käyttävät tästä menettelystä yleisesti nimeä "Quick Refund", vaikka siinä ei ole kyse varsinaisesta palautusmenettelystä.

---

[12] https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yritystoiminta/finanssiala/hallintarekisteroidyt-osakkeet/sailyttajarekisteri/julkinen-sailyttajarekisteri/.

[13] Vaihtoehtoisesti verosopimusetuudet voi edelleen saada osingon maksuhetkellä toimittamalla maksajalle asianmukaiset selvitykset osakkeenomistajasta ja tämän oikeudesta sopimusetuuksiin.

[14] Käytännössä järjestelmä on toiminut hyvin, vaikka kaikki säilyttäjät ketjussa eivät olekaan rekisteröityneet säilyttäjärekisteriin.

[15] Lähdeverolain mukainen yleinen palautusmenettely on myös edelleen lähdeverovelvollisten käytettävissä. Palautushakemus jää ainoaksi vaihtoehdoksi saada verosopimusetuudet silloin, kun liikkeeseenlaskijalle ei toimiteta selvitystä oikeudesta verosopimusetuuksiin tai yksikään rekisteröitynyt säilyttäjä ei ota vastuuta alennetusta verokannasta.

5.3. Rekisteröityneen säilyttäjän verovastuu

Lähdeverolain 10 c §:n 2 momentin mukaan, jos rekisteröitynyt säilyttäjä ilmoittaa osingon maksua varten 35 prosenttia alemman lähdeveron, rekisteröitynyt säilyttäjä on vastuussa mahdollisen virheellisen ilmoituksen johdosta verovelvolliselta perimättä jääneestä verosta. Rekisteröitynyt säilyttäjä ei kuitenkaan ole vastuussa perimättä jääneestä verosta, jos se osoittaa välittäneensä toiselta rekisteröityneeltä säilyttäjältä osingon maksua ja lähdeveron perimistä varten saamansa tiedot saman sisältöisinä säilytysketjussa seuraavalle rekisteröityneelle säilyttäjälle tai liikkeeseenlaskijalle. Jos yksikään rekisteröitynyt säilyttäjä ei ota vastuuta toimittaa Verohallinnolle osingonsaajan tietoja, osinkoon tulee soveltaa 35 prosentin verokantaa.

Rekisteröitynyt säilyttäjä voi myös ottaa vastuun toisen, rekisteröitymättömän säilyttäjän asiakkaina oleville osingonsaajille maksetuista osingoista ja lähdeveroetujen myöntämisestä (Contractual Intermediary - CI)[16]. Tällöin rekisteröitymättömän säilyttäjän asiakas voi saada verosopimusetuudet maksettaessa. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi varmistaa sopimuksin, että se saa rekisteröimättömältä säilyttäjältä kaikki Verohallinnon tarvitsemat tiedot. Rekisteröitynyt säilyttäjä vastaa tällaisessa tilanteessa ilmoitusten puutteellisuuksista ja mahdollisesta alipidätyksestä.

Verosopimusedut voidaan myöntää myös silloin, kun ketjussa on aukkoja eli kahden rekisteröityneen säilyttäjän välissä on rekisteröitymätön säilyttäjä, mutta rekisteröityneiden säilyttäjien tulee tällöin selvittää keskenään, miten tiedon kulku järjestetään ja miten vastuun ottaminen tapahtuu.

Jos sijoittajaa lähinnä oleva rekisteröitynyt säilyttäjä ilmoittaa saajan tiedot, hän voi aina myös ilmoittaa 30 prosentin verokannan osingon maksuhetkellä. Tällöin ei edellytetä, että kyseessä olisi verosopimuksen tarkoittama osinkoetuuden omistaja eli tosiasiallinen edunsaaja (Beneficial Owner). Myös niissä tilanteissa, joissa sovelletaan 35 prosentin verokantaa, rekisteröitynyt säilyttäjä voi ja sen kannattaa ilmoittaa myös saajan tiedot, koska se nopeuttaa olennaisesti mahdollista palautusprosessia ja on siten erittäin hyödyllistä säilyttäjän asiakkaan kannalta. Näissä tilanteissa ei synny alipidätystä eikä rekisteröityneelle säilyttäjälle tule verovastuuta.

5.4. Rekisteröityminen

Suomen TRACE-mallissa edellytetään, että osakkeiden säilytysketjussa olevat toimijat rekisteröityvät Verohallinnon pitämään julkiseen säilyttäjärekisteriin. OECD:n TRACE-mallissa lähdettiin siitä, että verohallinnot tekevät sopimuksen säilyttäjien kanssa, jolloin niistä tulee ”valtuutettuja toimijoita” (Authorised Intermediary - AI). Lakia säädettäessä pidettiin Suomen oikeusjärjestelmälle vieraana ajatusta, että Verohallinto tekisi verotusta koskevia sopimuksia toimijoiden kanssa. Tästä syystä päädyttiin edellyttämään, että toimijat rekisteröityisivät Verohallinnon ylläpitämään säilyttäjärekisteriin.[17]

Säilyttäjärekisteriin voidaan hakemuksesta merkitä sellaiset säilyttäjät, jotka täyttävät lähdeverolain 10 d §:n mukaiset edellytykset. Kyseisen lainkohdan mukaan säilyttäjältä edellytetään, että sillä on sijoituspalvelulain (747/2012), arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017), arvo-osuustileistä

[16] Verohallinnon rekisteröityneiden säilyttäjien rekisterissä on toimijoita, jotka toimivat tässä roolissa useiden rekisteröitymättömien säilyttäjien puolesta. Kyseessä ei siten ole pelkästään teoreettinen malli.
[17] Myös komission FASTER-direktiiviehdotuksessa edellytettiin rekisteröintiä, eikä direktiiviehdotuksen käsittelyn aikana neuvostossa edes keskusteltu OECD:n TRACE-mallin vaihtoehdosta, jossa säilyttäjät tekevät sopimuksia verohallinnon kanssa.

annetun lain (827/1991) tai arvopaperitileistä annetun lain (750/2012) tai vastaavan ulkomaisen lainsäädännön nojalla oikeus harjoittaa säilytystoimintaa. Sillä tulee olla myös sijaintivaltionsa asianomaisen viranomaisen myöntämä toimilupa harjoittaa säilytystoimintaa ja olla sen valvonnan alainen. Lisäksi säilyttäjän kotipaikan tulee olla Euroopan unionin alueella tai sellaisessa valtiossa, jonka kanssa Suomella on kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskeva sopimus. Rekisteröinnin edellytyksenä on lisäksi, että säilyttäjään sovelletaan yhteistä tietojenvaihtostandardia (CRS) tai rahanpesun estämistä ja asiakkaan tunnistamista koskevia säännöksiä sekä muuta lainsäädäntöä siten, että säilyttäjä on velvollinen tunnistamaan asiakkaansa ja tämän verotuksellisen asuinvaltion.

Säilyttäjärekisteriin voi rekisteröityä myös tällaiseen valtioon sijoittautunut säilyttäjänä toimiva sivuliike, jota sitovat tutkimista ja tunnistamista koskevat velvoitteet. Rekisteriin hakeutuvalla sivuliikkeellä tulee olla myös toimilupa ja oikeus harjoittaa säilytystoimintaa. Edellytykset täyttävät pää- ja sivuliikkeet voivat hakeutua erikseen rekisteriin ja voivat toimia erillisinä rekisteröityneinä säilyttäjinä.

Säilyttäjä voidaan jättää merkitsemättä säilyttäjärekisteriin, jos sen voidaan olettaa laiminlyövän velvoitteensa säilyttäjänä aiempien laiminlyöntiensä perusteella tai jos säilyttäjä on jättänyt maksamatta sille määrätyt verot.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 9 §:n mukaan säilyttäjärekisterin tiedoista julkisia ovat yhteisön nimi, yritys- ja yhteisötunnus ja vastaava ulkomainen tunnus, kotivaltio, osoite ja rekisterimerkinnän voimassaoloaika.

5.5. Rekisteröityneen säilyttäjän vastuut ja velvollisuudet

Rekisteröitynyt säilyttäjä voi soveltaa asiakkaansa saamaan osinkoon alennettua verokantaa jo osinkoa maksettaessa. Lähdeverolain 10 c §:n mukaan rekisteröityneen säilyttäjän on 10 b §:n mukaisesti tutkittava ja tunnistettava osingon saaja, selvitettävä luotettavasti tämän verotuksellinen asuinvaltio sekä varmistettava, että kansainvälisen sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä voidaan soveltaa osingon saajaan. Jos rekisteröitynyt säilyttäjä ei voi tunnistaa varmuudella osingonsaajaa tai ei voi varmistaa, että tällä on verosopimuksen mukaan oikeus alennettuun verokantaan, ei verosopimusetuuksia voida myöntää maksuhetkellä. Lähdeverolain 7 §:n 2 momentin mukaista 35 prosenttia alhaisempaa veroa voidaan periä vain, jos osingonsaajan tiedot toimitetaan vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle. Näin joudutaan toimimaan, jos rekisteröityneellä säilyttäjällä ei ole maksuhetkellä käytettävissä osingonsaajan tietoja tai osingonsaaja ei ole antanut suostumustaan tietojen toimittamisesta Verohallinnolle.

Rekisteröityneen säilyttäjän on lisäksi annettava osingoista vuosi-ilmoitustiedot, Verohallinnon pyytämät osinkoon liittyvät tiedot sekä Verohallinnon kehotuksesta annettavat tai tarkastettavaksi esitettävät tiedot.

Verohallinnon antamassa ohjeessa Rekisteröityneen säilyttäjän velvollisuudet ja vastuut[18] on tietoja rekisteröityneen säilyttäjän rekisteröitymisestä sekä yksityiskohtaisempia tietoja rekisteröityneen säilyttäjän velvollisuuksista ja vastuista.

[18] VH/5949/00.01.00/2022, 23.3.2023. https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/86474/rekisteroityneen-sailyttajan-velvollisuudet-ja-vastuut3/.

5.5.1. Asiakkaan tunnistaminen ja itse annettu ilmoitus ISD

Rekisteröityneen säilyttäjän on ennen osingonjakoa tunnistettava asiakkaansa ja varmistettava, että sijoittajalla on oikeus alennettuun verokantaan. Lähdeverolain 10 b §:n 4 momentin mukaan ”asuinvaltion huolellisena selvittämisenä voidaan pitää Verohallinnon antamaa lähdeverokorttia, osingon saajan asuinvaltion veroviranomaisen antamaa todistusta tai sellaista osingon saajan itse antamaa ilmoitusta, josta selviää lähdeverotusta varten tarvittavat tiedot osingon saajasta.”

Asuinvaltion selvittäminen on mahdollista tehdä siten, että osakkeenomistaja antaa rekisteröityneelle säilyttäjälle osingonsaajan itse annetun ilmoituksen (Investors Self Declaration - ISD) ja vahvistaa siinä olevat tiedot oikeaksi. Itse annetun ilmoituksen on lähdeverolain 10 b §:n 4 momentin mukaan oltava riittävän luotettavasti dokumentoitu ja johdonmukainen säilyttäjän hallussa olevien muiden osingon saajaa koskevien tietojen kanssa. Mainitussa lainkohdassa Verohallinnolle on annettu valtuutus antaa tarkemmat määräykset itse annetun ilmoituksen sisällöstä, voimassaolosta ja menettelystä, jolla itse annetun ilmoituksen luotettavuus todetaan.

5.5.2. Verohallinnon määräys itse annetusta ilmoituksesta ja siihen liittyvä ohje

Verohallinto on antanut määräyksen Verohallinnon päätös itse annetun ilmoituksen sisällöstä, voimassaolosta ja menettelystä, jolla sen luotettavuus todetaan.[19] Lisäksi Verohallinto on antanut Osingonsaajan itse antaman ilmoituksen sisältö, voimassaolo ja luotettavuuden todentaminen -nimisen ohjeen[20].

Verohallinnon määräyksen 1 §:ssä luetellaan ne osingonsaajan itsensä oikeaksi vahvistamat tiedot, jotka itse annetussa ilmoituksessa on annettava. Tietoihin kuuluu yksilöintitietoina luonnollisen henkilön nimi, syntymäaika ja osoite sekä muun kuin luonnollisen henkilön osalta sen nimi, osoite, oikeudellinen muoto ja valtio, jossa se on rekisteröity tai jonka lainsäädännön mukaan se on perustettu. Lisäksi on annettava osakkeiden säilytystilin numero sekä osingonsaajan asuinvaltion ja Suomen välisen verosopimuksen tarkoittama verotuksellinen asuinvaltio sekä asuinvaltion myöntämä verotunniste.

Osingonsaajan on ilmoituksessaan vakuutettava muun ohessa, että hän on asuinvaltiossaan verotuksellisesti asuva Suomen ja asuinvaltion välisessä verosopimuksessa tarkoitetulla tavalla ja ettei toimi asiamiehenä, nimellisomistajana tai välittäjänä ilmoituksen kattaman osingon osalta. Lisäksi osingonsaajan on vakuutettava, että hän on Suomen ja asuinvaltionsa välisessä verosopimuksessa tarkoitettu osingonsaaja ja hän täyttää sovellettavan verosopimuksen mukaisten lähdeveroetujen saamisen edellytykset ilmoituksen kattaman osingon osalta. Osingonsaajan on myös sitouduttava ilmoittamaan olosuhteissaan tapahtuvista muutoksista säilyttäjälle ilman aiheetonta viivytystä.

Maksajan tai rekisteröityneen säilyttäjän on varmistettava aina ennen osingon maksamista käytettävissään olevien tietojen avulla, onko ilmoitus luotettava. Ilmoituksen luotettavuus on todettava uudelleen, jos maksaja tai rekisteröitynyt säilyttäjä saa tiedon osingonsaajan olosuhteissa tapahtuneista muutoksista.

---

[19] VH/4332/00.01.00/2020, 14.9.2020. https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/87926/verohallinnon-p%c3%a4%c3%a4t%c3%b6s-itse-annetun-ilmoituksen-sis%c3%a4ll%c3%b6st%c3%a4-voimassaolosta-ja-menettelyst%c3%a4-jolla-sen-luotettavuus-todetaan/.

[20] VH/2706/00.01.00/2022, 26.9.2022. https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/88186/osingonsaajan-itse-antaman-ilmoituksen-sis%C3%A4lt%C3%B6-voimassaolo-ja-luotettavuuden-todentaminen2/.

Verohallinnon määräyksen mukaan itse annettu ilmoitus on voimassa enintään allekirjoitusvuoden ja sitä seuraavat viisi vuotta. Jos säilyttäjä on huolellisesti varmistanut itse annetun ilmoituksen luotettavuuden ilmoituksen saadessaan eikä osingonsaajan olosuhteissa ole tapahtunut ilmoituksen luotettavuuteen vaikuttavia muutoksia, ei ilmoituksen luotettavuutta tarvitse varmistaa erikseen ennen osingon maksamista, jos osingosta peritään verosopimuksen mukaisesti lähdeveroa vähintään 15 prosenttia tai osingon määrä on alle 10 000 euroa.

Jos rekisteröitynyt säilyttäjä on noudattanut Verohallinnon ohjeen mukaista menettelyä, Verohallinto katsoo, että säilyttäjä on huolellisesti selvittänyt osingon saajan asuinvaltion sekä varmistanut, että kansainvälisen sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä voidaan soveltaa osingon saajaan. Jos lähdeveroa jää tällöin perimättä, sen katsotaan tapahtuneen lähdeverolain 16 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla muusta kuin veron perimiseen velvollisen laiminlyönnistä. Ohjeen soveltaminen on vapaaehtoista. Myös ohjetta seuraamatta voi päätyä oikeaan lopputulokseen. Jos selvittämisessä ei ole noudatettu Verohallinnon ohjetta ja lähdeveroa jää perimättä, rekisteröityneen säilyttäjän on näytettävä, että vero jäi perimättä muusta syystä kuin sen laiminlyönnistä.

Jos osingosta perittävän lähdeveron määrä on alle 15 prosenttia ja osingon määrä on vähintään 10 000 euroa, Verohallinnon määräyksen mukaan rekisteröityneen säilyttäjän on ennen osingon maksamista varmistettava osingonsaajan itse antaman ilmoituksen luotettavuus sen hallussa olevien tietojen perusteella, jotka se on liiketoiminnassaan kerännyt asiakkaastaan.

Verohallinnon ohjeen mukaan rekisteröityneen säilyttäjän on saatava ilmoituksen luotettavuuden varmistava lisäselvitys, jos se varmistuksen yhteydessä saa tietoonsa, että osakkeet on hankittu enintään 30 päivää ennen osingonmaksua, osingonmaksuun liittyy omistus- tai johdannaisjärjestely, tai osingonsaajan olosuhteissa on tapahtunut ilmoituksen luotettavuuteen vaikuttava muutos. Jos mikään yllä tarkoitetuista olosuhteista ei täyty, voidaan ilmoitusta pitää luotettavana ja verosopimusetu myöntää. Jos jokin yllä tarkoitetuista olosuhteista täyttyy eikä säilyttäjä voi lisäselvityksellä varmistaa ilmoituksen luotettavuutta, jolloin osingonsaajan oikeus verosopimusetuun jää tulkinnanvaraiseksi, ei verosopimusetuja voida myöntää.

Lainsäädäntöön ei tullut muutosta siltä osin, että siinä ei edelleenkään sanota, miten asuinvaltion huolellinen selvittäminen tai kansainvälisen sopimuksen määräysten soveltuvuuden varmistaminen tulisi tapahtua. Lähtökohtana on ollut, että maksaja ja nyt myös rekisteröitynyt säilyttäjä ovat vastuussa mahdollisesta alipidätyksestä, joten niiden asia on selvittää täyttyvätkö verosopimusetuuksien myöntämisen edellytykset. Laissa ei ole haluttu rajoittaa toimijoiden valinnanvapautta sen suhteen, miten ne varmistavat asiakkaansa oikeuden verosopimusetuuksiin. Verohallinnon antamia ohjeita noudattaen säilyttäjä saa kuitenkin luottamuksensuojaa tilanteessa, jossa lähdeveroa jää perimättä.

Osingonsaajan verotuksellinen asuinvaltio voidaan selvittää osingonsaajan itse antaman ilmoituksen sijaan lähdeverokortin tai asuinvaltiotodistuksen perusteella. Kun osingonsaajan asuinvaltio on huolellisesti selvitetty, maksajan tai rekisteröityneen säilyttäjän on lisäksi varmistettava, että kansainvälisen sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä voidaan soveltaa osingonsaajaan.

5.5.3. Raportointi- ja tiedonantovelvollisuus

Verotusmenettelystä annetun lain 15 e §:n mukaisen rekisteröityneen säilyttäjän on toimitettava Verohallinnolle vuosittain 1) niiden osingon saajien loppusaajatietoja, joista rekisteröitynyt säilyttäjä on ottanut vastuun, sekä 2) osingon maksuhetken välitystietoja.

Osingon saajien loppusaajatietoihin kuuluvat rekisteröityneen säilyttäjän vastuulla oleville osingon saajille maksettujen osinkojen ja perittyjen lähdeverojen määrä sekä lisäksi tunnistetiedot kuten nimi, syntymäaika, osoite asuinvaltiossa, verotunniste asuinvaltiossa, jos sellaisia myönnetään, sekä oikeushenkilöiden oikeudellinen muoto. Lisäksi tulee ilmoittaa saajan verotuksellinen asuinvaltio ja kotiosoite sekä muut vastaavat Verohallinnon määräämät tiedot.

Osingon maksuhetken välitystiedoissa tulee olla niiden rekisteröityneiden säilyttäjien yksilöintitiedot, joiden osingonmaksutietoja se on osingon maksuhetkellä välittänyt osakkeiden säilytysketjussa edelleen liikkeeseenlaskijalle ilmoitettavaksi sekä sen rekisteröityneen säilyttäjän yksilöintitiedot, jolle tiedot on välitetty. Näihin tietoihin tulee sisältyä myös eriteltyinä välitetyt tiedot osakkeiden määristä ja niistä perityistä veroista.

Rekisteröityneen säilyttäjän vuosi-ilmoitustiedot ovat välttämättömiä TRACE-mallin toimivuuden kannalta. Kaikkien ketjussa olevien rekisteröityneiden säilyttäjien antamien välitystietojen avulla Verohallinto pystyy täsmäyttämään koko osingonjakoketjun ja paikallistamaan siinä jaetut osingot loppusaajatietojen perusteella oikeille osingonsaajille. Vuosi-ilmoitustiedot mahdollistavat osinkojen lähdeverotuksen tehokkaan valvonnan. Sähköisessä muodossa olevien tietoja voidaan yhdistää muiden vuosien tietoihin sekä muuten saatuihin tietoihin. Näitä tietoja voidaan analysoida, hakea kuvioita ja lähdeveron välttelyyn liittyviä toimia. Nämä tiedot tehostavat myös palautushakemusten käsittelyä, koska usein hakijan tiedot löytyvät jo sijoittajan säilyttäjän antamalta vuosi-ilmoitukselta. Iso osa palautushakemusten hallinnollisista kustannuksista sekä Verohallinnolle että sijoittajalle on johtunut erityisesti saatujen osinkojen ja niistä perittyjen verojen oikeellisuuden varmistamisesta. Kun nämä tiedot on annettu jo vuosi-ilmoituksella Verohallinnolle, palautushakemusten käsittely tehostuu ja oikeellisuus paranee olennaisesti.

Koska TRACE-malliin osallistuminen on vapaaehtoista eikä säilyttäjällä ole velvollisuutta antaa osingonsaajan yksilöintitietoja perittyään 35 prosentin lähdeveron, tietoja ei saada kattavasti osingonsaajista, mikä muun muassa vaikeuttaa ja hidastaa palautushakemusten käsittelyä. Verrattuna aiempaan tietojen puutteet kohdistuvat kuitenkin vain osaan osingonsaajista ja aukot ovat olennaisesti pienempiä. Palautushakemuksessa ilmoitetun säilyttäjän ja maksetun osingon määrästä voidaan muun ohessa usein päätellä, onko mahdollista, että palautushakemuksen tarkoittamat osingot olisi maksettu hakijalle tai niistä olisi peritty ilmoitettu määrä lähdeveroa.

Verotusmenettelystä annetun lain 23 b §:ään sisältyy säännökset rekisteröityneen säilyttäjän erityisestä tiedonantovelvollisuudesta. Rekisteröityneen säilyttäjän on Verohallinnon kehotuksesta annettava tiedot mekanismeista, menettelyistä, asiakirjoista sekä muista tiedoista, joiden perusteella se on suorittanut osingon saajan tutkimis-, tunnistamis-, selvittämis-, varmistamis- ja ilmoitusvelvoitteet vastuulleen ottamansa osingonmaksun ja osingon saajien osalta. Verohallinnon on pyynnössään yksilöitävä tarvitsemansa tieto osinkotapahtuman, osingon saajan tai maksajan yksilöintitiedon tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella.

Verotusmenettelystä annetun lain 19 § sääntelee sivullisen erityistä tiedonantovelvollisuutta, jonka perusteella jokaisen on annettava Verohallinnon pyytäessä toisen verovelvollisen verotusta varten tarpeellisia tietoja.

Verohallinto voi siten pyytää myös rekisteröityneeltä säilyttäjältä esimerkiksi palautushakemukseen liittyen sellaisia tietoja, joilla voidaan varmistaa, että osingonsaajalle on maksettu hakemuksen mukaiset osingot ja tilitetty lähdeverot tilanteessa, jossa rekisteröitynyt säilyttäjä on ottanut ko. osingonmaksutiedot vastuulleen tai välittänyt osingonmaksutietoja. Verohallinto yksilöi pyydettävät tiedot niin, että tiedonantovelvollinen voi ne antaa.

5.6. Ennakkoperintälain mukainen 50 prosentin ennakonpidätys

TRACE-mallin käyttöönoton yhteydessä ennakkoperintälakiin lisättiin eduskunnan lausumaan[21] pohjautuva 4 a §, jonka 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. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, vaan käyttöönotto sujui ilman suuri ongelmia. Vain hollantilaisen arvopaperivälittäjä Degiron[22] ilmoitti kesällä 2020, että 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.

Verohallinto on 30.8.2023 antanut ohjeen Ennakonpidätys Suomessa yleisesti verovelvollisen hallintarekisteröidylle osakkeelle maksetusta osingosta.[23]

5.7. Ruotsiin rinnakkaislistatuille osakkeille maksettujen osinkojen erityisongelma

5.7.1. Yleistä

Osakkeiden rinnakkaislistaus (Secondary Listing / Cross-listing) tarkoittaa sitä, että saman yhtiön osake on kaupankäynnin kohteena useammassa kuin yhdessä pörssissä. Sijoittajan kannalta kyse on lähtökohtaisesti samasta omistuksesta yhtiössä, vaikka kaupankäynti voi tapahtua eri markkinapaikoilla, eri valuutoissa tai eri instrumentilla.

Rinnakkaislistautumista voidaan pitää hyödyllisenä rajat ylittävän yritysjärjestelyn jälkeen, jos yhtiöllä on paljon osakkeenomistajia kahdessa valtiossa. Tällainen järjestely voi olla esimerkiksi rajat ylittävä osakevaihto tai kun yhtiö vaihtaa asuinvaltiotaan. Toisessa valtiossa voi yritysjärjestelyn jälkeen olla paljon osakkeenomistajia, jotka haluaisivat käydä kauppaa tutussa pörssissä ja tutulla valuutalla. Yhtiöllä voi myös olla paljon yritystoimintaa ja asiakkaita toisessa valtiossa ja yhtiö haluaa lisätä rinnakkaislistauksella näkyvyyttä siellä. Rinnakkaislistauksella pyritään myös laajentamaan omistusta ja saamaan lisää pääomia.

---

[21] EV 44/2017 vp - HE 28/2016 vp.
[22] https://www.arvopaperi.fi/uutiset/hollantilainen-halpavalittaja-lopettaa-suomi-osakkeiden-kaupankaynnin-suomalaisasiakkailta/9367ec62-60c4-45be-9e53-16270d7cae66 https://porssihaukka.fi/yleista/de-giro-lopettaa-suomalaisiin-osakkeisiin-sijoittamisen/.
[23] VH/2190/00.01.00/2023, 30.8.2023. https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48568/ennakonpidatys-suomessa-yleisesti-verovelvollisen-hallintarekisteroidylle-osakkeelle-maksetusta-osingosta3/.

Samalla osakkeiden vaihtomäärä kasvaa ja osakkeen likviditeetti lisääntyy. Käytännön esimerkkinä voidaan mainita Nordea Bank Oyj, jonka osakkeella käydään kauppaa sekä Helsingin että Tukholman pörssissä.

Rinnakkaislistautuminen voidaan toteuttaa kahdella eri tavalla; joko osaketalletustodistuksilla (Depositary Receipt) tai niin sanotun Investor CSD-linkin kautta. Kun osakkeiden liikkeeseenlasku tapahtuu osaketalletustodistuksilla, pörssiin listautunut yhtiö tekee sopimuksen järjestelijäpankin kanssa. Järjestelijäpankki hankkii haltuunsa yhtiön liikkeeseen laskemia osakkeita (yhtiöltä, markkinatakaajilta, osakkeenomistajilta), ja laskee liikkeelle toisen maan arvopaperikeskuksessa osakkeita vastaavan määrän osaketalletustodistuksia. Yhden talletustodistuksen ei ole välttämätöntä vastata yhtä osaketta, vaan se voi olla murto-osa osakkeesta tai vastata useampaa osaketta. Osaketalletustodistukset listataan sitten kyseisen maan pörssissä.

Talletustodistuksia hallinnoi järjestelijäpankki ja niillä käydään ulkomaisessa pörssissä kauppaa kuten muillakin arvopapereilla. Osakkeenomistajalle kuuluvat oikeudet jakautuvat järjestelijäpankin ja talletustodistuksen haltijan välillä osaketalletustodistuksen liikkeeseenlaskussa määriteltyjen ehtojen mukaisesti.

Verosopimusta sovellettaessa talletuspankkia ei pidetä maksettavan osinko-oikeuden omistajana (Beneficial Owner), koska se on velvollinen jakamaan saamansa osingon edelleen talletustodistuksen haltijoille. Verohallinnon soveltamiskäytännössä talletustodistuksen haltijaa on kohdeltu kuten osakkeenomistajaa ja katsottu tämän olevan osingonsaaja sekä lähtökohtaisesti oikeutettu verosopimusetuuksiin.

Tunnetuimpia osaketalletustodistuksia on American Depositary Receipts eli ADR. Ruotsissa osaketalletustodistus on Swedish Depositary Receipts – SDR. Suomessa käytetty vastaava talletustodistusrakenne on Finnish Depositary Receipt eli FDR.

Edellä kuvatusta poiketen Ruotsissa suomalaisten yhtiöiden rinnakkaislistaus tapahtuu pääasiassa siten, että Suomessa toimivan arvopaperikeskuksen eli Euroclear Finland Oy:n osapuoli säilyttää osakkeita Suomessa arvo-osuustilillä omaisuudenhoitajana ja tilillä oleva määrä osakkeita rekisteröidään Ruotsin arvopaperikeskukseen eli Euroclear Sweden Ab:hen. Osakkeita voidaan siirtää näiden kahden arvopaperikeskuksen välillä osakkeiden kysynnän ja tarjonnan mukaan.

Vuoden 2021 loppupuolelle asti omaisuuden hoitajana on toiminut Nordea Bank Oyj, mutta kun se luopui säilytystoiminnoista (custody) muiden kuin omien osakkeiden osalta, niin tehtävä siirtyi Euroclear Bankille. Tällöin Euroclear Finland Oy:stä tuli osapuoli, jonka kautta rinnakkaislistatut osakkeet on rekisteröity Euroclear Sweden Ab:ssä.

Suomalaisista listayhtiöistä ainakin Nokia Oyj, Nordea Bank Oyj, Sampo Oyj, Stora Enso Oyj ja TietoEvry Oyj ovat tehneet rinnakkaislistautumisen ulkomaiseen pörssiin. Sampo Oyj oli vuodet 2024 ja 2025 listautunut Ruotsin markkinoille SDR:nä, jossa liikkeeseenlaskijana oli Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ). Vuoden 2026 alusta alkaen Sampo Oyj:n osake on ollut rinnakkaislistattu samalla tavalla linkin kautta kuten muut suomalaiset Tukholman pörssiin rinnakkaislistatut yhtiöt.

5.7.2. Ruotsin tilanne

Ruotsissa listattujen arvopapereiden voitonjako kulkee Ruotsin arvopaperikeskuksen Euroclear Bank:n kautta. Verohallinnosta saadun tiedon mukaan Euroclear Bank ei Ruotsin lainsäädännöstä johtuen voi ottaa

minkäänlaista vastuuta alennetuista verokannoista. He ovat myös todenneet, että he eivät olisi voineet toimia aiemmin Suomessa voimassa olleessa yksinkertaistetussa menettelyssä. Lisäksi heidän tietotekniset systeeminsä eivät ilmeisesti pystyisi toimimaan Suomen edellyttämällä tavalla.

Euroclear Sweden Ab:n kautta kulkevista suomalaisten yhtiöiden osingoista on peritty systemaattisesti 35 prosentin suuruinen lähdevero. Ruotsalaiset säilyttäjät ovat rekisteröityneet suhteellisen laajasti Suomen julkiseen säilyttäjärekisteriin, mutta ne eivät rinnakkaislistattujen osakkeille maksettujen osinkojen osalta pystyneet toimimaan tehokkaasti.

Se, että aiemmin suomalaisen yhtiön maksamista osingoista perittiin systemaattisesti 35 prosenttia lähdeveroa osinkoa maksettaessa, on suomalaisten liikkeeseenlaskijoiden, ruotsalaisten osakkeenomistajien ja Verohallinnon kannalta valitettavaa, koska usein ruotsalaiset sijoittajat joutuivat tekemään Verohallinnolle palautushakemuksen saadakseen takaisin alennetun verokannan ylittävän perityn lähdeveron määrän. Tämä on lisännyt tarpeettomasti hallinnollista taakkaa kaikille osapuolille, vaikka tapaukset olisivat muuten olleet täysin ongelmattomia ja sijoittajaa lähinnä oleva rekisteröitynyt säilyttäjä olisi ollut valmis myöntämän sopimusetuudet jo osinkoa maksettaessa.

Euroclear Sweden Ab on mahdollistanut vasta vuoden 2026 alusta lukien Suomen ns. Quick Refund -menettelyn ja alennuksen 35 prosentin lähdeveroon suomalaisten yhtiöiden rinnakkaislistatuille osakkeille maksetuille osingoille. Ruotsin kautta kulkevista osingoista peritään siis lähdeveroa 35 prosenttia ja sen jälkeen pyritään tekemään Suomen ns. Quick Refund eli liikkeeseenlaskija sille toimitetun selvityksen perusteella soveltaa alennettua verokantaa osingonjaon jälkeen ennen kyseisen verovuoden päättymistä. Tilanne tullee paranemaan, kun Ruotsi vuoden 2030 alusta alkaa soveltamaan FASTER-direktiiviä.

Kauppalehden kesäkuussa 2025 julkaiseman artikkelin mukaan useat ruotsalaiset sijoittajat ovat vaihtaneet Nordean Ruotsissa listatut osakkeet Suomessa listattuihin osakkeisiin, mikä on myös tehokas keino saada verosopimusetuudet osinkoa maksettaessa. Tämä ei luonnollisestikaan vastaa rinnakkaislistautuneen yhtiön perimmäisiä tavoitteita.[24]

5.8. TRACE-mallin oikeudellisia arviointeja

5.8.1. Kantelu TRACE-mallista Euroopan komissiolle

Suomen TRACE-mallista on kesäkuussa 2021 kanneltu komissiolle.[25] Kantelussa joukko suomalaisia liikkeeseenlaskijoita on esittänyt muun ohessa, että lähdeverolain 7 §:n 2 momentin nojalla hallintarekisteröidyille osakkeille maksettaviin osinkoihin sovellettava 35 prosentin verokanta 1) on rankaiseva vero, koska se kohtelee ulkomailla asuvia sijoittajia epäedullisemmin kuin Suomessa asuvia ja 2) johtaa hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajien erilaiseen kohteluun verrattuna osakkeita suoraan omistaviin henkilöihin (esimerkiksi arvo-osuustilillä Suomen arvopaperikeskuksessa). Lisäksi todettiin, että Suomessa asuviin osakkeenomistajiin ei sovelleta vastaavaa rankaisevaa veroa. Kantelija katsoi myös, että tavanomaisen verokannan tai verosopimuksen soveltaminen 35 prosentin verokannan sijaan on tehty

[24] https://www.kauppalehti.fi/uutiset/suomi-on-halpa-nama-suomalaisosakkeet-kiinnostavat-ruotsalaisia/2407d634-f22f-4f17-a495-71b4fa61d623.
[25] CHAP (2021) 2462 – Finland ja Ares(2022)732558: Julkaistu komission nettisivulla 17.1.2023. https://ec.europa.eu/transparency/documents-request/search.

prosessuaalisesti mahdottomaksi, joten lainsäädäntö todennäköisesti estää ulkomailla asuvia tekemästä sijoituksia Suomeen ja siten suhteeton sen tavoitteisiin nähden.

Komissio tutki kantelun ja katsoi heinäkuussa 2021 annetussa viisi sivuisessa vastauksessaan, että Suomi ei ole rikkonut EU:n lainsäädäntöä. Tästä syystä komissio ilmoitti, että tapaus suljetaan elleivät he saa määräajassa kantelijalta uutta tietoa, joka edellyttäisi lisäarviota.

Kantelijat vastaivat lokakuussa 2021 ilmoittaen, että he ovat tyytymättömiä komission vastaukseen. Komissio vastasi tähän tammikuussa 2022 hyvin perusteellisella ja yksityiskohtaisella selvityksellä. Kyseisessä 33 sivuisessa kirjeessä toistettiin aikaisempi vastaus täydennettynä seikkaperäisellä kuvauksella EU-lainsäädännön oikeustilasta.

5.8.2. Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle

Suomen TRACE-mallista on kanneltu myös eduskunnan oikeusasiamiehelle.[26] Kantelussa pyydettiin eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, onko valtiovarainministeriö menetellyt eduskunnan esittämän tahdon mukaisesti arvioidessaan lähdeverolain muutosten vaikutuksia ennen lainsäädännön soveltamisen aloittamista, onko sen arvio lainsäädännön vaikutuksista ollut riittävä eduskunnan esittämän vaatimuksen täyttämiseksi ja onko valtiovarainministeriöllä velvollisuus ryhtyä toimeen lainsäädännön muutostarpeiden arvioimiseksi, jos lainvalmistelun yhteydessä ja ennen lainsäädännön soveltamisen aloittamista laaditut vaikutusarvioinnit ovat lainsäädäntöä sovellettaessa osoittautuneet virheellisiksi.

Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiestä pyydettiin muun ohessa tutkimaan, onko Verohallinto ylittänyt antamallaan lähdeverolain soveltamista koskevalla päätöksellä sille annetun määräyksenantovaltuuden siltä osin kuin päätöksessä määrätään korostetusta osingonmaksukohtaisesta selvittämisvelvollisuudesta sellaisissa tilanteissa, joissa kyseisestä menettelystä ei ole säädetty itse lainsäädännössä, ja onko Verohallinto ylittänyt toimivaltansa antaessaan uuden lähdeveromenettelyn soveltamista koskevan ohjeen, jossa on määrätty keskeisistä verovelvollisen velvollisuuksien ja verovastuun perusteista. Eduskunnan oikeusasiamiestä pyydettiin myös tutkimaan, onko Verohallinto toiminut hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti antaessaan lähdeverolain soveltamista koskevan ohjeen, kun otetaan huomioon ohjeessa esitettyjen näkökantojen suhde lain sanamuotoon ja tarkoitukseen sekä ohjeeseen sisältyvät tulkinnanvaraisuudet.

Kantelijan mukaan Verohallinnon ohje itse annettua ilmoitusta koskevan menettelyn yksityiskohdista (ISD-ohje) oli hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen ja Verohallinnon voidaan katsoa tältä osin ylittäneen toimivaltansa, koska ohjeessa on määrätty lainsäädännön piiriin kuuluvista verovelvollisuutta ja verovastuuta koskevista seikoista. Verohallinnon ohjeessa määrätään tosiasiallisesti se, mitä lähdeverolain 10 b ja 10 c §:ssä tarkoitettu säilyttäjän huolellinen selvittämis-, tutkimis- ja tunnistamisvelvollisuus sisältää. Ohjeessa on myös määrätty lain sanamuotoon perustumattomasti korostetusta osingonmaksukohtaisesta selvittämisvelvollisuudesta.

Apulaisoikeusasiamies on 19.12.2023 ratkaissut asian seuraavasti:

> ”Siltä osin kuin kantelu kohdistuu valtiovarainministeriön menettelyyn ja toimintaan en ole ottanut asiaa alta ilmenevin perustein enemmälti tutkittavakseni.”

[26] Vastaus 19.12.2023 EOAK/3077/2022.

> ”Katson, ettei asiassa ole aihetta epäillä, että Verohallinto olisi menetellyt asiassa lainvastaisesti, ylittänyt toimivaltansa tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan.”

Tutkittavaksi ottamisen rajauksesta apulaisoikeusasiamies toteaa muun ohessa seuraavaa:

> ”Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa tutkia eduskunnan toimintaa lainsäädäntövallan käyttäjänä, eikä oikeusasiamies puutu lainsäädäntövallan käytön taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on suhtauduttu pidättyvästi lainvalmistelun tai hallituksen esityksen perustelujen arviointiin, sillä eduskunnalle tehtyjen lakiesitysten arvioiminen kuuluu eduskunnalle lainsäädäntövallan käyttäjänä.
>
> Viittaan tältä osin lisäksi apulaisoikeusasiamiehen 31.12.2008 antamaan ratkaisuun (Dnro 4022/4/06), jossa on todettu, että eduskunnan lausumilla ei ole oikeudellista sitovuutta. Lausumat edellyttävät hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, mutta kysymys on poliittisesta velvoittavuudesta. Ratkaisussa on lisäksi todettu, että oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa lausumien toteutumista, vaan eduskunta itse seuraa sitä lähinnä silloin, kun se vuosittain käsittelee kertomusta hallituksen toimenpiteistä (nyttemmin hallituksen vuosikertomus). Kertomusta käsitellessään eduskunta ottaa kantaa siihen, ovatko lausumat edelleen tarpeellisia ja se voi päättää uudesta lausumasta.”

Oikeudellisena arviointina apulaisoikeusasiamies esittää:

> ”Edellä todettu huomioon ottaen en pidä ISD-päätöksen 3 §:n 3 momentin määräystä lainvastaisena. Päätöksen 3 §:n 3 ja 4 momentin määräykset eivät mielestäni myöskään aseta verovelvollisia perusteettomasti erilaiseen asemaan, vaan niissä annetaan osingon maksajalle tai rekisteröityneelle säilyttäjälle mahdollisuus poiketa pääsääntöisenä pidettävästä menettelystä sellaisissa tilanteissa, joissa riski väärinkäytöksille on vähäinen. Tätä voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.
>
> Verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta on säädettävä lailla. ISD-päätöksessä on annettu lähdeverolain 10 b §:n 4 momentissa olevan tarkkarajaisen valtuutussäännöksen edellyttämät määräykset, eikä päätöksessä ole voitu antaa määräyksiä tätä laajemmalti. Verohallinnon päätös itse annetun ilmoituksen sisällöstä, voimassaolosta ja menettelystä, jolla itse annetun ilmoituksen luotettavuus todetaan, ei ole käsitykseni mukaan lain tai hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden vastainen, eikä Verohallinto ole ylittänyt toimivaltaansa tai määräyksenantovaltaansa antaessaan päätöksen nykymuodossaan sille annetun valtuutussäännöksen nojalla.
>
> Kantelussa on esitetty, että ISD-päätöksen 3 §:n 3 ja 4 momentin määräyksiin perustuva menettely on EU-oikeuden vastainen ja että ISD-päätöksessä omaksuttu menettely muodostaa Euroopan unionin toiminasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 63 artiklan vastaisen pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen, eikä kohtele verovelvollisia yhdenvertaisesti. Tältä osin viittaan Verohallinnon lausunnossa esitettyyn sekä lausunnon liitteenä olleisiin Euroopan komission Suomen lähdeveromenettelystä sille tehtyyn kanteluun antamiin seikkaperäisiin vastauksiin, joissa on katsottu, että Suomen nykyinen lähdeveromenettely ei ole EU-oikeuden vastainen. Kantelun ja saamani selvityksen perusteella minulla ei ole syytä tai perusteita olla eri

mieltä vastauksessa tai Verohallinnon lausunnossa näiltä osin esitettyjen näkemysten ja johtopäätösten kanssa.

Kantelussa on katsottu Verohallinnon ISD-ohjeen olevan lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen muun ohella, koska ohjeessa on määrätty lainsäädännön piiriin kuuluvista verovelvollisuutta ja verovastuuta koskevista seikoista. Viranomaisen ohjeilla ei voida antaa oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä eikä Verohallinnon ohjeilla voida määrätä verovelvollisuudesta tai verovastuusta. Verohallinnon ohjeilla voidaan yleisesti ottaen katsoa olevan oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta lisäävä vaikutus, ja tässä tapauksessa erityisesti osingon maksajille, rekisteröityneille säilyttäjille ja verovelvollisille muutettua lähdeveromenettelyä koskevien säännösten soveltamisen kannalta. Ohjeilla on myös informatiivista merkitystä. Myös Verohallinnon lausunnossa on todettu, että ohjeessa esitetyt kannanotot eivät ole lainsäädännön tapaan sitovia, eikä verovelvolliselle voi seurata verovelvollisuutta tai verovastuuta pelkästään sen johdosta, että Verohallinto on antanut asiasta soveltamisohjeen ja verovelvollinen ei toimi sen mukaisesti.”

Apulaisoikeusasiamies esittää lisäksi:

”Käsitykseni mukaan ohjeessa ei anneta edellä mainituilta osin lähdeverolain 10 b §:n 2 ja 4 momentin säännöksistä tai Verohallinnon ISD-päätöksen 3 §:n 3 ja 4 momentin määräyksistä poikkeavaa ohjeistusta, eikä ohjetta voida pitää näiltä osin virheellisenä tai vääränä ottaen huomioon myös edellä jo ISD-päätöksen lainmukaisuudesta todettu.

Kantelussa on esitetty, että aiemman ohjeen 5.5 luku olisi sisältänyt lain sanamuodon vastaisen vaatimuksen lähiyksiköiden tietojen hyödyntämisestä ilmoituksen luotettavuuden arvioinnissa. Voimassa olevan ohjeen 6 luvussa on todettu, että edellytyksenä ei ole, että rekisteröitynyt säilyttäjä tarkistaisi sen lähiyksikön hallussa olevat tiedot, vaan vastuu perustuu säilyttäjän tai sen lähiyksikön rooliin kyseisessä järjestelyssä. Kantelussa on lisäksi esitetty, että ohjeessa mainittu sellaisten tietojen hyödyntäminen, jotka säilyttäjän ”on syytä tietää”, ei perustu lainsäädäntöön. Verohallinnon lausunnossa on tältä osin lähdeverolain 10 d §:ään viitaten todettu, että tämän edellytyksen tarkoituksena on varmistaa, että säilyttäjä noudattaa myös muita asiakkaan tutkimista ja tunnistamista koskevia lakisääteisiä velvoitteitaan. Viittaan tältä osin myös ISD-päätöksen 3 §:n 1 momentin määräykseen sitä, että itse annetun ilmoituksen luotettavuus on todettava yhteisten tietojenvaihtostandardien ja rahanpesun estämistä ja asiakkaan tunnistamista koskevan lainsäädännön edellyttämien tietojen sekä maksajalla tai rekisteröityneellä säilyttäjällä käytettävissään olevien muiden osingonsaajaa koskevien tietojen perusteella.

Asiassa ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella Verohallinnon antamaa ohjeistusta olisi pidettävä lain tai hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden vastaisena taikka katsottava Verohallinnon ylittäneen toimivaltaansa ohjeistusta antaessaan. Muistutan Verohallintoa kuitenkin siitä, että sen ohjeistusta ei tule Verohallinnon lähdeveromenettelyssä noudattamassa käytännössä tulkita sellaisella tavalla, joka johtaa lain tai Verohallinnon määräyksen vastaiseen käytäntöön. Totean tältä osin lisäksi, että viime kädessä Verohallinnon tulkinnan lainmukaisuus tulee arvioitavaksi lähdeverotuksesta tehdyn mahdollisen muutoksenhaun yhteydessä.”

5.9. Veronkierron estäminen

Lähdeverotuksen prosessi on rajat ylittävän luonteensa vuoksi altis veronkiertämiselle ja veropetoksille. Osakeomistuksen hallintarekisteröinnin takia lähdevaltion on vaikea saada luotettavaa tietoa sijoittajista, jolloin heidän oikeuksiaan alennettuun verokantaan on vaikea varmistaa. Useat jäsenvaltiot ovat olleet Cum-Ex ja Cum-Cum -nimellä tunnettujen veropetosten kohteena. Komission mukaan Cum-Cum -kauppojen kustannukset jäsenvaltioille ovat olleet 141 miljardia euroa vuosina 2000-2020.[27] Lähdeverotukseen liittyvät mahdollisuudet väärinkäytöksiin aiheuttavat lisääntyvää verovalvontaa, mikä heikentää arvopaperimarkkinoiden toimintaa.

Cum-Cum -kaupoissa osakkeet siirretään ennen osingonmaksupäivää toisessa valtiossa asuvalta omistajalta lyhyeksi ajaksi toisessa valtiossa asuvan verovelvollisen omistukseen. Tällä jälkimmäisellä valtiolla on osingon lähdevaltion kanssa verosopimus, jonka mukaan osinkojen lähdevero on alhaisempi kuin ensimmäisen valtion tekemässä verosopimuksessa lähdevaltion kanssa. Osingon maksun jälkeen osakkeet siirretään takaisin osakkeiden alkuperäiselle omistajalle. Järjestelyllä hyödynnetään valtioiden erilaisista verosopimuksista saatavaa veroetuja. Jos omistusoikeus osakkeisiin siirtyy ilman muita sitoutumisia esimerkiksi vain myymällä osakkeet pörssissä ja ostamalla ne myöhemmin takaisin, järjestelyssä ei tyypillisesti ole kyse verosopimuksen väärinkäytöstä. Sen sijaan, jos omistusoikeuden siirtoon liittyy järjestelyjä, joiden nojalla omistus palautetaan alkuperäiselle omistajalle ja mahdolliset riskit suojataan esimerkiksi johdannaisilla, kyse on lähtökohtaisesti veronkierrosta ilman aikomusta omistuksen todellisesta siirtämisestä toiselle osapuolelle.

Cum-Ex -kaupoissa osakkeet myydään toiselle osapuolelle juuri ennen osingonmaksupäivää (cum-dividend) ja takaisin heti sen jälkeen (ex-dividend). Tämän edestakaisen kaupankäynnin tarkoituksena on saada useampia todistuksia samasta osingosta peritystä lähdeveroista. Tällöin kaksi tai useampi osapuoli voisi vaatia lähdeveronpalautusta vain kertaalleen maksetusta lähdeverosta.

Jos osakekauppa tehdään ennen irtoamispäivää, mutta osakkeita ei ole vielä toimitettu ostajalle (kauppaa ei ole selvitetty), osinko kuuluu lähtökohtaisesti ostajalle. Jos osakekauppa on tehty irtoamispäivänä tai sen jälkeen ja osakkeet toimitetaan ostajalle (kauppa selvitetty) ennen täsmäytyspäivää, osinko kuuluu lähtökohtaisesti myyjälle.

Suomessa tapahtuneista veropetoksista ei ole olemassa yksityiskohtaista tietoa. Verohallinnon arvion mukaan järjestelmällistä veronkiertoa tarjoavien yritysten takia Suomelta on jäänyt saamatta vuosittain noin 80 miljoonan euron edestä lähdeveroa vuosina 2018–2021.[28]

TRACE-mallin käyttöönotto on tehostanut verovalvontaa ja palautushakemusten käsittelyä. TRACE-mallissa on elementtejä, jotka vaikeuttavat ja ennaltaehkäisevät veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua. Uusi laki lähtee yksiselitteisesti siitä, että verosopimusedut voidaan antaa osinkoa maksettaessa vain, jos joko maksaja tai rekisteröitynyt säilyttäjä on huolellisesti selvittänyt osingon saajan asuinvaltion sekä varmistanut, että kansainvälisen sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä voidaan soveltaa. Verosopimuksessa edellytetään aina, että verosopimusetuuden saaja on osinkoetuuden omistaja eli ns. beneficial owner.

---

[27] Impact Assessment Report 19.6.2023 SWD(2023) 216 final s. 8.

[28] https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/lehdist%C3%B6tiedotteet/2022/kymmeni%C3%A4-j%C3%A4rjestelm%C3%A4llist%C3%A4-verokiertoa-tarjoavia-yrityksi%C3%A4-paljastunut-suomelta-mahdollisesti-j%C3%A4%C3%A4nyt-saamatta-80-miljoonan-euron-edest%C3%A4-l%C3%A4hdeveroa-vuosittain/.

Lähtökohtana on, että kyseessä oleva finanssilaitos on soveltanut asiakkaaseensa FATCA:ssa ja finanssitilitietojen vaihtamisessa edellytettyä huolellisuusmenettelyä (due diligence). Lisäksi laissa sallitaan näissä menettelyissä sovellettavan ns. itse annetun todistuksen käyttö. Jos kyseisiä prosesseja on noudatettu asianmukaisesti, rekisteröitynyt säilyttäjä ei pääsääntöisesti voi olla osallisena järjestelyssä, jossa verosopimusetuuksien saajana on muu kuin osinkoetuuden omistaja.

Verohallinto saa TRACE-mallin avulla laajasti osingon saajien loppusaajatietoja. Tämä koskee kaikkia osinkoja, joihin on sovellettu 35 prosenttia alempaa verokantaa. Tiedot annetaan sähköisesti kansainvälisesti hyväksytyssä standardoidussa muodossa. Verohallinto voi tutkia näitä tietoja, yhdistää muihin tietoihin ja tehdä riskianalyyseja, mikä tehostaa Verohallinnon resurssien kohdistamista. Näitä tietoja voidaan käyttää myös kansainvälisessä tietojenvaihdossa, mikä lisää mahdollisuuksia, että veronkierto paljastuu. Rekisteröityneen säilyttäjän verovastuu estää siten tehokkaasti aggressiivista verosuunnittelua. Rekisteröitynyt säilyttäjä ei voi väistää verovastuuta, jos se on itse ollut osallisena järjestelyssä, jossa osingonsaajana on joku muu kuin osinkoetuuden omistaja. Veropetosten tekeminen on vaikeutunut olennaisesti ja samalla niiden kustannukset ovat nousseet.

Lisäksi palautushakemusten käsittely on nopeutunut, koska useissa tapauksissa sijoittajan ei tarvitse tehostuneen raportoinnin ansiosta selvittää Verohallinnolle rahaliikennettä ja perittyjen verojen määrän oikeellisuutta.

6. FASTER-direktiivi

6.1. Johdanto

Euroopan komissio on analysoinut ja pyrkinyt ratkaisemaan lähdeveron perimiseen liittyviä tehottomuus- ja petosriskejä 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Giovannini-työryhmä julkaisi vuosina 2001 ja 2003 kaksi raporttia, joissa lähdeveron perimiseen liittyvät menettelyt tunnistettiin esteeksi tehokkaille rajat ylittäville arvopaperisijoituksille.

Verotuksen asiantuntijaryhmä Fiscal Compliance Experts' Group - FISCO) laati vuonna 2006 tiedonkeruututkimuksen (Fact-Finding Study) EU:n selvitysmenettelyihin liittyvästä verovalvonnasta ja vuonna 2007 raportin kaupankäynnin jälkeisiin toimiin liittyvistä verotuksen noudattamisen esteistä EU:ssa (Solutions to Fiscal Compliance Barriers Related to Post-Trading Within the EU), joissa analysoitiin olemassa olevia lähdeveron perimisen menettelyjä. Sen perusteella komissio antoi vuonna 2009 suosituksen lähdeveron perimiseen liittyvien menettelyjen yksinkertaistamisesta. Vuonna 2017 komissio julkaisi lähdeveroa koskevat käytännesäännöt, joihin jäsenvaltioita kehotettiin sitoutumaan vapaaehtoisesti. Näillä toimilla ei ole ollut suurta merkitystä EU:n arvopaperimarkkinoiden toimintaan.

Euroopassa epäyhtenäiset, hallinnollisesti raskaat ja vahvasti paperiseen lähdeveron palautusmenettelyyn nojaavat lähdeveromenettelyt heikentävät pääomamarkkinoiden toimintaa ja vähentävät erityisesti kolmansien maiden sijoittajien halukkuutta sijoittaa unionin alueelle. Samalla lähdeverotukseen on liittynyt paljon petollista toimintaa eri puolilla Eurooppaa. Näistä syistä EU:n komissio otti lähdeveromenettelyjen harmonisoimisen yhdeksi pääasiallisista painopistealueistaan vuoden 2020 Capital Markets Union Action Plan -suunnitelmassa.

Kesäkuussa 2023 komissio antoi ehdotuksen FASTER-direktiiviksi (FASTER - Faster and Safer Relief of Excess Withholding Taxes). Neuvosto antoi 10.12.2024 lopullisen direktiivin (EU) 2025/50. FASTER-direktiivissä on otettu vaikutteita Suomen soveltamasta TRACE-mallista.[29]

FASTER-direktiivin tavoitteena on yhdenmukaistaa lähdeveroprosesseja EU-valtioissa. Lisäksi keskeisenä tavoitteena on lisätä jäsenvaltioiden valmiuksia ehkäistä ja torjua veropetoksia ja verotukseen liittyviä väärinkäytöksiä. Suurimpana puutteena rajat ylittävissä tilanteissa nähdään sijoittajia koskevien luotettavien ja oikea-aikaisten tietojen puute. Direktiiviehdotuksen mukaan nykytilanteessa ei pystytä riittävästi estämään toistuvia veropetosten, veronkierron ja verovälttelyn riskejä, mistä ovat osoituksena lukuisat tapaukset, joissa on käytetty hyväksi useita veronpalautusjärjestelmiä ja petokset, joihin liittyy osinkokeinottelua tai osinkojen riistoa (cum ex- ja cum cum -järjestelyt).

Direktiivi koskee julkisen kaupankäynnin kohteena olevista osakkeista maksettuja osinkoja. Jäsenvaltio voi päättää soveltaa direktiiviä myös julkisen kaupankäynnin kohteena olevista joukkovelkakirjoista maksettuihin korkoihin. Direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan vuoden 2028 loppuun mennessä ja sitä aletaan soveltaa vuoden 2030 alusta lukien.

Direktiivin osinkojen lähdeveromenettelyä koskevaa osiota on sovellettava jäsenvaltioissa, joiden kohdalla molemmat seuraavat edellytykset eivät täyty: a) jäsenvaltiossa on kattava veron huojentamista tulon lähteellä koskeva järjestelmä ja b) jäsenvaltion markkina-arvosuhde on tietyllä aikavälillä alle 1,5 prosenttia. Markkina-arvosuhteella tarkoitetaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yhtiöiden julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakkeiden arvoa suhteessa koko unionin vastaavaan arvoon. Suomi kuuluu ainakin nykytilanteessa niihin jäsenvaltioihin, joille soveltaminen on pakollista.

6.2. FASTER-direktiivin keskeisiä elementtejä

6.2.1. Aluksi

Direktiivi koostuu seuraavista elementeistä.

- Verotuksellista kotipaikkaa koskeva digitaalinen todistus (Digital tax residence certificate), jäljempänä *eTRC*.
- Varmennettujen arvopaperien säilyttäjien (Certified Financial Intermediaries), jäljempänä *CFI* kansallinen rekisteri
- Rekisteröidyn omistajan kelpoisuutta koskeva huolellisuusvelvoite (Due Diligence).

[29] Valtiovarainministeriö ja ennen kaikkea Verohallinto on esitellyt Suomen soveltamaa TRACE-mallia ennen ehdotuksen antamista useampaan otteeseen sekä komissiolle että jäsenvaltioille. OECD:n TRACE-mallista poiketen FASTER-direktiivissä edellytetään Suomen mallin mukaisesti, että säilyttäjät rekisteröityvät lähdevaltion kansalliseen rekisteriin. Lisäksi säilyttäjän vastuu laiminlyönneistä on ymmärretty Suomen mallin mukaisesti verovastuuksi alipidätyksestä, joka voi toteutua perintädirektiivin (Neuvoston direktiivi 2010/24/EU keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä) mukaisena veron perimisenä toisessa jäsenvaltiossa.

- Fast track -menettely eli jäsenvaltion velvollisuus joko myöntää verosopimusetuudet tuloa maksettaessa tai soveltaa nopeutettua lähdeveron palautusmenettelyä[30] taikka näiden menettelyjen yhdistelmää.
- Varmennettujen arvopaperien säilyttäjien standardoidut raportointivaatimukset lähdejäsenvaltion verohallinnolle.
- Liitteen II mukainen raportointi.
- Jäsenvaltion on toteutettava varmennetun arvopaperien säilyttäjän vastuu mahdollisista laiminlyönneistä kansallisella lainsäädännöllä (*18 artikla*).

Direktiivin mukaan jäsenvaltion on otettava käyttöön jompikumpi tai molemmat lähdeveromenettelyistä:

- veron huojentamista tulon lähteellä koskeva järjestelmä (Relief at Source), jäljempänä *RAS* ja
- nopea palautusjärjestelmä (Quick Refund), jäljempänä *QR*.

Lähdeveron huojentamista tulon lähteellä koskeva järjestelmä vastaa hyvin pitkälti Suomen soveltamaa TRACE-menettelyä. Nopeassa palautusjärjestelmässä palautuspyyntö tehdään toimittamalla jäsenvaltiolle direktiivissä mainitut tiedot maksupäivän kuukautta seuraavan toisen kuukauden kuluessa ja tästä määräpäivästä laskien jäsenvaltion tulisi käsitellä palautuspyyntö 60 kalenteripäivän kuluessa. Jäsenvaltioissa tulee olla käytössä direktiivin lähdeveromenettelyjen lisäksi tavallinen palautusjärjestelmä niitä tilanteita varten, jotka jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

6.2.2. Verotuksellista kotipaikkaa koskeva digitaalinen todistus - eTRC

Jäsenvaltioiden on säädettävä automaattisesta menettelystä verotuksellista kotipaikkaa koskevien digitaalisten todistusten, jäljempänä *eTRC-todistus*, myöntämiseksi luonnolliselle henkilölle tai yksikölle, jonka verotuksellisen kotipaikan katsotaan olevan niiden lainkäyttöalueella.

Jäsenvaltioiden on pääsääntöisesti myönnettävä eTRC-todistus viranomaisen myöntämispäivänä tiedossa olevien tietojen perusteella 14 kalenteripäivän kuluessa pyynnön esittämisestä. eTRC-todistuksen on oltava direktiivin liitteen I teknisten vaatimusten mukainen. Jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti tunnustettava toisen jäsenvaltion myöntämä eTRC-todistus todisteeksi verovelvollisen verotuksellisesta kotipaikasta.

Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan eTRC-todistuksen myöntämiseen käytettävät vakiomuotoiset sähköiset lomakkeet, mukaan lukien kielijärjestelyt, ja tekniset protokollat, mukaan lukien turvallisuusstandardit. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 21 artiklassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

[30] Kyseessä on englanniksi Quick Refund, jota ei pidä sekoittaa Suomessa sovellettavaan ns. Quick Refund -menettelyyn, jossa ei oikeastaan ole kyse lähdeveron palautuksesta, vaan osingonmaksajan tekemästä itseoikaisusta sille toimitettujen uusien tietojen perusteella. Myös siitä on yleisesti käytetty nimitystä Quick Refund.

6.2.3. Rekisteröityminen

Varmennetulla arvopaperien säilyttäjällä tarkoitetaan kansalliseen rekisteriin rekisteröitynyttä arvopaperien säilyttäjää. CFI:n oikeudet, velvollisuudet ja vastuut vastaavat hyvin pitkälti Suomen TRACE-järjestelmässä toimivan rekisteröityneen säilyttäjän oikeuksia, velvollisuuksia ja vastuita.

Jäsenvaltioiden on perustettava varmennettujen arvopaperien säilyttäjien kansallinen rekisteri. Arvopaperien maksuketjuihin useimmiten osallistuvat arvopaperien säilyttäjät ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 575/2013 määriteltyjä suuria laitoksia sekä lähdeveroasiamiespalveluja tarjoavia arvopaperikeskuksia, joten kyseiset yksiköt ovat velvollisia rekisteröitymään jäsenvaltioiden kansallisessa rekisterissä. Kun arvopaperien säilyttäjät on rekisteröity, niitä olisi pidettävä asianomaisessa jäsenvaltiossa varmennettuina arvopaperien säilyttäjinä. Rekisteröitymällä säilyttäjä saa FASTER-direktiivin mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka pitkälti vastaavat Suomen TRACE-mallin mukaisen rekisteröityneen säilyttäjän oikeuksia ja velvollisuuksia. Jos tällaiset yksiköt toimivat yhden tai useamman sivuliikkeen tai yhden tai useamman tytäryrityksen kautta, niiden on rekisteröidyttävä kussakin lähdejäsenvaltiossa joko yhtenä varmennettuna arvopaperien säilyttäjänä ryhmittymätasolla tai yksittäisen sivuliikkeen tai tytäryrityksen tasolla tai näiden yhdistelmänä. Myös muut arvopaperien säilyttäjät voivat vapaaehtoisesti rekisteröityä kansallisiin rekistereihin. Arvopaperien säilyttäjien on kummassakin tilanteessa päätettävä, hakevatko ne itse vai edustaako niitä jokin toinen samaan ryhmään kuuluva ja niiden puolesta toimiva arvopaperien säilyttäjä. Näin pyritään minimoida hallinnollinen rasite.

Arvopaperien säilyttäjän on haettava rekisteröintiä komission ylläpitämästä keskitettynä yhteyspisteenä toimivasta varmennettujen arvopaperien säilyttäjien eurooppalaisesta portaalista, jäljempänä *portaali*. Hakemukset toimitetaan asianomaisille jäsenvaltioille portaalin kautta. Tämän jälkeen jäsenvaltiot päättävät rekisteröintihakemuksesta. Sen vuoksi portaalissa otetaan huomioon arvopaperien säilyttäjien rekisteröintejä koskevat jäsenvaltioiden päätökset. Komissio vastaa kyseisen portaalin luomisesta ja ylläpidosta.

Järjestelmässä voi myös toimia ja saada asiakkaille lähdeveroetuudet, vaikka ketjuun kuuluva säilyttäjä ei olisikaan rekisteröitynyt. Se edellyttää kuitenkin, että jokin varmennettu arvopaperien säilyttäjä ottaa rekisteröitymättömän säilyttäjän puolesta tietojen raportoimiseen ja huojennusjärjestelmään liittyvät vastuut ja velvollisuudet maksuketjuun kuuluvan rekisteröimättömän säilyttäjän puolesta.

6.2.4. Huojennusmenettelyt

Jäsenvaltioilla on erilaisia lähestymistapoja lähdeverotukseen. Suuressa osassa jäsenvaltioita on käytössä palautumenettely lähes ainoana menettelynä. Irlannissa, Ruotsissa ja Suomessa verosopimusetuudet on voinut saada jo osinkoa maksettaessa. Joissain jäsenvaltioissa edut on voinut saada osinkoa maksettaessa rajoitetuissa tapauksissa, vaikka pääsääntöisesti on sovellettu palautusmenettelyä.

Direktiivi on ottanut nämä erovaisuudet huomioon siten, että jäsenvaltio voi valita sovellettavaksi RAS, jossa verosopimuksen mukaista verokantaa sovelletaan suoraan lähdeveron pidätyshetkellä. Toinen vaihtoehto on QR, jossa CFI esittää palautuspyynnön verohallinnolle, jonka on käsiteltävä hakemus direktiivissä säädetyn määräajan kuluessa. Jos palautuksia ei käsitellä määräajassa, palautettavaan määrään on sovellettava kansallista viivästyskorkoa.

Jäsenvaltio voi siis valita RAS-järjestelmän tai QR-järjestelmän taikka niiden yhdistelmän varmistaakseen, että vähintään yksi järjestelmä on kaikkien sijoittajien käytettävissä direktiivin vaatimusten mukaisesti. Jäsenvaltio voi rajata yhden järjestelmän käytön erityistapauksiin – esimerkiksi vähäriskisiin tapauksiin. Jos jäsenvaltio ei sovella direktiivin soveltamisalan ulkopuolella oleviin lähdeverotettaviin tuloihin kumpaakaan menettelyä, se voi myöntää etuudet edelleen kansallisen järjestelmän mukaisesti.

6.2.5. CFI:n velvollisuuksista

CFI:n on pyydettävä rekisteröidyltä omistajalta valtuutusta siihen, että se voi pyytää omistajan puolesta huojennusta joko verosopimusetuja osinkoa maksettaessa tai nopeutettua palautusta. CFI:n on lisäksi tarkistettava ja vahvistettava rekisteröidyn omistajan oikeus huojennukseen.

CFI:n tulee saada rekisteröidyltä omistajalta vakuutus siitä, että se on muun ohessa oikeutettu lähdeveron huojennukseen lähdejäsenvaltion kansallisten sääntöjen tai kaksinkertaista verotusta koskevan sopimuksen mukaisesti. Rekisteröidyn omistajan on vakuutettava, että hän on tosiasiallinen edunsaaja ja ilmoitettava kyseiseen julkisen kaupankäynnin kohteena olevaan osakkeeseen mahdollisesti liittyvästä rahoitusjärjestelystä, jota ei ole toimitettu, jonka voimassaolo ei ole päättynyt tai jota ei ole muutoin päätetty osingon irtoamispäivänä. Lisäksi rekisteröityneen säilyttäjän on ilmoitettava välittömästi CFI:lle kaikista olosuhteissaan tapahtuneista muutoksista. CFI:n on tarkistettava käytettävissään olevien tietojen perusteella ilmoitettujen tietojen oikeellisuus.

Jäsenvaltiot voivat sallia, että rekisteröidyn omistajan vakuutus ja varmennetun arvopaperien säilyttäjän tekemä tarkistus tapahtuvat kerran vuodessa, jos CFI ei tiedä eikä tämän pitäisi tietää tietojen muuttumisesta, virheellisyydestä tai epäluotettavuudesta. Direktiivissä on myös lueteltu olosuhteet, joiden toteutuessa jäsenvaltio voi evätä huojennus- tai palautuspyynnön.

6.2.6. Raportointi

CFI:n on raportoitava direktiivissä mainitut tiedot lähdejäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle maksupäivän kuukautta seuraavan toisen kuukauden kuluessa. Tämä poikkeaa Suomen soveltamasta TRACE-mallista, jossa raportointi tapahtuu osingonjakovuotta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä. Raportoitavat tiedot ovat direktiivin liitteessä II, ja sisältävät muun ohessa tiedot ilmoittajasta, maksunsaajasta, maksajasta, maksusta ja väärinkäytösten vastaisista toimenpiteistä. Näiden tietojen lisäksi jäsenvaltiot voivat halutessaan vaatia eräitä muita tietoja.

CFI:n on toimitettava tiedot suoraan direktiivin mukaiselle toimivaltaiselle viranomaisella eli yleensä verohallinnolle. Jäsenvaltiot voivat myös vaatia, että tiedot raportoidaan nimetty lähdeveroasiamiehelle. Jäsenvaltiot voivat valita, että CFI:n raportointi tapahtuu koko maksuketjua pitkin. Suomen TRACE-mallissa raportointi tapahtuu suoraan rekisteröityneeltä säilyttäjältä Verohallinnolle.

6.2.7. Komission täytäntöönpanosäännöksistä

FASTER-direktiivin hyväksymisen jälkeen, mutta ennen sen kansallista voimaansaattamista komission on annettava useita täytäntöönpanosäännöksiä. Komissiolle on direktiivissä annettu oikeus hyväksyä useita täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan sääntöjä lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen

varmistamiseksi. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään direktiivin 21 artiklassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Komiteamenettelyssä EU-maiden edustajat voivat vaikuttaa täytäntöönpanosäädösten sisältöön.

Nämä täytäntöönpanosäännökset koskevat muun ohessa digitaalisen kotipaikkatodistuksen kehittämistä (4 artikla), varmennettujen arvopaperien säilyttäjien eurooppalaisen portaalin kehittämistä ja toimintaa (6 artikla), vahvistettavien raportoinnissa tarvittavien vakiomuotoisten sähköisten lomakkeiden kehittämistä ja viestintäkanavien luomista (10 artikla). Kyse on yhteisistä teknisistä instrumenteista, jotka ovat kuitenkin hyvin keskeisiä direktiivin yhdenmukaisen soveltamisen kannalta.

6.3. FASTER-direktiivi ja Suomen TRACE-malli

FASTER-direktiivin raportointimalli ja lähteellä soveltamisen menettely vastaavat hyvin pitkälle Suomen TRACE-menettelyä. FASTER-direktiivin soveltaminen tulee korvaamaan TRACE-menettelyn vuoden 2030 alusta lukien. FASTER-direktiivin olennainen muutos Suomen soveltamaan TRACE-malliin on suurten säilyttäjien pakollinen rekisteröityminen varmennetuiksi säilyttäjiksi, kun tällä hetkellä kaikkien säilyttäjien rekisteröityminen on vapaaehtoista. Lisäksi varmennetun säilyttäjän raportointiaika lyhenee olennaisesti Suomen rekisteröityneen säilyttäjän määräajasta. FASTER-direktiivillä velvoitetaan varmennetut säilyttäjät soveltamaan aina jäsenvaltion valitsemaa nopeutettua menettelyä, ellei se yksittäistapauksessa ole kiellettyä. Suomen TRACE-mallissa edellytysten täyttyessä etuuksien myöntäminen on rekisteröityneen säilyttäjän päätösvallassa.

7. Lausuntopalautteesta

7.1. Yleistä

Valtiovarainministeriö pyysi 20.12.2024 selvitystä varten lausuntoa hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavan osingon verotuksen TRACE-mallin kehittämistarpeista. Valtiovarainministeriön tavoitteena oli luoda kuva siitä, mitä vaikutuksia lainmuutoksella on ollut sekä tunnistaa TRACE-mallissa olevia puutteita ja mahdollisia kehitystarpeita. Lisäksi tavoitteena oli tunnistaa käytössä olevan mallin hyviä puolia, koska saatu palaute otetaan huomioon myös sisällytettäessä FASTER-direktiiviä osaksi Suomen lainsäädäntöä.

Lausunnonantajia pyydettiin myös ottamaan huomioon kehitysehdotuksissaan FASTER-direktiivin vaikutukset ja sen jäsenvaltioita velvoittava luonne. Lisäksi pyydettiin lausumaan FASTER-direktiivin mahdollisista vaikutuksista Suomen arvopaperimarkkinoiden toimintaan ja suomalaisten sijoittajien asemaan.

Kyseessä oli julkinen kuuleminen ja kaikki annetut lausunnot on otettu huomioon tässä selvityksessä. Lausuntoa pyydettiin 35 nimetyltä toimijalta. Näistä neljä ilmoitti, että heillä ei ole asiassa lausuttavaa ja 12 lausui asiasta. Näiden pyydettyjen lausuntojen lisäksi tuli lausunto Listayhtiöiden neuvottelukunnalta ja Nordea Bank Oyj:ltä. Näiden kahden lausujan lisäksi 10 listayhtiötä[31] antoi yhteisen lausunnon edustajanaan Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy, jäljempänä *eräät listayhtiöt*. Valtiovarainministeriö pyysi erikseen

[31] Cargotec Oyj, Fiskars Oyj, Fortum Oyj, Kemira Oyj, Metso Oyj, Nokia Oyj, Sampo Oyj, Stora Enso Oyj, Valmet Oyj ja Wärtsilä Oyj.

lausuntoa Association of Global Custodians – AGC[32] ja Association of Qualified and Authorised Intermediaries – AQAI[33] -nimisiltä ulkomaisilta toimijoilta, joiden kautta toivottiin saatavan erityisesti ulkomaisten säilyttäjien kokemuksia ja näkemyksiä Suomen TRACE-menettelystä.

Useat lausunnonantajat ovat tuoneet esiin hyvinkin yksityiskohtaisia näkemyksiä siitä, miten Suomen tulisi saattaa FASTER-direktiivi voimaan. Tältä osin nämä lausunnot ovat hyödyllisiä, kun valtiovarainministeriö valmistelee FASTER-direktiivin voimaansaattamista. Niitä ei kuitenkaan olla tässä selvityksessä arvioitu eikä esitelty laajemmin kuin mikä on ollut tarpeellista ottaen huomioon selvityksen aihe ja tavoitteet.

Myös lausunnonantajien muut ehdotukset, jotka eivät koske tämän selvityksen aihetta, on otettu tiedoksi ja ne huomioidaan myöhemmin kyseisten asioiden käsittelyn yhteydessä.

Tiivistelmä lausunnoista on liitteessä 3. Lausunnot löytyvät kokonaisuudessaan Lausuntopalvelusta.[34]

7.2. TRACE-mallin vaikutus Suomen osakemarkkinoihin ja kansantalouteen

Hallituksen esityksen (HE 282/2018 vp) valmistelun aikana eräät lausunnonantajat toivat esiin huolen sijoittajien ja muiden toimijoiden vetäytymisestä Suomen osakemarkkinoilta ja siitä seuraavasta suomalaisten osakkeiden hintojen laskusta. Lausunnonantajat esittivät myös huolta siitä, että ulkomaiset säilyttäjät eivät lähde mukaan TRACE-järjestelmään eivätkä nämä tule kehittämään raportointijärjestelmiään Suomen pieniä markkinoita varten, minkä katsottiin johtavan siihen, että ulkomaiset toimijat ilmoittavat tietonsa maksajalle (suomalaisten tilinhoitajien välityksellä). Tämä taas tarkoittaisi näiden lausunnonantajien näkemyksen mukaan sitä, että ulkomaiset toimijat ulkoistaisivat myös omat riskinsä prosessissa suomalaisille tahoille, jolloin suomalaiset toimijat tarvitsevat loppusaajatiedot jo maksuhetkellä turvatakseen oman asemansa. Nämä lausunnonantajat katsoivat, että Suomen hyvin toimivan järjestelmän tilalle tuodaan järjestelmä, jollaista ei ole käytössä missään muualla. Yhteenvetona tästä nämä lausunnonantajat katsoivat, että yksinkertaistetun menettelyn poistaminen tulee johtamaan huomattaviin markkinahäiriöihin ja osakkeiden arvon laskuun. Esimerkiksi NASDAQ Helsinki Oy totesi 8.2.2019 päivätyssä eduskunnan talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (HE 282/2018 vp TaV 08.02.2019) viitaten yksinkertaistetun menettelyn poistamiseen, että ”Hallituksen esityksessä ehdotetuilla yksinkertaistettua menettelyä koskevilla muutoksilla voi olla merkittäviä kielteisiä taloudellisia vaikutuksia Suomen arvopaperimarkkinoihin: muutokset voivat vähentää osakemarkkinoidemme kansainvälistä kiinnostavuutta ja ulkomaalaisten sijoituksia Suomeen ja siten myös listayhtiöidemme kilpailukykyä sekä pörssikaupankäynnin likviditeettiä. Ehdotetut muutokset voivat vaikeuttaa yhtiöiden pääoman hankintaa sekä kasvu- ja työllistämismahdollisuuksia.”

---

[32] AGC on epävirallinen ryhmä, joka muodostuu 12 globaaleja arvopapereiden säilytys- ja omaisuudenhoitotoimintoja tarjoavasta pankista. Siihen kuuluu BNP Paribas, BNY Mellon, Brown Brothers Harriman, Citibank, N.A., Deutsche Bank, HSBO Securities Services, J.P. Morgan, Northern Trust, RBC Investors & Treasure Service, Skandinaviska Enskilda Banken, Standard Chartered Bank ja State Street Bank and Trust Company.

[33] AQAI on rekisteröimätön, voittoa tavoittelematon järjestö, jolla on lähes 90 jäsentä 27 valtiossa. Jäsenet ovat enimmäkseen finanssilaitoksia, jotka osallistuvat lähdeveroista verosopimusetuja maksettaessa tarjoaviin järjestelmiin, erityisesti Yhdysvaltojen markkinoilla IRS:n hyväksyminä qualified intermediary (QI). Useat yhdistyksen jäsenet ovat myös suomalaisia rekisteröityneitä säilyttäjiä, ja useat tulevat hakemaan CFI-statusta vuonna 2030, kun FASTER direktiivi tulee voimaan.

[34] https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=1633f885-dc6b-4b87-8ded-63d6551994c7.

Tämän selvityksen laatimiseksi pyydetyissä lausunnoissa lausunnonantajia pyydettiin muun ohessa arvioimaan, ovatko edellisessä kappaleessa kuvatut vaikutukset toteutuneet ja jos, niin missä määrin.

7.2.1. TRACE-mallin käyttöönoton vaikutus ulkomaisten sijoittajien määrään

Nordea Bank Oyj:n lausunnon mukaan TRACE-mallin käyttöönoton jälkeen ruotsalaisten yksityissijoittajien osuus sen omistajista on vähentynyt noin kahdella viidesosalla vuoden 2021 alusta vuoden 2024 kesään. Tämä osuus oli aiemmin nousussa myös sen jälkeen, kun Nordea Bank Oyj:n kotipaikka vaihtui Ruotsista Suomeen vuonna 2018. Nordea Bank Oyj:n mukaan TRACE-mallilla on ollut negatiivinen vaikutus nimenomaan yksityissijoittajiin, koska heihin kohdistuu TRACE-mallista johtuva merkittävä hallinnollinen taakka.

Nordea Bank Oyj:n kotipaikan vaihtuminen Suomeen on muuttanut olennaisesti ruotsalaisten sijoittajien omistamien Nordea Bank Oyj:n osakkeille maksettujen osinkojen verotusta. Verosopimuksen mukaan Suomella on oikeus periä Suomesta ruotsalaiselle osakkeenomistajalle maksetuista Nordea Bank Oyj:n osingoista 15 prosentin suuruinen lähdevero. Edellä esitetystä Ruotsissa rinnakkaislistattujen suomalaisten yhtiöiden vero-ongelmasta johtuen suomalaisesta yhtiöstä ruotsalaiselle sijoittajalle maksetusta osingosta peritään usein 35 prosentin suuruinen lähdevero. Sen jälkeen sijoittaja voi hakea liikaa perittyä lähdeveroa takaisin Suomen Verohallinnolta, mutta verosopimuksen mukainen 15 prosentin suuruinen lähdevero jää kuitenkin lopulliseksi. Tässä mielessä TRACE-mallin käyttöönotto on tehnyt suomalaisiin Nordea Bank Oyj:n osakkeisiin sijoittamisen aikaisempaan verrattuna epäedullisemmaksi, mikä voi näkyä ruotsalaisten yksityissijoittajien sijoitusten siirtymisenä muihin kuin suomalaisiin osakkeisiin. Ruotsalaiset yksityissijoittajat ovat myös voineet vaihtaa omistamansa suomalaisen yhtiön rinnakkaislistatut osaketalletustodistukset (SDR) suoraan Suomessa listattuihin osakkeisiin.

Ruotsin sijoitussäästötilit (Investeringssparkonto, ISK) ovat lisäksi hyvin suosittuja ruotsalaisten yksityissijoittajien sijoitusinstrumentteja. Niissä tilinomistaja maksaa vuosittain veroa varojensa yhteenlasketusta arvosta. Veron perusteena käytetään tilin varojen kokonaismäärän laskennallista normaalisoitua tuloa. Vero on ollut muutaman prosentin kymmenyksen suuruinen. Ero suomalaisen yhtiön maksamasta osingosta perittävään 15 prosentin lähdeveroon voi myös vaikuttaa halukkuuteen sijoittaa suomalaisen yhtiön osakkeisiin.

Eräät listayhtiöt toteavat lausunnossaan, että: ”Samalla kun ulkomaisten omistajien lukumäärä on laskenut selvästi Helsingin pörssin vaihtomäärät ovat vajonneet pohjalukemiin. Luvut indikoivat nimenomaan ulkomaisten portfoliosijoittajien pakoa Suomen osakemarkkinalta.” Lausunnonantaja viittaa kuvaan osakeluetteloon merkittyjen ulkomaisten omistajien lukumäärästä ja toteaa, että hallintarekisteröidyistä omistajista ei ole saatavissa vastaavaa eriteltyä tietoa. Lausunnonantaja jatkaa: ”Portfoliosijoittajalla intressi on huomattavasti pienempi jo tehdyn sijoituksen suuruuden vuoksi, ja menettelyn kustannukset ja vaiva eivät ole suhteessa saatavaan etuun. Kehitys, jossa nimenomaan ulkomaisten osakkeenomistajien lukumäärä ja portfoliosijoittajat vähenevät, ei siten ole yllättävä.”

Lausunnossa viitataan Euroclear Finland Oy:n tilastoihin ulkomaisen omistuksen määrästä ja tulkitaan, että ulkomaisten sijoittajien lukumäärä olisi vähentynyt TRACE-menettelyn käyttöönoton seurauksena. Viitattu tilasto koskee ilmeisesti arvo-osuustilien lukumäärää väitetyn sijoittajien lukumäärän sijasta. Ulkomaisten sijoittajien suomalaisten osakkeiden omistus on pääsääntöisesti hallintarekisteröity. Tällöin samalla arvo-

osuustilillä säilytetään lukuisten sijoittajien osakkeita. Koska moniportaisessa säilytyksessä olevien arvopaperien sijoittajakohtaiset merkinnät toteutetaan säilyttäjän tasolla, *kukaan ei tiedä yksittäisten sijoittajien todellista lukumäärää*. Tämä koskee myös suomalaisten yhtiöiden liikkeeseen laskemia hallintarekisteröityjä osakkeita.

TRACE-menettelyllä Verohallinto saa yksilöidyt tiedot sijoittajista, joille on myönnetty alennettu verokanta osinkoa jaettaessa. Verohallinnon tilastoista ilmenee myös rajoitetusti verovelvollisille maksettujen osinkojen kokonaismäärä. Verohallinnolla on siten parhaat mahdollisuudet arvioida, paljonko suomalaisilla listayhtiöillä on yksittäisiä sijoittajia osingonjakohetkellä. Verohallinnolle ilmoitetaan vuosittain yli miljoonan ulkomaisen sijoittajan yksilöintitiedot, mikä on huomattavasti enemmän kuin mitä eräiden listayhtiöiden lausunnossa väitetään.

Verohallinto pystyy myös antamaan tiedon siitä, kuinka suuri osuus julkisen kaupankäynnin kohteena olevien suomalaisten yhtiöiden osingoista maksetaan rajoitetusti verovelvollisille.

Taulukko 1: Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien suomalaisten yhtiöiden osingoista maksettu osuus rajoitetusti verovelvollisille.

Vuosi	Maksetut osingot, miljoonaa euroa	Osingot rajoitetusti verovelvollisille, miljoonaa euroa	Osuus osingoista %
2018	9 056	5 053	56
2019	12 644	7 123	56
2020	7 430	3 392	46
2021	10 987	5 772	53
2022	12 847	6 950	54
2023	12 788	6 988	55
2024	12 307	6 616	54
2025	12 184	6 691	55

Lähde: Verohallinto

Rajoitetusti verovelvollisten osuus kaikista julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden osakkeille maksamien osinkojen saajista on ollut tasaisesti noin 53–55 prosenttia TRACE-menettelyn aikaisina vuosina 2021–2023, kun se vuosina 2018–2020 ajalla ennen TRACE-menettelyä oli 46–56 prosenttia. Ulkomaisten sijoittajien osuus vuoden 2020 jaetuista osingoista laski 46 prosenttiin. Tuolloin muun muassa Nordea Bank Oyj ei jakanut osinkoa. Samoin Nokia Oyj:n ei jakanut osinkoa vuosina 2020 ja 2021. Näiden molempien yhtiöiden poikkeuksellisen suuresta ulkomaalaisomistuksesta johtuen rajoitetusti verovelvollisten osingonsaajien osuus jaetuista osingoista laski vuonna 2020 ja vielä 2021. Tämä tilasto ei tue väitettä, että TRACE-menettelyn käyttöön ottaminen olisi vähentänyt ulkomaisten sijoittajien kiinnostusta suomalaisiin osakkeisiin. Ulkomaisten sijoittajien osuus maksetuista osingoista on ollut tasaisesti noin 55 prosenttia.

Euroclear Finland toteaa helmikuussa 2026 julkaistussa raportissaan: ”Viiden vuoden aikana arvo-osuusjärjestelmässä olevien ulkomaisten omistusten markkina-arvo suhteessa pörssin kokonaisarvoon on kasvanut yhteensä 4,6 prosenttiyksikköä ja noussut noin 50 %:sta nykyiselle noin 54 %:n tasolle.”[35] Tämä on täysin päinvastaista, mitä edellä olevat lausunnonantajat ovat esittäneet.

[35] Euroclear Finland: Osakeomistaminen Suomessa 2025 s.24.

Eräät listayhtiöt esittävät, että Nasdaq Helsingin pörssi-indeksin kehitys on jäänyt jälkeen monista kansainvälisistä kilpailijoista. Jos Suomen TRACE-mallin käyttöönotolla olisi ollut osakkeiden arvoa olennaisesti alentava vaikutus, niin näiden osakkeiden osakekohtainen tuotto olisi vastaavasti noussut poikkeuksellisen paljon. Näin ei ole kuitenkaan ole tapahtunut, vaan osakkeiden arvot vastaavat edelleen päiväkohtaista arviota niiden tuotto-odotuksista.

AQAI esitti, että TRACE-mallin käyttöönoton vaikutuksia Suomen pääomamarkkinoihin on vaikea arvioida, koska käyttöönotto tapahtui lähes samaan aikaan COVID-pandemian kanssa. AQAI kuitenkin totesi, että kun yhä harvemmat sijoittajat saavat lähdeveron alennuksen osinkoja maksettaessa, vähentää tämä tyypillisesti sijoituksen tuottoa ja vaikuttaa kielteisesti suomalaisten arvopapereiden kysyntään. He eivät esittäneet päätelmiensä tueksi tilastoja tai muuta konkreettista näyttöä.

Lausunnonantaja eivät ole esittäneet sellaisia konkreettisia havaintoja, jotka tukisivat väitettä TRACE-mallin käyttöönoton negatiivisista vaikutuksista suomalaisten yhtiöiden osakkeiden arvoihin tai laajemmin Suomen talouteen. Siltä osin kuin tähän liittyviä luotettavia tilastoja on saatavilla, ne eivät tue tällaisia väitteitä. Ulkomaisten sijoittajien osuus suomalaisten listattujen yhtiöiden omistajina on osingonjakohetken tietojen perusteella pysynyt suhteellisen vakiona.

7.2.2. Kiinnostus soveltaa Suomen TRACE-mallia

Eräissä lain valmisteluvaiheessa annetuissa lausunnoissa katsottiin, että ulkomaiset toimijat eivät tulisi 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 loppusaajatiedot jo maksuhetkellä turvatakseen oman asemansa. Lisäksi todettiin, että Suomen hyvin toimivan järjestelmän tilalle tuodaan järjestelmä, jollaista ei ole käytössä missään muualla. Yhteenvetona tästä odotettiin, että yksinkertaistetun menettelyn poistaminen tulee johtamaan huomattaviin markkinahäiriöihin ja osakkeiden arvon laskuun.

Muualla Euroopassa sovelletaan pääsääntöisesti palautusmenettelyä ja säilyttäjien yhtenäiset prosessit keskittyvät yhtiötapahtumiin, koska osinkojakoon liittyvää lähdeverotusta ei yksinomaista palautusmenettelyä sovellettaessa tarvitse ottaa huomioon. Suomen ns. yksinkertaistettu menettely oli hyvin erikoinen suomalaiskansallinen poikkeus. TRACE-skeema tukeutuu USA:ssa ja esimerkiksi Irlannissa sovellettavaan veroagenttimenettelyyn. Lisäksi kaikkien finanssilaitosten noudattamissa finanssitilitietojen automaattisessa vaihdossa (FATCA ja CRS/DAC2) sovelletaan skeemaa, joka on alkujaan kehitetty OECD:n TRACE-skeemasta. TRACE-mallin soveltamisessa käytettävät tekniset sovellukset ovat siten tuttuja ulkomaisille toimijoille, koska ne ovat finanssilaitoksia. Toimijoilta saadussa palautteessa TRACE-menettelyn käyttöönoton esteenä ei ole pidetty teknisiä ongelmia. Myöskään muussa yhteydessä tällaisia ongelmia ei ole tuotu esiin.

Verohallinnon mukaan vuoden 2021 alussa säilyttäjärekisteriin oli rekisteröitynyt yhteensä 76 säilyttäjää, joista 7 oli kotimaisia toimijoita.[36] Noin 94 prosenttia osingonmaksuista meni rekisteröityneiden säilyttäjien kautta, mikä tarkoittaa sitä, että vain noin 6 prosentin osalta liikkeeseenlaskijalle jäi ensisijainen vastuu mahdollisesta alipidätyksestä. Kun otetaan huomioon, että rekisteröityminen on säilyttäjille vapaaehtoista, niin

[36] Huhtikuussa 2026 rekisteröityneitä säilyttäjiä oli 89 kappaletta, joista 6 oli suomalaisia.

suomalaisten yhtiöiden liikkeeseen laskemia osakkeita hallinnoivat säilyttäjät ovat rekisteröityneet hyvin kattavasti.

Alennettua verokantaa sovellettiin noin 50 prosenttiin maksetuista osingoista. Alennettua verokantaa – yleensä 15 prosenttia – sovellettiin noin 400 000 osingonmaksuun ja niistä 84 prosenttia maksettiin luonnollisille henkilöille. Yleisin sovellettu verokanta oli 35 prosenttia, mikä nosti veroprosentin 22,7 prosenttiin. Rekisteröitynyt säilyttäjä ei ole velvollinen soveltamaan alennettua verokantaa. Se kuinka paljon alennettua verokantaa on sovellettu, riippuu hyvin monista tekijöistä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että lähes kaikki keskeiset ulkomaiset toimijat ovat rekisteröityneet Suomen säilyttäjärekisteriin ja lähteneet mukaan Suomen TRACE-malliin. Ne ovat myös kehittäneet Suomen markkinoita varten tarpeelliset raportointijärjestelmät.

7.3. TRACE-mallin vaikutus lähdeveron määrään

7.3.1. Vuosi-ilmoituksen mukainen veroprosentti ja toteutunut laskennallinen veroprosentti

Suomesta maksetuista osingoista perityn lähdeveron euromäärä vaihtelee vuosittain. Tähän on useita syitä. Ilmeisin syy on maksettavien osinkojen suuri vaihtelu vuosittain. Suuri muutos tapahtui, kun Nordea Bank Oyj muutti kotipaikkansa vuonna 2018 Ruotsista Suomeen, jolloin pankin vuonna 2019 jakama osinko oli Suomesta saatua tuloa. Jaettujen osinkojen määrään vaikutti myös Finanssivalvonnan päätös 28.3.2020 antaa valvomilleen luottolaitoksille suosituksen pidättäytyä voitonjaosta 1.10.2020 asti. Tämä koski erityisesti Nordea Bank Oyj:tä, joka ei jakanut osinkoa kyseisenä vuonna. Lisäksi vaihtelua jaettujen osinkojen määrään lisäsi Nokia Oyj:n päätös olla jakamatta osinkoa vuosina 2020 ja 2021. Näin ollen lähdeveron absoluuttisen määrän sijaan on perusteltua verrata suhteellisia osuuksia eli sitä kuinka suuri prosentuaalinen verorasitus kohdistui rajoitetusti verovelvollisille maksettuihin osinkoihin.

Taulukko 2: Hallintarekisteröidyille osakkeille maksetut osingot ja niistä peritty lähdevero.

Osingon maksu-vuosi	Maksetut osingot rajoitetusti verovelvollisille	Peritty lähdevero	Vero-prosentti	Hyväksytyt palautus-hakemukset	Palautus-hakemukset, joihin ei ole tehty vielä päätöstä	Nettovero-kertymä (vain hyväksytyt päätökset)	Laskennallinen verokertymä (Jos kaikki hakemukset hyväksytään)	Toteutunut laskennal-linen vero-prosentti
2018	5 053	420	8,31	173	5	247	242	4,79
2019	7 123	636	8,93	271	5	365	359	5,05
2020	3 392	487	14,36	242	44	246	201	5,93
2021	5 772	1 317	22,82	612	254	705	451	7,81
2022	6 950	1 483	21,34	414	578	1 069	490	7,06
2023	6 988	1 424	20,38	165	391	1 259	868	12,42
2024	6 645	1 221	18,37	14	156	1 212	1 055	15,88
2025	6 681	1 119	16,75	11	14	1 119	1 105	16,54

Taulukko perustuu Verohallinnolta 31.3.2026 tilanteen perusteella saatuun tietoon.[37] Verojen määrät ovat miljoonia euroja. Laskennallinen verokertymä ja laskennallinen veroprosentti on laskettu olettamalla, että kaikki vielä

[37] Verohallinnon mukaan palautushakemusia koskeviin tilastoihin voi kohdistua isojakin epävarmuuksia. Nämä virheet johtuvat hakemuksiin epäselvästi merkittyjen tietojen optisesta luvusta. Ne korjaantuvat, kun virkailija ottaa

käsittelemättömät palautushakemukset hyväksytään. Vuosien 2021 ja 2022 osalta tietoja voidaan pitää jo osittain lopullisina, koska uusia palautushakemusia ei voi enää jättää. Käsittelemättömien palautushakemuksien hylkäävät päätökset voivat kuitenkin vielä kasvattaa myös vuosien 2021 ja 2022 lopullista verokertymää. Vuoden 2023 ja sitä seuraavien vuosien osalta palautushakemuksia voi vielä jättää, joten näiden osalta laskennallinen verokertymä tulee alenemaan.

Vuosi 2021 oli ensimmäinen TRACE-mallin soveltamisvuosi. Sen ja vuoden 2022 osalta viimeinen mahdollisuus jättää lähdeveron palautushakemus on päättynyt.[38] Ennen TRACE-mallin käyttöönottoa hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen lopullinen veroprosentti (eli veroprosentti palautushakemusten käsittelyn jälkeen) on vaihdellut 4,79 ja 5,93 välillä. Vuosi-ilmoituksen mukaan peritystä lähdeverosta on haettu takaisin 43 prosenttia vuonna 2018 ja 44 prosenttia vuonna 2019.

Verohallinnon syksyllä 2019 asetetun valvontaprojektin toimet saivat ilmeisesti eräät keskeiset toimijat arvioimaan uudelleen omia menettelytapojaan ja toiminnasta syntyviä riskejään, mikä johti aiemmista vuosista poikkeavaan selvitysvelvollisuuden korostumiseen. Vuonna 2020 myönnettiin hyvin rajoitetusti osinkojen maksuhetkellä verosopimusetuja tilanteissa, joissa veroprosentti oli alle 15 prosenttia. Tämä näkyy vuoden 2020 lähdeveroprosentin nousuna 14,37 prosenttiin edeltävän vuoden 8,93 prosentista.

Hallituksen esityksen mukaan (HE 282/2018 vp jakso 4.1): ”Esityksellä ei katsota olevan vaikutusta osinkojen veroasteisiin nykytilanteeseen verrattuna siltä osin kuin vero on peritty oikein ja tiedot osingon saajista on annettu. Näin ollen muutoksella ei olisi myöskään vaikutusta niiden sijoittajien verotukseen, jotka sijoittavat suomalaisiin julkisesti noteerattuihin yhtiöihin.” Samassa kappaleessa todetaan myös, että: ”Mahdollista on, että tietoja on jäänyt aiemmin merkittävästi selvittämättä ja osingon saajilla ei olekaan oikeutta verosopimuksen mukaisiin etuuksiin, jolloin esityksellä voi olla verotuloja lisäävä vaikutus. Vaikutuksen suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida etukäteen.”

Verohallinnon mukaan osinkoa maksettaessa oli ennen TRACE-mallin käyttöönottoa peritty lähdeveroa 8,31 prosenttia vuonna 2018 ja 8,9 prosenttia vuonna 2019. Vuonna 2020 lähdeverokanta nousi 14,4 prosenttiin, vaikka Suomen TRACE-malli otettiin käyttöön vasta vuoden 2021 alusta eikä 35 prosentin lähdeverokanta ollut vielä sovellettavissa. Otettaessa TRACE-malli käyttöön se nousi ensimmäisenä vuonna eli 2021 22,8 prosenttiin. Sen jälkeen se on laskenut ja oli vuonna 2025 16,7 prosenttia. Suurta osaa sijoittajista ei siten veroteta 35 prosentin verokannalla, vaan suuri osa sijoittajista saa verosopimuksen mukaisen verokannan jo osinkoa maksettaessa.

Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että lainsäädäntömuutoksen johdosta lähdeverotulojen lopullinen kertymä on kasvanut noin 2 prosenttiyksiköllä vuodessa. Verrattaessa vuosien 2021 ja 2022 palautushakemusten käsittelyn jälkeen lopulliseksi jääneen lähdeveron määrä ennen TRACE-mallin soveltamista lopulliseksi jääneeseen veroprosenttiin (arviolta noin 5 prosenttia), niin vuodelta 2021 on kertynyt yli 160 miljoonaa euroa ja vuodelta 2022 lähes 150 miljoonaa euroa enemmän lähdeveroa kuin ennen TRACE-mallin käyttöönottoa.

---

hakemuksen käsittelyyn ja varmistaa oikeat tiedot. Lopullinen verokertymä ei ole tiedossa ennen, kun kaikki kyseistä vuotta koskevat palautushakemukset on käsitelty.

[38] Tästä poiketen Alankomaiden kanssa tehdyn verosopimuksen nojalla ”hakemus veron liikamäärän palauttamiseksi on tehtävä sen sopimusvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jossa vero on pidätetty, viiden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jona vero on pidätetty.” Tällaisia hakemuksia ei enää odoteta tulevan merkittävää määrää.

Vuosina 2006–2020 käytössä olleen yksinkertaistetun menettelyn puolestapuhujat katsovat, että se tuottaa oikean lopputuloksen. Kuitenkin osinkojen vuotuiset lähdeverotuotot ovat kasvaneet noin 150 miljoonalla eurolla. Uuden 35 prosentin suuruisen lähdeveron periminen tilanteissa, joissa vaadittavia tietoja ei toimiteta nostaa veroprosenttia, mutta tekemällä lähdeveron palautushakemuksen Verohallinnolle sijoittaja saa takaisin liikaa perityn lähdeveron. Lähdeverojen tuoton kasvun ei siten voida katsoa johtuvan pelkästään 35 prosentin verokannan käyttöönotosta. On hyvin epätodennäköistä, että sijoittajilla olisi oikeus saada näin suuria summia lähdeveronpalautusta ainoastaan hakemalla lähdeveronpalautusta, mutta eivät sitä jostain syystä tee.

7.3.2. Palautushakemusten määrän kasvu

TRACE-mallin tavoitteena oli hallituksen esityksen (HE 282/2018 vp) pääasiallisen sisällön toisen kappaleen mukaan varmistaa, että hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajille maksetuista osingoista peritään aina oikeamääräinen vero. Tämän katsottiin tapahtuvan siten, että Verohallinto saisi mahdollisimman kattavasti loppusaajatiedot hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista henkilöistä. TRACE-mallin ensisijaisena tavoitteena ei siis ole ollut, että kaikki saisivat aina verosopimusetuudet osinkoa maksettaessa.

TRACE-menettelyn soveltaminen edellyttää, että säilyttäjä rekisteröityy julkiseen säilyttäjärekisteriin ja antaa Verohallinnolle osingonsaajan loppusaajatiedot, jos osinkoihin sovelletaan alennettua verokantaa. Jos osingonsaajan tietoja ei toimiteta, osingoista on perittävä 35 prosentin lähdevero. Myös rekisteröitymättömien säilyttäjien asiakkaat voivat saada lähdeveroetuja, jos rekisteröitynyt säilyttäjä on sopinut asiasta kyseisen säilyttäjän kanssa ja ottanut vastuun osingoista peritystä alennetusta lähdeverosta.

Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena oli myös, että suurimpaan osaan osingoista sovellettaisiin oikeaa veroprosenttia joko jo osinkoa maksettaessa tai maksuvuoden oikaisuna (ns. Quick Refund), jotta varsinaiseen palautusmenettelyyn tulisi mahdollisimman vähän hakemuksia. Toisaalta TRACE-menettelyssä ja myös tulevassa FASTER-direktiivin mukaisessa menettelyssä on kyse nopeutetusta menettelystä. Tällaiseen ns. fast track -prosessiin kuuluu, että siinä ei käsitellä monimutkaisia, paljon selvittelyä vaativia tai oikeudellisesti epäselviä tapauksia. Sen tavoitteena on, että selvät ja riskittömät tapaukset saadaan hoidettua suhteellisen kevyellä menettelyllä. Yhtenä lähdeveromenettelyn uudistuksen hallituksen esityksessä todettuna tarkoituksena on ollut, että epäselvissä tilanteissa toimijat eivät ota veroriskejä, vaan ohjaavat epäselvät tapaukset palautusmenettelyn kautta Verohallinnon tutkittavaksi. Verosopimusvaltioiden välinen keskinäinen sopimusmenettely, jossa sovitaan verosopimuksen tulkinnasta esimerkiksi verovelvollisen verosopimuksen mukaisesta asuinvaltiosta, voi kestää useita vuosia. Myös muutoksenhaku oikeusasteissa esimerkiksi kysymys verovelvollisen oikeudesta verosopimusetuuksiin voi kestää useita vuosia. Ei ole tarkoituksenmukaista, että säilyttäjät joutuisivat ottamaan veroriskin ja ratkaisemaan tällaisia oikeudellisesti tulkinnallisia kysymyksiä osinkoa maksettaessa. Ne kuuluvat normaaliin palautusmenettelyyn.

Hallituksen esitystä laadittaessa ennakoitiin, että osinkoa maksettaessa perittävän lähdeveron määrän ja sen seurauksena palautushakemusten määrä tulee kasvamaan. Osingon maksuhetkellä perittävät määrät ovat kasvaneet uuden menettelyn käyttöönotosta johtuvien ennakoitujen syiden lisäksi useasta tästä lainsäädäntömuutoksesta riippumattomasta muusta syystä. Palautusmenettelyyn on tavoitteiden vastaisesti päätynyt myös muita kuin korkean riskin tilanteita.

TRACE-menettely otettiin käyttöön vuoden 2021 alusta, jolloin perityn lähdeveron määrä kasvoi voimakkaasti. Vuosi-ilmoituksella annettujen tietojen mukaan veroprosentti on ollut 8,31 prosenttia vuonna 2018, 8,93

prosenttia vuonna 2019, 14,37 prosenttia vuonna 2020, 22,81 prosenttia vuonna 2021, 21,33 prosenttia vuonna 2022, 20,38 prosenttia vuonna 2023 ja 18,37 prosenttia vuonna 2024. Viimeisin saatava tieto koskee vuotta 2025, jolloin veroprosentti oli laskenut 16,75 prosenttiin.

Kaavio 1: Lähdeveroprosentti osinkoa maksettaessa.

Lähde: Verohallinto

Taulukko 3: Palautushakemusten määrä.

Osingon maksu-vuosi	Pörssiyhtiöiden maksamat osingot rajoitetusti verovelvollisille	Peritty lähdevero	Hyväksytyt palautus-hakemukset	Palautus-hakemukset, joihin ei ole tehty vielä päätöstä	Palautus-hakemukset yhteensä	Palautus-hakemusten määrä perityistä verosta %
2018	5 053	420	173	5	178	42
2019	7 123	636	271	5	276	43
2020	3 392	487	242	44	286	59
2021	5 772	1 317	612	254	866	66
2022	6 950	1 483	414	578	992	67
2023	6 988	1 424	165	391	556	39
2024	6 645	1 221	14	156	170	14
2025	6 681	1 119	0	14	14	1

Lähde: Verohallinto

Edellä olevasta taulukosta selviää, että vuosien 2018 ja 2019 maksettaessa peritystä lähdeveron määrästä haettiin palautusta vähän yli 40 prosentista. Vuoden 2022 osalta palatusta haettiin noin 59 prosenttia peritystä lähdeverosta. Vuodelta 2021, joka oli TRACE-mallin ensimmäinen soveltamisvuosi, haettiin lähdeveronpalautusta noin 66 prosentista osinkoa maksettaessa perityn lähdeveron määrästä. Vuodelta 2022 haettiin palautusta noin 67 prosentista osinkoa maksettaessa peritystä lähdeveron määrästä. Osingosta perityn lähdeveron palautusta on haettava viimeistään 3 vuoden kuluttua osingon maksuvuoden

päättymisestä lukien, joten vuoden 2022 jälkeisiltä vuosilta ei vielä voida sanoa, paljonko lähdeveronpalautusta tullaan hakemaan.

Veroprosentin nousu ja siihen liittyvä lähdeveron palautushakemusten määrän kasvu oli odotettavissa, mutta sen suuruus on ollut yllätys. Palautushakemusten kasvuun on useita syitä.

Ennen lainmuutosta yksinkertaistettua menettelyä sovellettiin noin puoleen jaetuista osingoista. Toiseen puoleen eli osinkoihin, joista peritään lähdeveroa alle 15 prosenttia, sovellettiin menettelyä, jossa osingonmaksaja hyväksyy osingonsaajan selvityksen oikeudesta alennettuun verokantaan ja myöntää verosopimusetuudet. Lainsäädäntömuutos ja TRACE-menettelyn käyttöönotto ei estä jälkimmäisen menettelyn soveltamista. Lainmuutosta valmisteltaessa olettamana oli, että näille osakkeille maksetuista osingoista osingonsaajien oikeus verosopimusetuihin on voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti selvitetty, jolloin samaa menettelyä voitaisiin edelleen soveltaa näille osakkeille maksettuihin osinkoihin, jos säilyttäjällä on TRACE-menettelyyn siirtymiselle esteitä. Liikkeeseenlaskijat ja muut osapuolet eivät ilmeisesti enää halua soveltaa tätä menettelyä, joten palautushakemusten lisääntyminen ei tältä osin johdu TRACE-mallin käyttöönotosta.

Käytännössä fiskaalisesti merkittävin osa osingoista kulkee suurten yksittäisten säilyttäjien kautta. Tämän vuoksi yksittäisen toimijan liiketoimintaratkaisulla voi olla olennaistakin vaikutusta siihen, minkä verran lähdeveroja kertyy lähteellä. Esimerkiksi joillakin kansainvälisillä säilyttäjillä on periaate, että eivät ota veroriskejä, eivätkä sen vuoksi myönnä lähdeveroetuja minkään valtion osinkojen osalta. Tällaisiin toimijoiden ratkaisuihin Suomella ei ole mahdollisuutta vaikuttaa tehokkaasti.

Lähdeveron palautusta voidaan hakea useilla eri perusteilla ja esimerkiksi ulkomaisten sijoitusrahastojen tuloverolain 20 a §:ään perustuvat palautushakemukset ovat fiskaalisesti varsin merkittäviä. Tuloverolain sääntelyä muutettiin vuoden 2020 alusta ja asiasta saatiin vuonna 2022 selventävää oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytännön EU-oikeuteen pohjautuvat linjaukset ovat laajentaneet osinkojen verovapautta ja lisänneet sekä lähdeverojen palautushakemusten lukumäärää että palautettavan veron kokonaismäärää.

Verohallinnon mukaan aikaisemmin samalla hakemuksella tyypillisesti haettiin palautusta useilta vuosilta ja usean osinkoerän osalta. Nykyisin on tavanomaisempaa, että jokaisesta osinkoerästä haetaan lähdeveron palautusta erillisellä hakemuksella, mikä selittää osaltaan hakemusten kappalemäärien kasvua.

Lähdeveroetuuksien myöntäminen tuloa maksettaessa on maksajalle tai rekisteröityneelle säilyttäjälle vapaaehtoista. Samoin TRACE-mallin soveltaminen on rekisteröityneelle säilyttäjälle vapaaehtoista. Palautushakemusten määrän kasvuun vaikuttaa toimialalta saadun tiedon mukaan ainakin aluksi se, että kansainvälisten suurien toimijoiden eri puolilla maailmaa olevat yksiköt ja toiminnot ottavat uuden menettelyn käyttöön vaiheittain.

7.3.3. Suomen palautuskorko

TRACE-malli otettiin käyttöön tilanteessa, jossa Euroopassa korot olivat hyvin alhaiset. Palautettavalle lähdeverolle maksetaan hyvityskorkoa veronkantolain 37 §:n 3 momentin mukaisesti. Hyvityskorko lasketaan vuotuisena korkona, joka on kutakin kalenterivuotta edeltävänä puolivuotiskautena voimassa oleva korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko vähennettynä kahdella prosenttiyksiköllä. Korko on kuitenkin vähintään 0,5 prosenttia. Kun riskittömälle korkosijoitukselle maksettava korko on ollut negatiivinen, Suomen maksama vähintään 0,5 prosentin hyvityskorko on ollut sijoitusrahastolle houkutteleva vaihtoehto. Tämä on

johtanut siihen, että eräät toimijat ovat nimenomaisesti halunneet, että heiltä peritään 35 prosentin suuruinen lähdevero, jolle palautuksen yhteydessä maksetaan vähintään 0,5 prosentin hyvityskorko.

7.3.4. Rinnakkaislistatut osakkeet

Palautushakemuksien määriä on lisännyt myös aiemmin esitetty Ruotsiin rinnakkaislistattujen suomalaisten yhtiöiden osakkeille maksettujen osinkojen kohtelu Ruotsissa. Ruotsin arvopaperikeskus soveltaa systemaattisesti näihin 35 prosentin verokantaa ja siltä osin kuin näitä ei saada oikaistua Suomen ns. Quick Refund -menettelyssä, ne lisäävät palautushakemusten määriä. FASTER-direktiivin käyttöönotto tulee todennäköisesti tuomaan muutoksen tähän asiaan Ruotsissa.

7.4. Palautushakemusten käsittelyn nopeutuminen

TRACE-mallin käyttöönotto on parantanut Verohallinnon tietojensaantia ja siten myös Verohallinnon valvontamahdollisuuksia. Verohallinto saa rekisteröityneiden säilyttäjien vuosi-ilmoituksilla osingonsaajista entistä kattavammat tiedot, mikä lisää Verohallinnon mahdollisuuksia varmentaa palaushakemusten oikeellisuutta, nopeuttaa palautushakemusten käsittelyä ja edellä mainittujen syiden vuoksi vähentää osingonsaajien palautushakemuksiin liittyvää hallinnollista taakkaa erityisesti tilanteissa, joissa veroa on peritty 30 prosenttia tai vähemmän.

TRACE-malli on myös lisännyt lähdeveron palautushakemusten määrää. Lainmuutoksen jälkeen palautusmenettelyyn liittyvät haasteet liittyvät erityisesti tilanteisiin, joissa on peritty 35 prosentin lähdevero eikä osingonsaajasta saada tietoja vuosi-ilmoituksella. Verohallinto tuo esiin sen, että palautushakemusten käsittelyn yhteydessä on noussut esille kehitettäviä kohteita esimerkiksi päätöksen viranomaisaloitteista muuttamista koskevissa määräajoissa, rekisteröityneen säilyttäjän roolissa ja perusteettomien hakemusten sanktioinnissa (vrt. harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2024–2027 kohta 2.2).

7.5. Tosiasiallinen edunsaaja (Beneficial Owner)

Useat lausunnon antajat ovat esittäneet, että Suomen tulisi kansallisessa lainsäädännössään määritellä tosiasiallisen edunsaajan -käsite. Tällä viitataan Suomen tekemissä verosopimuksissa yleisesti käytettyyn edellytykseen, että saaja on osinkoetuuden omistaja. Vanhemmissa verosopimuksissa sama sanotaan ilmaisulla ”saajalla on oikeus osinkoon” tai ”osinkoetuuden todellinen omistaja”. Nämä kaikki käsitteet vastaavat sopimuksen englanninkielisen version sanamuotoa ”beneficial owner”. Oikeuskirjallisuudessa alkaa vakiintumaan suomenkieliseksi käsitteeksi tosiasiallinen edunsaaja.

Finnwatch ry:n mukaan väärinkäytösten estämistä edesauttaisi merkittävästi myös se, että lainsäädännössä olisi selkeästi määritelty, kuka katsotaan hallintarekisteröidyn osakkeen omistajaksi sekä missä tilanteissa osakkeenomistajaa voidaan pitää osinkoetuuden tosiasiallisena edunsaajana ja siten oikeutettuna verosopimuksissa määritettyihin alempiin lähdeverokantoihin.

Eräät listayhtiöt toteavat lausunnossaan, että

> ”Vuoden 2021 alusta voimaan tulleen uuden menettelyn ongelmat tiivistyvät siihen, että samalla kun TRACE-malli implementoitiin, säädettiin lakiin hallintarekisteröityjä osakkeita koskeva uusi velvollisuus varmistua siitä, että osingonsaaja on oikeutettu verosopimusetuuksiin eli että osingonsaaja on osinkotulon niin sanottu ”tosiasiallinen edunsaaja”. Selvitysvelvollisuuden sisältöä ei määritelty laissa vaan se jäi avoimeksi, ja tulkintariski (ja samalla veroriski) asetettiin osingonmaksajalle ja välittäjäpankille. Toisin sanoen uusi lainsäädäntö loi epämääräisen ja rajattoman (eli mahdottoman) selvitysvelvollisuuden, ja jätti pankeille ja viime kädessä osingonmaksajalle ankaran vastuun (eli tuottamuksesta riippumattoman vastuun) siitä, jos myöhemmin kävisi ilmi, ettei ulkomainen osingonsaaja olekaan ollut tulon tosiasiallinen edunsaaja – käsite, jota ei ole määritelty laissa – ja siten oikeutettu verosopimusetuuksiin.”

Tosiasiallisen edunsaajan käsite ei kuitenkaan ole uusi käsite, vaan se on ollut Suomen lainsäädännössä vuosikymmeniä, koska verosopimuksien lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat eduskunnan hyväksymien verosopimuksien voimaansaattamislakien mukaan lakina voimassa. Suomi on verosopimuksissa sitoutunut myöntämään osinkoja koskevat etuudet eli alennetun lähdeverokannan ainoastaan saajalle, jolla on oikeus osinkoon. Tosiasiallisen edunsaajan käsitettä on siten sovellettu Suomessa jo useita kymmeniä vuosia.

Kyse on kahdenvälisissä verosopimuksissa yleisesti käytetystä käsiteestä. Suomi on velvollinen myöntämään verosopimusetuudet eli alennetun verokannan vain etuuden tosiasialliselle edunsaajalle. Molemmat sopimusvaltiot ovat verosopimusneuvotteluissa ymmärtäneet, että kyseessä on OECD:n malliverosopimuksessa ja sen kommentaarissa määritelty käsite. Tulkintaa ei muuta se, että toinen sopimusvaltio ei ehkä ole OECD:n jäsenvaltio, koska vastaava käsite on samalla tavalla määritelty myös YK:n malliverosopimuksessa ja sen kommentaarissa.[39] Käsitteen tulkinnassa ei myöskään ole merkitystä sillä, että verosopimus on allekirjoitettu ennen kuin asiaan kuuluva täsmennys on tullut malliverosopimuksen kommentaariin. OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin muutokset ovat saman sopimustekstin syventävää tulkintaa, ellei itse sopimuksen sanamuotoja ole muutettu ja siten täysin sovellettavissa aiemmin tehtyihin verosopimuksiin. Jos sopimusvaltio on tulkinnasta eri mieltä, sen tulee ilmaista kommentaarissa eriävä mielipiteensä.

Eräiden listayhtiöiden selvitysvaatimusta koskevan palautteen osalta on todettava, että on aivan tavanomaista vaatia veroetuuden saamisen edellytysten selvittämistä. Selvitysvaatimusta ei voida pitää kohtuuttomana tai oikeustajun vastaisena, kun lisäksi otetaan huomioon, että kyseiset veroedut voivat olla euromääräisesti huomattavan suuria.

Kansallisella lainsäädännöllä ei voida kaventaa tosiasiallisen edunsaajan oikeutta saada verosopimusetuudet siitä, mitä sovellettavassa verosopimuksessa on määrätty. Suomi voi lainsäädännöllään antaa verosopimuksesta riippumatta verosopimuksen määräyksiä edullisemman kohtelun. Suomen kansallinen määritelmä voi siten kattaa ne etuudet, joita verosopimuksen mukaisessa tulkinnassa on jo mahdollista saada tai laajentaa näitä oikeuksia.

TRACE-mallissa on kyse lähdeverotuksen prosessista, kun taas tosiasiallisen edunsaajan -käsitteessä on kysymys aineellisesta lainsäädännöstä. Tosiasiallisen edunsaajan -käsitettä koskevat kysymykset nousivat

[39] United Nations Model Double Taxation Convention Between Developed and Developing Countries 2021. Viimeksi päivitetty maaliskuussa 2025.

esille myös FASTER-direktiiviä koskeneen U-kirjelmän (U 26/2023 vp) käsittelyn yhteydessä.[40] Valtiovarainvaliokunta totesi lausunnossaan (VaVL 4/2023 vp), että nyt käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus koskee menettelyä lähdeveroa perittäessä ja että tosiasiallinen edunsaaja liittyy verosopimusten aineelliseen tulkintaan eikä siten voi tulla ratkaistavaksi tässä yhteydessä.

TRACE-mallissa on kyse nopeutetusta eli ns. fast track -menettelystä, jossa rekisteröityneen säilyttäjän ei ole tarkoituskaan selvittää vaikeita asuinvaltiota tai osinko-oikeutta koskevia kysymyksiä. Nämä tulee ohjata palautusmenettelyyn Verohallinnon käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä on aiheellista huomata, että pääsääntöisesti suurin osa maksetuista osingoista on oikeudellisesti selviä ja sijoittajan verotuksellisesta asuinvaltiosta tai oikeudesta verosopimusetuuksiin ei ole epäselvyyttä. Osingonsaajan oikeus verosopimusetuihin muodostuu usein epäselväksi tilanteissa, joissa osingon omistajuuteen ja osinkoon liittyy erilaisia liiketoimia tai johdannaisilla tehtyjä järjestelyjä. Näihin hyvin moninaisiin tilanteisiin on vaikea säätää lailla kovin yksiselitteistä tosiasiallisen edunsaajan käsitteen tulkintaa.

7.6. Rekisteröityminen ja Suomi.fi

Rekisteröityneet säilyttäjät ovat pääsääntöisesti ulkomaisia toimijoita. Verohallinnon sähköisiin järjestelmiin pääsee Digi- ja väestötietovirastolta haettavien Suomi.fi-valtuuksien kautta. Useat lausunnon antajista ovat tuoneet esiin rekisteröitymiseen liittyvistä ongelmista erityisesti Suomi.fi-palvelun. Tunnusten saaminen on osoittautunut hyvin haastavaksi. Vain muutamat ulkomaiset rekisteröityneet säilyttäjät ovat hakeneet ja onnistuneet saamaan tarvittavat valtuudet. Sen sijaan useat säilyttäjät ovat jättäneet tunnusten hakemisen kesken sen vaikeuden vuoksi.

Lisäksi ongelmallisena on pidetty sitä, että oikeus myönnetään yhteisön nimetylle toimihenkilölle. Tunnuksia ei voi uusia, vaan ne pitää hakea uudestaan kolmen vuoden välein. Asianomaisen henkilön siirtyessä toisiin tehtäviin tai hänen siirtyessä uuden työnantajan palvelukseen, on tunnukset haettava uudelleen toiselle henkilölle. Lisäksi ongelmallisena on pidetty sitä, että tunnistautumista varten tulee ladata erillinen applikaatio omalle puhelimelle.

Myös Verohallinnon katsoo, että rekisteröityneiden säilyttäjien sähköisten valtuuksien hakemisen edellytysten parantaminen olisi erittäin tärkeää järjestelmän toiminnan kannalta. Nykyisin suuri osa viestinnästä Verohallinnon ja rekisteröityneiden säilyttäjien välillä tapahtuu sähköpostitse, mitä ei voida pitää kestävänä ratkaisuna.

7.7. Verohallinnon määräyksessä ja ohjeissa olevien asioiden siirtäminen lakiin

Lausunnoissaan EK ja eräät listayhtiöt nostivat esiin Verohallinnon määräykset ja ohjeiden suhteen lainsäädännön yksityiskohtaisuuteen. Lausuntojen mukaan on erittäin tärkeää, että osingonsaajaa koskevan

[40] VaVL 4/2023 vp U 26/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi ylimääräisten lähdeverojen nopeampi ja turvallisempi alentaminen: ”Useat kuultavat nostivat esille tosiasiallisen edunsaaja -käsitteen tulkintaan liittyvän epävarmuuden ja esitettiin käsitteen määrittelyä tai ainakin tulkinnan selvittämistä. Tältä osin valiokunta toteaa, että tosiasiallisen edunsaajan käsite liittyy erityisesti kahdenvälisiin verosopimuksiin ja on laajempi kansainväliseen verotukseen liittyvä kysymys. Nyt käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus koskee menettelyä lähdeveroa perittäessä. Tosiasiallinen edunsaaja liittyy verosopimusten aineelliseen tulkintaan eikä siten voi tulla ratkaistavaksi tässä yhteydessä.”

selvitysvelvollisuuden sisältö olisi säädetty laissa nykyistä selvemmin ja tyhjentävästi siten, että vero voitaisiin useimmin periä oikeamääräisenä jo maksuhetkellä ilman nykyistä riskiä jälkiverotuksesta.

Lähdeverolain mukaan maksajalla on velvollisuus periä lähdevero maksuhetkellä. Jos maksun saaja haluaa, että maksuun sovellettaisiin lähdeverolain mukaista verokantaa alempaa verosopimuksen mukaista verokantaa, maksajan velvollisuus on ennen maksun suorittamista selvittää, täyttyvätkö verosopimuksen mukaiset edellytykset alemman verokannan soveltamiselle. Maksajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta soveltaa alennettua verokantaa. Lähdeverolain 10 b §:n 2 momentin mukaan verosopimuksen määräyksiä voidaan soveltaa, jos osingon maksaja tai osingon saajaa lähinnä oleva säilyttäjä, joka on osingonjakohetkellä merkittynä 10 d §:ssä tarkoitettuun säilyttäjärekisteriin, on huolellisesti selvittänyt osingon saajan asuinvaltion sekä varmistanut, että kansainvälisen sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä voidaan soveltaa osingon saajaan. Lain 10 b §:n 4 momentissa annetaan tarkempia määräyksiä siitä, mitä 2 momentissa mainitulla tarkoitetaan ja lisäksi momentti sisältää delegoinnin Verohallinnolle:

> Edellä 2 momentissa tarkoitettuna asuinvaltion huolellisena selvittämisenä voidaan pitää Verohallinnon antamaa lähdeverokorttia, osingon saajan asuinvaltion veroviranomaisen antamaa todistusta tai sellaista osingon saajan itse antamaa ilmoitusta, josta selviää lähdeverotusta varten tarvittavat tiedot osingon saajasta. Itse annetun ilmoituksen on oltava riittävän luotettavasti dokumentoitu ja johdonmukainen säilyttäjän hallussa olevien muiden osingon saajaa koskevien tietojen kanssa. Verohallinto antaa tarkemmat määräykset itse annetun ilmoituksen sisällöstä, voimassaolosta ja menettelystä, jolla itse annetun ilmoituksen luotettavuus todetaan.

Legaliteettiperiaatteella tarkoitetaan sitä, että valtion vallankäyttö perustuu lakiin. Verotuksessa se ilmenee perustuslain 81 §:n 1 momentissa, jonka mukaan: ”Valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.”

Suomen Veroasiantuntijat ry:n näkemyksen mukaan Verohallinnon ohjeistuksessa voidaan legaliteettiperiaatteen näkökulmasta arvioituina nähdä ongelmallisena 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 (Principal Purpose Test). 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.

Itse annetussa ilmoituksessa ei ole kyse verovelvollisuudesta tai veron suuruuden perusteista vaan siitä, minkälaista selvitystä tarvitaan, jotta osingonsaajan asuinvaltio ja soveltuva verosopimus voidaan joustavasti selvittää. Delegointi on katsottu perustelluksi esimerkiksi, kun kyse on yksityiskohtaisten, teknisluontoisten taikka oikeuksien ja velvollisuuksien pelkkää täsmentämistä tarkoittavista säännöksistä. Valtuutuksen tulee olla selkeä sekä täsmällinen ja tarkkarajainen. Hyvin yksityiskohtaiset tai teknisluontoiset säännökset on tarkoituksenmukaista delegoida, varsinkin jos ne ovat alttiita jatkuville muutoksille.

Verohallinto voi siis antaa sitovia määräyksiä täsmällisesti rajatuista asioista silloin kun tätä koskeva valtuutussäännös on laissa. Lähdeverolaissa säädetään, että itse annetun ilmoituksen tulee sisältää lähdeverotusta varten tarvittavat tiedot osingon saajasta. Verohallinnolle on lähdeverolain 10 b §:n 4 momentissa delegoitu valtaa antaa tarkempia määräyksiä itse annetun ilmoituksen sisällöstä, voimassaolosta ja menettelystä, jolla itse annetun ilmoituksen luotettavuus todetaan. Itse annetun ilmoituksen on oltava riittävän luotettavasti dokumentoitu ja johdonmukainen säilyttäjän hallussa olevien muiden osingon saajaa koskevien tietojen kanssa.

Verohallinnolla on myös yleinen oikeus ja velvollisuus antaa ohjeita sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Verohallinnon ohjeet ovat ensisijaisesti Verohallinnon käsityksiä siitä, miten lakia tulee tulkita. Verohallinnon ohjaus ei sido verovelvollisia eivätkä muutoksenhakuasteet ole sidottuja Verohallinnon ohjeen mukaiseen tulkintaan. Verovelvollinen voi toimia toisin ja päätyä oikeaan lopputulokseen. Lähdeverotuksessa tärkeintä on, että peritty määrä on oikea. Jos rekisteröitynyt säilyttäjä on noudattanut Verohallinnon ohjeistusta ja lähdeveroa jää kuitenkin perimättä, rekisteröitynyt säilyttäjä ei ole vastuussa mahdollisesta alipidätyksestä, koska alipidätys johtuu muusta kuin lähdeveron perimiseen velvollisen laiminlyönnistä. Jos maksaja on toiminut Verohallinnon ohjeesta poikkeavalla tavalla ja lähdeveroa jää perimättä, on tutkittava tapauskohtaisesti, johtuuko alipidätys maksajan laiminlyönnistä.

Verohallinnon ohjeen Osingonsaajan itse antaman ilmoituksen sisältö, voimassaolo ja luotettavuuden todentaminen 6 luvun (Rekisteröityneen säilyttäjän verovastuu) 4 kappaleen mukaan:

> ”Rekisteröityneen säilyttäjän laiminlyönnistä on kyse myös silloin, jos se on myöntänyt saajalle verosopimusedut tilanteessa, jossa se tai sen lähiyksikkö on ollut suunnittelemassa, markkinoimassa, organisoimassa, tuonut saataville, antanut tukea tai neuvoja tai ollut osapuoli sellaisessa järjestelyssä, jonka vuoksi kyseiseen osingonmaksuun sovelletaan verosopimuksen väärinkäytön estämistä koskevaa määräystä eli Principal Purpose Test -määräystä. Yksikkö on toisen yksikön lähiyksikkö, jos joko toinen yksikkö kontrolloi toista yksikköä tai kaksi yksikköä ovat yhteisen kontrollin alaiset. Tässä yhteydessä kontrolli käsittää sellaisen välittömän tai välillisen omistuksen yksikön äänivallasta tai arvosta, joka ylittää 50 prosenttia. Edellytyksenä ei ole, että rekisteröitynyt säilyttäjä tarkistaisi sen lähiyksikön hallussa olevat tiedot, vaan vastuu perustuu säilyttäjän tai sen lähiyksikön rooliin kyseisessä järjestelyssä. Jos säilyttäjä osoittaa, että virhe on johtunut yksinomaan osingonsaajan laiminlyönnistä, on vastuu perimättä jääneestä verosta saajalla (lähdeverolain 16 §:n 2 momentti).”

Kyseisen ohjeen 5.2. luvun (Ilmoituksen luotettavuuden todentaminen sen antamishetkellä) 4 kappaleen mukaan:

> ”Rekisteröityneen säilyttäjän on lähdeverolain 10 b §:n 4 momentin nojalla käytettävä luotettavuuden todentamisessa sen hallussa olevia ilmoituksen luotettavuuteen vaikuttavia tietoja, jotka se on tavanomaisessa liiketoiminnassaan kerännyt asiakkaastaan, mukaan lukien FATCA, CRS/DAC2 ja AML/KYC-vaatimusten nojalla kerätyt tiedot. Edellytyksenä ei ole, että säilyttäjän olisi haettava vain tätä tarkoitusta varten tietoa julkisista tietolähteistä kuten internetistä, julkisista rekistereistä tai kaupallisista tietojärjestelmistä. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi käyttää tietojen keräämisessä ja ilmoituksen luotettavuuden todentamisessa myös palveluntarjoajaa kuten rekisteröitymätöntä säilyttäjää, jonka asiakas osingonsaaja on. Tällöin palveluntarjoajan keräämät tiedot rinnastuvat lain tarkoittamiin rekisteröityneen säilyttäjän

itsensä hallussa oleviin tietoihin. Näiden tietojen on oltava rekisteröityneen säilyttäjän käytettävissä.”

7.8. Selvitysvelvollisuuden keventäminen

AQAI on lausunut, että: ”Luonnollisten henkilöiden pieniä sijoituksia koskevia asiakirjavaatimuksia tulisi vähentää ja tukeutua säilyttäjän hallussa olevaan rahanpesun estämistä koskevaan dokumentaatioon, mikä lisäisi verosopimusetujen antamista osinkoa maksettaessa lisäämättä riskiä petoksista. Lisäksi Verohallinnon ohjeen mukaista 10 000 euron kynnysarvoa tulisi korottaa, mikä todennäköisesti parantaisi yhdysvaltalaisten eläkerahastojen mahdollisuuksia saada sopimusetuudet osinkoa maksettaessa.”

Sekä lähdeverolaissa että Verohallinon ohjeessa tukeudutaan rahanpesun estämistä koskevaan dokumentaatioon sekä muihin finanssilaitoksen hallussa oleviin tietoihin.

Kynnysarvoa määriteltäessä Verohallinto selvitti käytettävissään olevista tilastoista, että tähän ryhmään eli 10 000 erona suuruisen osingonsaajiin oli aiempina vuosina kuulunut noin 1 800 osingonsaajaa vuosittain. Näille osingonsaajille maksettujen osinkojen määrät ovat olleet suuria. Määrärajaa tulisi korottaa huomattavasti, että osingonsaajien määrä vähenisi olennaisesti.

EK katsoo, että Suomen tulisi palauttaa sovellettavaksi kevennetty selvitysvelvollisuus yleisimmän verosopimusten mukaisen veroprosentin eli 15 prosentin soveltamisen osalta.

Ottamalla käyttöön kevennetty selvitysmenettely niiden osingonsaajien osalta, joihin sovelletaan verosopimusten mukaista 15 lähdeveroprosenttia, ei saavuteta mitään merkittäviä kevennyksiä hallinnolliseen taakkaan. Kappalemääristä suurin osa on hallinnollisesti helppoja ja vaivattomia tapauksia. Kyseinen sijoittaja on tyypillisesti luonnollinen henkilö, jonka asuinvaltio ei ole muuttunut ja joka on omistanut osakkeet useamman vuoden. Henkilö on tutkittu ja tunnistettu rahanpesun estämistä koskevan lainsäädännön nojalla sekä FACTA/CRS/DAC2 säännösten tarkoittamalla tavalla. Kyseisiin tapauksiin ei sisälly riskiä ja näiden osalta menettely perustuu pitkälti jo olemassa olevaan pakottavaan lainsäädäntöön, mutta se ei ole hallinnollisesti erityisen raskas.

Euromääräisesti suurimmat sijoittajat ovat rahastoja, jotka on usein kansallisen lainsäädännön tai verosopimuksen nojalla vapautettu lähdeverosta. Vapautettavan veron suuresta määrästä huolimatta usein näihinkään ei sisälly erityistä riskiä. Toisaalta niihin voi liittyä erilaisia taloudellisia järjestelyjä, joiden takia näiden oikeus alennettuun verokantaan on syytä tarkistaa. Mahdollisten järjestelyjen takia näiden oikeus edes 15 prosentin alennettuun verokantaan voi olla kyseenlaista. Se, että yhteisö saa jo osinkoa maksettaessa 15 prosentin verosopimusedun, ei vähennä selvitysvelvollisuutta, jos yhteisö on muusta syystä oikeutettu täyteen vapautukseen lähdeverosta.

TRACE-menettelyn hyviä puolia on ollut se, että Verohallinto on saanut laajasti saajakohtaisia tietoja maksettujen osinkojen määristä ja niistä perityistä lähdeveroista. Tämä on vähentänyt olennaisesti palautushakemusten käsittelyn hallinnollista taakkaa. Koska Verohallinto saa kolmannelta osapuolelta suuren osan käsittelyssä tarvittavista tiedoista, sijoittajan selvitysvelvollisuus on olennaisesti keventynyt.

7.9. Liikkeeseenlaskijan toissijainen verovastuu

Eräiden lausunnonantajien (LYNK, EK) mukaan liikkeeseenlaskijoiden toissijaisesta vastuusta tulisi luopua, koska liikkeeseenlaskijalla (eli osingonmaksajalla) ei ole tosiasiallista mahdollisuutta varmistaa rekisteröityneen säilyttäjän myöntämien lähdeveroetuuksien oikeellisuutta, joten vastuuta mahdollisesta alipidätyksestä ei tulisi sälyttää liikkeeseenlaskijalle.

Lähdeverotuksessa maksaja on vastuussa lähdeveron oikeamääräisestä perimisestä. Osinkoa jaettaessa liikkeeseenlaskija on maksaja ja samalla velvollinen perimään lähdeveron. TRACE-mallissa tunnistetaan hallintarekisteröinnistä johtuva sijoittajaa lähinnä olevan säilyttäjän keskeinen merkitys oikeamääräisen lähdeveron perinnässä ja on säädetty, että rekisteröitynyt säilyttäjä on ensisijaisesti vastuussa lähdeveron alipidätyksestä, jos se johtuu sen laiminlyönnistä.

Lain valmisteluvaiheessa kysymys verovastuusta oli yksi keskeisistä asioista. Selvänä pidettiin, että jonkun täytyy olla vastuussa mahdollisesta alipidätyksestä. Jos kukaan ei ole vastuussa, järjestelmä ei voi toimia eikä valtion verotulojen menetyksiä voida estää. Lähdeverolaki perustuu maksajan vastuuseen eli maksajan on perittävä lain mukainen vero. Jos maksaja soveltaa verosopimusta, se on lähtökohtaisesti vastuussa mahdollisesta alipidätyksestä. OECD:n TRACE-mallissa lähdetään siitä, että säilyttäjällä on ankara vastuu (strict liability). Asiasta ei ole yhteisiä tarkempia suosituksia, vaan se jätettiin kunkin valtion päätettäväksi. Suomen TRACE-malliin tuotiin maksajan vastuun rinnalle rekisteröityneen säilyttäjän ensisijainen vastuu. Liikkeeseenlaskijan toissijaisesta vastuusta ei asian valmisteluvaiheessa haluttu luopua, vaan katsottiin, että Suomessa tulisi olla taho, joka olisi viimekädessä vastuussa alipidätyksestä. Valtiovarainministeriön tiedossa ei ole, että liikkeeseenlaskijalle olisi TRACE-mallia sovellettaessa määrätty lähdeveroa toissijaisen verovastuun perusteella.

Liikkeeseenlaskijan toissijaiseen vastuuseen ja sen poistamiseen liittyy kysymys tilinhoitajan verovastuusta. Vaatimusta liikkeeseenlaskijan verovastuun poistamisesta perustellaan usein sillä, että liikkeeseenlaskijalla ei käytännössä ole mahdollisuutta vaikuttaa omaan veroriskiinsä, koska tilinhoitaja hoitaa lähdeveron perimiseen liittyvät velvoitteet maksajan puolesta. Kyseessä on kuitenkin tilanne, jossa liikkeeseenlaskija on siirtänyt lähdeveron perimisen tilinhoitajan tehtäväksi. Liikkeeseenlaskijan toissijaisen vastuun merkitystä alipidätyksestä on aiheellista arvioida FASTER-direktiivin käyttöönoton yhteydessä. Tässä yhteydessä tulee arvioida myös, onko aiheellista velvoittaa tilinhoitajat rekisteröitymään ja vastaamaan mahdollisista laiminlyönneistään. Tällöin verovastuu kohdistuisi sellaiselle taholle, joka käytännössä hoitaa velvoitteita.

Suomen Asianajajaliitto Ry sekä eräät listayhtiöt ovat kritisoineen rekisteröidylle säilyttäjälle asetettua verovastuuta alipidätyksestä. He katsovat sen rajoittavan säilyttäjän halukkuutta soveltaa alennettua verokantaa osinkoa maksettaessa.

Lausunnoista jää epäselväksi kenellä lausunnonantajien mielestä verovastuu mahdollisessa alipidätystilanteessa tulisi olla.

7.10. TRACE-raportointi, ns. Quick Refund ja palautushakemukset

Eräät lausunnonantajat ovat esittäneet, että vuoden loppupuolelle osuviin osingonjakoihin on vaikea soveltaa Suomen ns. Quick Refund -menettelyä, joten niihin tulisi antaa lisäaikaa. Osa lausunnonantajista katsoo, että

vuosi-ilmoituksen antamisen määräaika tammikuun loppu on liian aikainen. Toisaalta eräät lausunnonantajat esittävät, että palautushakemuksia tulisi käsitellä aikaisemmassa vaiheessa.

Vuosi-ilmoituksen antamisen määräaika on sidoksissa palautushakemusten käsittelyyn. Verohallinto alkaa käsitellä lähdeverojen palautushakemuksia sen jälkeen, kun kyseisen vuoden osinkoja koskevat vuosi-ilmoitukset on jätetty osingonjakoa seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä. Tällöin Verohallinto on saanut vuosi-ilmoitusten kautta tietoa maksetuista osingoista ja niistä perityistä veroista. Lisäksi vuodenvaihteen jälkeen maksaja ei voi enää oikaista lähdeverojen kausi-ilmoituksia, joten vuosi-ilmoitusten tiedot ovat lopullisia. Jos Suomen ns. Quick Refund -menettelyn määräaikaa myöhennetään, se samalla myöhentää palautushakemusten käsittelyn alkamista.

FASTER-direktiivin implementointi tulee joka tapauksessa vaikuttamaan Suomen ns. Quick Refund -menettelyyn. Direktiivin 10 artiklan 1 kappaleen mukaan Suomen vuosi-ilmoitusta vastaavat tiedot on annettava osingon maksupäivää seuraavan toisen kuukauden kuluessa. Raportoinnin määräaika tulee direktiivin käyttöönoton myötä lyhentymään olennaisesti. FASTER-direktiivin implementoinnin yhteydessä tulee harkittavaksi, onko Suomen ns. Quick Refund -menettely aiheellista säilyttää.

7.11. Sopimusvälittäjä (CI)

AQAI on todennut lausunnossaan, että valtiovarainministeriö ja Verohallinto ovat jättäneet sopimusvälittäjien (CI) väliset vastuujärjestelyt määrittelemättä. Tämä epävarmuus on johtanut siihen, että säilytysmarkkinat ovat alkaneet suhtautua varauksella lähdeveron alentamiseen muille säilyttäjille.

TRACE-malli mahdollistaa sen, että säilyttäjä ei rekisteröidy säilyttäjärekisteriin, vaan sopii rekisteröityneen säilyttäjän kanssa, että tämä ottaa vastuun myös rekisteröitymättömän säilyttäjän asiakkaista. Suomen TRACE-mallissa toimii rekisteröityneitä säilyttäjiä, jotka omien asiakkaittensa lisäksi vastaavat myös rekisteröitymättömien säilyttäjien asiakkaista. Koska kyse on kahden itsenäisen toimijan välisestä sopimussuhteesta, sitä ei ole katsottu aiheelliseksi säädellä lainsäädännössä. Lähdeverolain 10 c §:n 2 momentin mukaan: ”Jos rekisteröitynyt säilyttäjä on osingon maksua varten ilmoittanut osingosta perittäväksi 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua lähdeveroa pienemmän veron, rekisteröitynyt säilyttäjä on vastuussa virheellisen ilmoituksen johdosta verovelvolliselta perimättä jääneestä verosta kuin omasta verostaan.” Näin syntyvän vastuun johdosta rekisteröityneen säilyttäjän on aiheellista varmistaa sopimuksessaan rekisteröimättömän säilyttäjän kanssa, että se saa kaiken tarvittavan tiedon voidakseen selvittää, että peritty lähdevero on oikean määräinen. Samalla on hyvä sopia kattavasti myös vastuukysymyksistä.

7.12. Lähdeverolain 35 prosentin lähdeverokanta

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan TRACE-malliin kytkettyä korotettua 35 prosentin lähdeveroa, joka on pidätettävä, jos rekisteröitynyt säilyttäjä ei toimita osingonsaajan loppusaajatietoja vuosi-ilmoituksella, tulisi alentaa nykyisestä. Käytännössä 35 prosentin lähdeveron pidättäminen vapauttaa säilyttäjäyhteisön kaikesta verovastuusta, minkä vuoksi sen periminen voi olla säilyttäjän riskien minimoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Osingonsaajalle 35 prosentin veron periminen merkitsee kuitenkin huomattavaa kassavirtahaittaa ja lisääntyvää hallinnollista taakkaa paitsi osingonsaajalle niin myös Verohallinnolle. Toisaalta veronsaajan näkökulmasta palautuksiin liittyy korkoseuraamuksia, jotka tosiasiassa pienentävät lähdeveron tuottoa.

Kyseinen 35 prosentin lähdevero otettiin käyttöön, jotta saataisiin loppusaajatietoja laajemmin, mikä edesauttaa palautushakemusten käsittelyä. Säilyttäjä voi soveltaa lähdeverolain mukaista 30 prosentin verokantaa, jos se sitoutuu toimittamaan tiedot siitä, kenelle osinko on maksettu. Tässä ei edellytetä verosopimuksen mukaista osinko-oikeuden omistajan tietoja (Beneficial Owner), vaan riittää tieto siitä, kenelle osinko on maksettu. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi periä 30 prosentin lähdeveron ilman veroriskiä, jos se vuosi-ilmoituksella toimittaa Verohallinnolle tiedot siitä, kenelle osinko on maksettu.

7.13. Tietojen täsmäytyksen tehostaminen

Verohallinnon kokemusten mukaan vuosi-ilmoittamiseen liittyviä haasteita on tullut lähinnä ilmi tietojen täsmäytysvaiheessa, jossa Verohallinto täsmäyttää osinkojen säilytysketjussa olevien rekisteröityneiden säilyttäjien antamia vuosi-ilmoituksia saman ketjun toisten toimijoiden antamiin vuosi-ilmoituksiin. Säilytysketjut ovat usein moniportaisia siten, että osingonmaksu osingonsaajalle tapahtuu säilyttäjäketjun kautta ja nykyisellään tieto säilyttäjän sijainnista ketjussa jää avoimeksi. Tietoa siitä, paljonko osinkoja on saatu edelliseltä säilyttäjältä tai osingonmaksajalta, ei edellytetä ilmoitettavan nykyisin. Kattavan säilytysketjutiedon puuttuminen vaikeuttaa ilmoitusten valvontaa ja aiheuttaa eräissä tilanteissa haasteita myös palautusmenettelyyn.

Tässä on kyse verotusmenettelylain 15 e §:n tulkinnasta. Lainkohdan tarkoituksena on ollut varmistaa, että Verohallinto pystyy täsmäyttämään osingonjakoketjun ja varmistamaan, että osingoista on peritty oikeamääräinen lähdevero silloin kun verosopimusetuuksia on myönnetty verovelvolliselle. Pykälän toiseksi viimeisessä virkkeessä velvoitetaan rekisteröitynyt säilyttäjä antamaan niiden rekisteröityneiden säilyttäjien yksilöintitiedot, joiden osingonmaksutietoja se on osingon maksuhetkellä välittänyt osakkeiden säilytysketjussa edelleen liikkeeseenlaskijalle ilmoitettavaksi sekä sen rekisteröityneen säilyttäjän yksilöintitiedot, jolle tiedot on välitetty. Kyseisen lainkohdan tarkoituksena on velvoittaa rekisteröitynyt säilyttäjä raportoimaan Verohallinnolle tiedot kaikista niistä rekisteröityneistä säilyttäjistä, joilta se on saanut osingonjakotietoja ja se rekisteröitynyt säilyttäjä, jolle se on tiedot välittänyt eteenpäin liikkeellelaskijalle toimitettavaksi. Tämä kattaa siis tiedot siitä, keiden välittämiä osingonmaksutietoja on välitetty ketjussa eteenpäin ja sen kenelle nämä tiedot on välitetty.

Pykälän viimeisessä virkkeessä sanotaan, että: ”Näihin tietoihin tulee sisältyä myös eriteltyinä välitetyt tiedot osakkeiden määristä ja niistä perityistä veroista.” Välitetyt tiedot on hallituksen esitystä laadittaessa katsottu tarkoittavan sekä rekisteröityneen säilyttäjän vastaanottamia tietoja että rekisteröityneen säilyttäjän ketjussa liikkeeseenlaskijan suuntaan lähettämiä osingonmaksutietoja. Lainkohdassa velvoitetaan rekisteröitynyt säilyttäjä raportoimaan Verohallinnolle vastaanottamansa tiedot yksilöitynä sekä ne tiedot, joita hän on kumulatiivisesti välittänyt edelleen. Näiden tietojen avulla voidaan täsmäyttää koko osingonjakoketjun tapahtumat. Tällöin Verohallinto voi varmistaa, että rekisteröityneen säilyttäjän lähettämäkseen raportoimat tiedot vastaavat seuraavan rekisteröityneen säilyttäjän vastaanotetuiksi raportoimia tietoja.

7.14. Lopuksi

Lausuntopalaute sisälsi myös substanssilainsäädäntöä koskevia kommentteja, vaikka TRACE-malli on nimenomaan lähdeveron perimisen prosessia koskevaa lainsäädäntöä. Osa kommenteista koskee hyvin läheisesti Verohallinnon soveltamiskäytäntöä ja suhtautuminen niihin jää Verohallinnon harkintaan.

8. Kehittämisehdotukset

8.1. Yleistä

TRACE-mallin käyttöönotto on sujunut kohtuullisen hyvin. Suomen kansantaloudelle ei sen johdosta ole aiheutunut havaittavaa vahinkoa. Verohallinnon näkemyksen mukaan TRACE-malli on toiminut hyvin ja lakimuutos on toteuttanut tarkoitustaan. Verohallinnon kokemuksen mukaan mallin soveltaminen on parantanut verotuksen oikeellisuutta ja tehostanut verovalvontaa. Lisäksi verovastuu on selkeytynyt aiempaan oikeustilaan verrattuna. Myös rekisteröityneen säilyttäjän huolellisuusmenettelyä koskeva sääntely on osoittautunut toimivaksi ja lähdeverolaissa edellytetyn, Verohallinnon päätöksellä tarkemmin määritellyn itse annetun todistuksen hyödyntäminen on ollut toimiva ratkaisu. Verohallinnon saaman palautteen mukaan yksityiskohtainen sääntely huolellisuusmenettelyssä vaadittavista selvityksistä ja menettelyistä on selkeyttänyt toimialan velvollisuuksia ja lisännyt oikeusvarmuutta myös toimialalle. Verohallinnon käsityksen mukaan myös rekisteröitynyttä säilyttäjän asemaa koskeva sääntely on toiminut hyvin.

TRACE-menettelyn mahdollisia muutoksia arvioitaessa on olennaista ottaa huomioon vuonna 2024 hyväksytty FASTER-direktiivi. Direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan vuoden 2028 loppuun mennessä ja sitä aletaan soveltamaan vuoden 2030 alusta lukien. Lainsäädäntömuutosten valmisteluun tarvittava aika huomioon ottaen tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista edistää sellaisia muutoksia, jotka eivät olisi yhteensopivia direktiivistä johtuvien muutosten kanssa, koska ne jäisivät hyvin lyhytaikaisiksi. Jos muutokset ovat sovellettavan direktiivin mukaisia, niin niiden soveltamista voidaan luonnollisesti jatkaa myös vuodesta 2030 eteenpäin.

Lisäksi on otettava huomioon se, että poiketen Suomessa yleensä annetusta lainsäädännöstä suurin osa Suomen TRACE-menettelyyn liittyvän lainsäädännön soveltajista on ulkomaisia finanssilaitoksia. TRACE-menettelyn käyttöönoton yhteydessä Verohallinto oli hyvin aktiivisesti yhteydessä näihin toimijoihin ja niillä oli myös kiinnostusta auttaa Suomea saattamaan TRACE:een liittyvä lainsäädäntö sovellettavaksi mahdollisimman sujuvalla tavalla. Mahdollisten muutosten tiedottamisessa ulkomaisille toimijoille on siten omat ongelmansa. Lainsäädäntömuutokset aiheuttavat myös lisätyötä ja kustannuksia sekä finanssilaitoksille että Verohallinnolle. Lisäksi vähäpätöiseltä vaikuttava muutos voi aiheuttaa toimijoille ennalta-arvaamattoman laajoja järjestelmämuutoksia.

8.2. Pääsy Verohallinnon sähköisiin palveluihin

Yksi tärkeimmistä kehityskohteista on Verohallinnon sähköisiin palveluihin pääsyn helpottaminen. Pääsy Verohallinnon sähköiseen järjestelmään tapahtuu Digi- ja väestötietovirastolta haettavien Suomi.fi-valtuuksien kautta. Erityisesti FASTER-direktiivin soveltamisen alkaessa 2030 rekisteröityneiden säilyttäjien sähköisten valtuuksien hakeminen olisi tärkeää saada toimimaan nykyistä sujuvammin.

8.3. Palautushakemusten vähentäminen

Useat lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota palautushakemusten kappale- ja euromäärän kasvuun. TRACE-menettelyn selvä kehityskohde on se, että entistä suurempaan osaan osingoista sovellettaisiin oikeaa veroprosenttia jo osinkoa maksettaessa ja samalla vähennettäisiin palautushakemusten määrää.

Säilyttäjien tulisi pystyä myöntämään verosopimusetuudet osinkoa maksettaessa entistä laajemmin erityisesti selkeissä ja yksinkertaisissa tilanteissa, joihin ei liity vaikeita tulkintakysymyksiä. Suomen TRACE-mallissa säilyttäjien rekisteröityminen ja rekisteröitymisen jälkeinen alennetun verokannan soveltaminen on kuitenkin vapaaehtoista. Säilyttäjät tekevät omista lähtökohdistaan valintoja, joista vain osaan Suomi voi vaikuttaa.

Useat lausunnonantajat ovat viitanneet selvitysvelvollisuuden epäselvyydestä johtuvaan epävarmuuteen. TRACE-mallin käyttöönoton tärkeimpiä tavoitteita oli osinkojen lähdeverotuksen oikeellisuuden parantaminen. Oikeellisuuden parantuminen edellyttää, että säilyttäjät selvittävät sijoittajan oikeuden verosopimusetuuksiin. Osingonjakoon mahdollisesti liittyvien järjestelyjen monimuotoisuuden johdosta rekisteröityneen säilyttäjän selvitysvelvollisuuden yksityiskohtainen ja tyhjentävä säätäminen lailla on mahdotonta. TRACE-mallin tarkoitus ei ole, että edut kaikissa tapauksissa annettaisiin lähteellä. Tulkinnallisten tapausten käsittely palalutusmenettelyssä on perusteltua.

Lausunnoissa on ehdotettu, että rekisteröityneelle säilyttäjälle annettaisiin oikeus hakea lähdeverolain 12 a §:n mukaista ennakkoratkaisua. Tällöin esimerkiksi toistuviin epäselvyyttä aiheuttaviin tilanteisiin saataisiin Verohallinnon kanta asiasta, jolloin niihin liittyvä epävarmuus poistuisi. Tämä olisi toimiva ratkaisu myös FASTER-direktiivin käyttöönoton jälkeen.

8.4. Palautushakemusten käsittelyn tehostaminen

Palautushakemusten käsittelyn tehostaminen on myös selkeä kehittämiskohde. TRACE-mallin käyttöönoton yhteydessä ei muutettu lähdeveron palautusmenettelyä koskevaa lainsäädäntöä.

TRACE-mallin käyttöönoton jälkeen palautushakemusten käsittelyn haasteet liittyvät erityisesti tilanteisiin, joissa on peritty 35 prosentin lähdevero eikä osingonsaajasta saada tietoja vuosi-ilmoituksella. Lähdeverolain 7 §:n 2 momentin mukaan julkisesti noteeratusta yhtiöstä hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta on perittävä 35 prosentin lähdevero, jos maksajalla tai rekisteröityneellä säilyttäjällä ei ole verotusmenettelystä annetun lain 15 e §:ssä tarkoitettuja tietoja osingon saajasta. Lainkohdan tarkoitus on velvoittaa rekisteröitynyt säilyttäjä raportoimaan tiedot osingonsaajasta, kun sovelletaan 35 prosenttia alempaa verokantaa. Lähdeverolain 7 §:n 1 momentin mukaisen 30 prosentin verokannan soveltamiseksi riittää, että rekisteröitynyt säilyttäjä ilmoittaa kenelle osinko on maksettu. Tietoa siitä, onko saaja osingon tosiasiallinen edunsaaja (Beneficial Owner), ei 30 prosentin verokannan soveltamiseksi edellytetä.

Tarkoituksena on ollut, että sijoittajaa lähinnä oleva säilyttäjä raportoi, kenelle osinko on maksettu, jolloin lähdeverolain 7 §:n 1 momenttia voidaan soveltaa. Lain selkeyttämiseksi viittausta verotusmenettelystä annetun lain 15 e §:n mukaisiin tietoihin voisi täsmentää käsittämään saajan yksilöintitiedot, kuten nimi, ulkomainen verotunnus tai syntymäaika ja muita yksilöintitietoja.

Siirtymä 35 prosentin verokannasta 30 prosentin verokantaan ei välttämättä vähennä palautushakemuksien määrää, koska sijoittajalla on usein oikeus lähdeverolakia alempaan verokantaan. Etuna 30 prosentin verokannan soveltamisessa 35 prosentin verokannan sijaan on se, että Verohallinto saisi näin tiedon siitä, kenelle osinko on maksettu ja keneltä vero on peritty, mikä tehostaisi palautushakemusten käsittelyä ja vähentäisi sekä sijoittajan että Verohallinnon hallinnollista taakka.

Verohallinnon mukaan suuri osa lähdeveron palautushakemuksista tulee verovelvollisilta, joita hakemuksessa edustaa suuri rahoituslaitos, joka on myös rekisteröitynyt säilyttäjä. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi sekä verovelvollisille että Verohallinnolle tulisi harkita, tulisiko rekisteröityneille säilyttäjille antaa oikeus hakea

lähdeveron palautusta edustamiensa sijoittajien puolesta siten, että ne ottaisivat samalla vastuun hakemuksen tietojen oikeellisuudesta ja perityn veron oikeamääräisyydestä. Tällöin sähköinen palautushakemus tulisi olla pakollinen, koska paperilomakkeiden optinen luku aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia Verohallinnolle ja on altis skannausvirheille.

TRACE-mallin säännökset ovat selkeyttäneet vastuukysymyksiä ja rekisteröityneen säilyttäjän huolellisuusmenettelyjä verosopimukseen perustuvissa huojennuksissa. Lainsäädäntöä tulisi täsmentää myös tilanteissa, joissa huojennus perustuu muuhun kuin verosopimukseen.

Liitteet

Liite 1: Verohallinnon lausunnon liitteenä olleita tilastoja

Kuva 1. Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden maksamat osingot, perityt lähdeverot ja rajoitetusti verovelvollisten saamien osinkojen osuus vuosina 2018–2023.

Vuosi	Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden maksamat osingot yhteensä	Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden maksamat osingot rajoitetusti verovelvollisille	Rajoitetusti verovelvollisilta peritty lähdevero	Lähdeveroprosentti	Rajoitetusti verovelvollisten osuus kaikista julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden maksamista osingoista
2018	9 056 205 736,07 €	5 050 361 869,80 €	420 285 658,02 €	8 %	56 %
2019	12 644 162 803,29 €	6 485 381 667,47 €	635 953 466,91 €	10 %	51 %
2020	7 429 837 153,36 €	3 381 841 228,03 €	486 291 810,75 €	14 %	46 %
2021	10 987 021 488,86 €	5 771 637 279,16 €	1 316 514 063,22 €	23 %	53 %
2022	12 847 073 221,66 €	6 950 347 843,71 €	1 482 822 791,99 €	21 %	54 %
2023	12 788 002 220,66 €	6 990 596 080,51 €	1 424 516 509,86 €	20 %	55 %

Kuva 2. Rajoitetusti verovelvolliselle maksettujen osinkojen kokonaismäärä (Verohallinnolle annettujen vuosi-ilmoitusten mukaan) vuosina 2019–2023 ja osinkojen jakautuminen eri verokannoille.[41]

Vuosi	Rajoitetusti verovelvolliselle maksettujen osinkojen kokonaismäärä (VSOSVYHT ja VSOSYHTV)	Osingot, joissa sovellettu verokanta 0%	0% verokannan osuus kaikista rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista	Osingot, joissa sovellettu verokanta 10%	10% verokannan osuus kaikista rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista2	Osingot, joissa sovellettu verokanta 15%	15% verokannan osuus kaikista rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista22	Osingot, joissa sovellettu verokanta 20%	20% verokannan osuus kaikista rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista222
2019	6 485 381 667,47 €	3 079 213 531 €	47 %	40 257 971 €	1 %	2 375 714 735 €	37 %	9 877 982 €	0 %
2020	3 381 841 228,03 €	871 318 173 €	26 %	20 285 779 €	1 %	1 715 160 268 €	51 %	41 504 116 €	1 %
2021	5 771 637 279,16 €	908 370 383 €	16 %	31 034 108 €	1 %	1 767 364 056 €	31 %	31 612 162 €	1 %
2022	6 950 347 843,71 €	1 358 813 208 €	20 %	31 724 957 €	0 %	2 205 352 732 €	32 %	68 110 086 €	1 %
2023	6 990 596 080,51 €	1 671 962 532 €	24 %	29 738 877 €	0 %	2 019 037 379 €	29 %	110 859 790 €	2 %

[41] Huomattakoon kuitenkin, että myös vuoden 2021 tietoihin kohdistuu tässä vaiheessa vielä epävarmuuksia, sillä Verohallinto on vastaanottanut suuren määrän ko. vuotta koskevia lähdeveron palautushakemuksia, jotka ovat vielä käsittelemättä. Näin ollen lopullinen verokertymä vuodelta 2021 ei ole tiedossa ennen kuin kaikki ao. vuotta koskevat palautushakemukset on käsitelty. Lisäksi on huomattava, että palautushakemuksiin perustuviin tilastoihin voi kohdistua isojakin hakemuksissa olevien epäselvästi merkittyjen tietojen optisesta luvusta johtuvia virheitä, jotka korjaantuvat, kun virkailija ottaa hakemuksen käsittelyyn ja varmistaa oikeat tiedot.

Kuva 3. Viiteen suurimpaan hakijavaltioon palautettavaksi haetut verovuoteen 2021 kohdistuvat lähdeveron palautushakemukset, kun palautushakemuksen perusteena on verosopimus.

YHDYSVALLAT				
Hakijan maa	Osingon bruttomäärä	Perityn veron määrä	Palautettavaksi haettu määrä	Osinkoerien määrä
Henkilöasiakas	785 059,67 €	276 545,27 €	159 248,04 €	135
Yritys	627 935 761,64 €	227 245 122,52 €	174 603 792,18 €	9 319
YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA				
Hakijan maa	Osingon bruttomäärä	Perityn veron määrä	Palautettavaksi haettu määrä	Osinkoerien määrä
Henkilöasiakas	829 917,21 €	225 226,44 €	224 152,16 €	269
Yritys	334 046 535,84 €	99 496 854,66 €	99 802 056,92 €	2 977
RUOTSI				
Hakijan maa	Osingon bruttomäärä	Perityn veron määrä	Palautettavaksi haettu määrä	Osinkoerien määrä
Henkilöasiakas	83 611 518,85 €	6 009 524,08 €	3 459 664,13 €	8 266
Yritys	174 788 333,06 €	60 170 753,86 €	41 432 199,90 €	945
IRLANTI				
Hakijan maa	Osingon bruttomäärä	Perityn veron määrä	Palautettavaksi haettu määrä	Osinkoerien määrä
Henkilöasiakas	91 853,23 €	32 119,05 €	24 919,00 €	5
Yritys	113 781 985,27 €	38 721 141,87 €	36 405 010,88 €	1 771
RANSKA				
Hakijan maa	Osingon bruttomäärä	Perityn veron määrä	Palautettavaksi haettu määrä	Osinkoerien määrä
Henkilöasiakas	984 919,08 €	302 617,79 €	302 110,91 €	78
Yritys	99 314 171,46 €	29 609 567,09 €	27 258 117,55 €	844

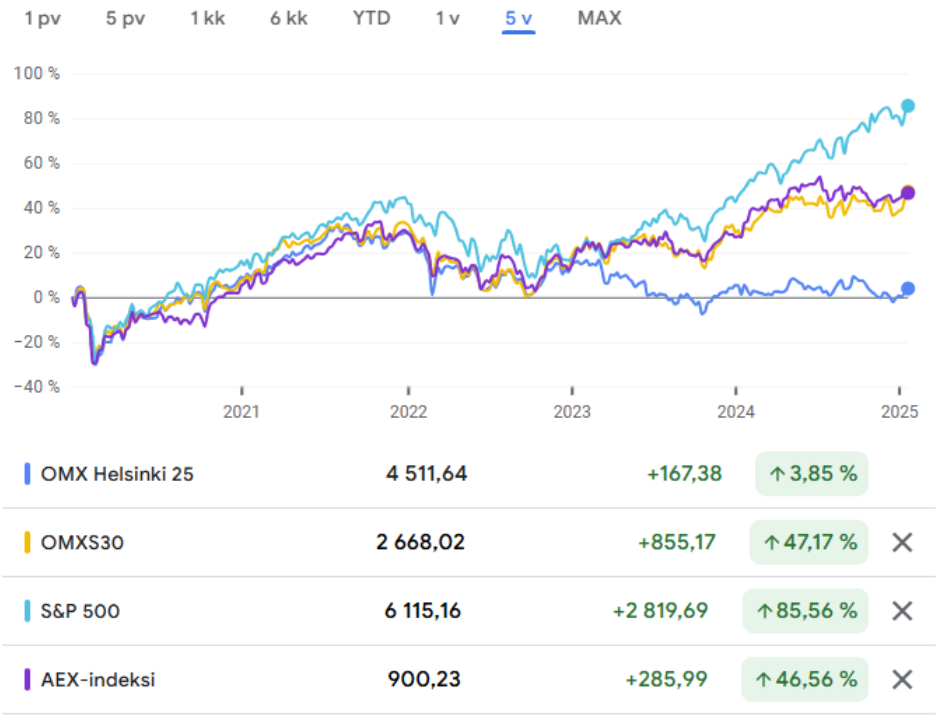
Kuva 4. Verohallinnon vastaanottamat rajoitetusti verovelvollisten lähdeveron palautushakemusten määrät vuosina 2018–2024.

Hakemuksen saapumisvuosi	Henkilöasiakkailta saapuneet hakemuksen, kpl	Yhteisöasiakkailta saapuneet hakemukset, kpl	Henkilöt ja yhteisöt yhteensä
2018	1 950	2 070	4 020
2019	3 358	3 786	7 144
2020	2 998	5 143	8 141
2021	1 639	5 088	6 727
2022	6 673	6 610	13 283
2023	9 040	9 790	18 830
2024	12 300	14 020	26 320

Liite 2: Eräiden listayhtiöiden lausunnon liitteenä olleita tilastoja

Kuva 1: Keskimääräinen tosiasiallinen lähdeveroprosentti. Lähde: Verohallinto

Kuva 2: Helsingin pörssin viiden vuoden kehitys verrattuna USA:n, Tukholman ja Amsterdamin pörsseihin (uusi menettely otettiin käyttöön vuonna 2021). Lähde: Google finance



Kuva 3: Ulkomaisten osakkeenomistajien lukumäärän kehitys 2020–2024 (uusi menettely otettiin käyttöön vuonna 2021). Lähde: Euroclear (arvo-osuusjärjestelmässä olevat yhtiöt; osakasluetteloon merkityt ulkomaiset omistajat).

Kuva 4: Helsingin pörssin päiväkohtaisen vaihdon kehittyminen 2020–2024 (uusi menettely otettiin käyttöön vuonna 2021). Lähde: Nasdaq

Kuva 5: Helsingin pörssin päiväkohtaisen kauppamäärän kehittyminen 2020–2024 (uusi menettely otettiin käyttöön vuonna 2021). Lähde: Nasdaq

Liite 3: Tiivistelmä lausuntopalautteesta

Valtiovarainministeriö pyysi 20.12.2024 selvitystä varten lausuntoa hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavan osingon verotuksen TRACE-mallin kehittämistarpeista. Valtiovarainministeriön tavoitteena oli luoda kuva siitä, mitä vaikutuksia lainmuutoksella on ollut sekä tunnistaa sovelletussa TRACE-mallissa olevia puutteita ja mahdollisia kehitystarpeita. Tarkoituksena oli myös tunnistaa käytössä olevan mallin hyviä puolia, koska saatu palaute otetaan huomioon myös sisällytettäessä FASTER-direktiiviä osaksi Suomen lainsäädäntöä.

Lausunnoissa pyydettiin myös ottamaan huomioon kehitysehdotuksissaan FASTER-direktiivin vaikutukset ja sen jäsenvaltioita velvoittava luonne. Lisäksi pyydettiin lausumaan FASTER-direktiivin mahdollisista vaikutuksista Suomen arvopaperimarkkinoiden toimintaan ja suomalaisten sijoittajien asemaan.

Lausuntoa pyydettiin 35 nimetyltä toimijalta. Näistä neljä ilmoitti, että heillä ei ole asiassa lausuttavaa ja 12 lausui asiasta. Näiden pyydettyjen lausuntojen lisäksi tuli lausunto Listayhtiöiden neuvottelukunnalta ja Nordea Bank Oyj:ltä. Näiden kahden lausujan lisäksi 10 listayhtiötä[42] antoi yhteisen lausunnon edustajanaan Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy, jäljempänä *eräät listayhtiöt*. Valtiovarainministeriö pyysi erikseen lausuntoa Association of Global Custodians – AGC[43] ja Association of Qualified and Authorised Intermediaries – AQAI[44] -nimisiltä ulkomaisilta toimijoilta, joiden kautta toivottiin saatavan ulkomaisten säilyttäjien kokemuksia ja näkemyksiä Suomen TRACE-menettelystä.

Useat lausunnonantajat ovat tuoneet esiin hyvinkin yksityiskohtaisia näkemyksiä siitä, miten Suomen tulisi saattaa FASTER-direktiivi voimaan. Tältä osin nämä lausunnot ovat oikein hyödyllisiä, kun valtiovarainministeriö valmistelee FASTER-direktiivin voimaansaattamista. Niitä ei kuitenkaan olla tässä selvityksessä arvioitu eikä esitelty laajemmin kuin mikä on ollut tarpeellista ottaen huomioon selvityksen aihe ja tavoitteet.

Myös lausunnonantajien muut ehdotukset, jotka eivät koske tämän selvityksen aihetta, on otettu tiedoksi ja ne otetaan myöhemmin huomioon kyseisten asioiden käsittelyn yhteydessä.

---

[42] Cargotec Oyj, Fiskars Oyj, Fortum Oyj, Kemira Oyj, Metso Oyj, Nokia Oyj, Sampo Oyj, Stora Enso Oyj, Valmet Oyj ja Wärtsilä Oyj.

[43] AGC on epävirallinen ryhmä, joka muodostuu 12 globaaleja arvopapereiden säilytys- ja omaisuudenhoitotoimintoja tarjoavista pankeista. Siihen kuuluu BNP Paribas, BNY Mellon, Brown Brothers Harriman, Citibank, N.A., Deutsche Bank, HSBO Securities Services, J.P. Morgan, Northern Trust, RBC Investors & Treasure Service, Skandinaviska Enskilda Banken, Standard Chartered Bank ja State Street Bank and Trust Company.

[44] AQAI on rekisteröimätön, voittoa tavoittelematon järjestö, jolla on lähes 90 jäsentä 27 valtiossa. Jäsenet ovat enimmäkseen finanssilaitoksia, jotka osallistuvat lähdeveroista verosopimusetuja maksettaessa tarjoaviin järjestelmiin, erityisesti Yhdysvaltojen markkinoilla IRS:n hyväksyminä qualified intermediary (QI). Useat yhdistyksen jäsenet ovat myös suomalaisia rekisteröityneitä säilyttäjiä, ja useat tulevat hakemaan CFI-statusta vuonna 2030, kun FASTER direktiivi tulee voimaan. Yhdistys on siten erittäin kiinnostunut osallistumaan kansallisiin ja eurooppalaisiin keskusteluihin lähdeveroprosessien parantamisesta. AQAI on komission FASTER Large -työryhmän jäsen.

Association of Global Custodians – AGC

AGC lausuu aluksi, että tarjotessaan globaaleja säilytyspalveluita AGC:n jäsenet hakevat rutiininomaisesti lähdeverohuojennuksia säilytysasiakkaiden puolesta käsittelemällä miljoonia tällaisia vaatimuksia vuosittain.

AGC korostaa arvostavansa suuresti valtiovarainministeriön ja Verohallinnon jatkuvaa halukkuutta olla vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa, ottaa huomioon palautetta TRACE-mallista ja siihen liittyvästä ohjeistuksesta sekä antaa selvennyksiä. Jotkut AGC:n jäsenet toimivat TRACE-järjestelmän rekisteröityinä säilyttäjinä (Authorized Intermediaries, AI), kun taas toiset jäsenet toimivat sopimusvälittäjinä (CI). Lausunnon kommentit edustavat sekä AI:ä että CI:ä.

ACG toteaa, että säilyttäjärekisteriin rekisteröityviltä säilyttäjiltä edellytetään, että luonnollinen henkilö toimii kyseisen yhteisön yhteyshenkilönä. Kyseisen henkilön on saatava asianmukaiset valtuudet toimia yhtiön puolesta tässä ominaisuudessa. Tämä on tehtävä Suomen valtion portaalin kautta, mikä vaatii kaksivaiheisen tunnistuksen, joka edellyttää sovelluksen lisäämistä henkilön matkapuhelimeen. Tämä kaikki aiheuttaa ongelmia, kun valtuutetun henkilön tehtävissä tapahtuu muutoksia.

ACG viittaa Verohallinnon järjestelmiin, jotka tarkistavat ja vertailevat rekisteröityneen säilyttäjän toimittamia tietoja. Nämä eivät kuitenkaan poista muotoiluongelmia, kuten välilyöntejä tai viivoja verotunnistenumeroissa, jolloin kaikkia tietojoukkojen muotoilueroja käsitellään virheenä, joka vaatii lisäselvityksiä. Tämä aiheuttaa viivästyksiä ja kuluttaa resursseja, jotka muuten voitaisiin käyttää olennaisempiin ongelmiin.

Liikkeellelaskijoiden on tilitettävä perityt lähdeverot Verohallinnolle seuraavan kuukauden 12 päivään mennessä myös kalenterivuoden päättymisen jälkeen. Tämän vuoksi lähellä kalenterivuoden loppua tehtyjen osingonmaksujen Suomen ns. Quick Refund käsittelyyn on vähän aikaa, varsinkin silloin, kun vaaditaan tehostettua due diligence -tarkastusta tai transaktioiden seurantaa. Toiminta-ajan lyhkäisyys johtaa asian päätymiseen palautusmenettelyyn ja palautushakemusten määrää kasvuun.

Suomen TRACE-järjestelmän mukaan rekisteröityneiden säilyttäjien on varmistettava sijoittaja itse antaman ilmoituksen (ISD) oikeellisuus. ISD:ssä sijoittaja vahvistaa olevansa suomalaisten osakkeiden tosiasiallinen edunsaaja. Rekisteröityneen säilyttäjän on tarkistettava ilmoituksessa annettu vakuutus (esimerkiksi AML/KYC-prosessin osana kerättyjä tietoja vasten). Verohallinto on antanut ohjeita siitä, milloin ISD:ssä annettuihin tietoihin tosiasiallisesta omistajasta voidaan luottaa. Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty tosiasiallisen edunsaajaan käsitettä. Jos tosiasiallinen edunsaajan määritellään, rekisteröityneelle säilyttäjälle tulisi antaa ohjeistusta siitä, kuinka tosiasiallinen edunsaaja varmennetaan. Vaihtoehtoisesti Suomi voisi jättää tosiasiallisen edunsaajan selvittämisen pois ISD:stä.

Verohallinnon tulisi antaa rekisteröityneille säilyttäjille tarkempaa ohjeistusta siitä, minkä tyyppisiä tietoja ne voivat käyttää varmentaessaan sijoittajan oikeutta tiettyyn lähdeverokantaan ottaen huomioon säilyttäjän hallussa olevat tiedot.

Lähdeveron alennettua verokantaa sovellettaessa sovelletaan tiukennettuja velvoitteita, kun lähdevero on alle 15 prosenttia. Näihin vaatimuksiin kuuluu sen määrittäminen, liittyykö osingonmaksuun osakeomistukseen liittyviä järjestelyjä tai johdannaisia. Tyypillisesti globaalilla säilytysyhteisöllä ei ole hallussaan tällaisia tietoja, eikä se tunnista toimivaa menettelyä, jolla tällaisia järjestelyjä voisia etsiä muualta organisaatiosta. Siksi useimmat säilytysyhteisöt eivät käytä menettelyä, jossa sopimusedut annetaan osinkoa maksettaessa, vaan ohjaavat asiakkaat hakemaan palautusta.

Suomen tulisi määritellä matalan riskin tapaukset, joissa alle 15 prosentin pidätysprosenttia voitaisiin soveltaa osinkoa maksettaessa ilman tiukennettuja varmennusvelvoitteita. Verohallinto voisi julkaista luettelon tällaisista tapauksista. Suomen TRACE-järjestelmän mukaan sijoittajan on ISD:ssä vahvistettava, että tuloihin ei sovelleta järjestelyä, jolla voi olla vaikutusta verosopimuksen tai kotimaisen hyvityksen saatavuuteen osingonmaksussa. Rekisteröitynyt säilyttäjä voi vedota tällaisiin selvitykseen, ellei se ole osallisena tällaisessa järjestelyssä.

Useat säilyttäjät tarjoavat Suomessa asiakkailleen vain mahdollisuuden soveltaa 15 prosentin lähdeverokantaa osinkoa maksettaessa. Jos sijoittajat ovat oikeutettuja alempaan lähdeverokantaan joko verosopimuksen tai kansallisen lain nojalla, sijoittajan on tällöin haettava palautusta Verohallinnolta. Jos lähdevero on alle 15 prosenttia, rekisteröityneen säilyttäjän on tarkistettava sijoittajan antamat tiedot maksukohtaisesti osoittaakseen kelpoisuutensa alempaan verokantaan. Kokemuksemme mukaan kelpoisuuden tarkistaminen maksukohtaisesti on hankalaa.

Valtiovarainministeriö ja Verohallinto ovat jättäneet sopimusvälittäjien (CI) väliset vastuujärjestelyt määrittelemättä. Tämä epävarmuus on johtanut siihen, että säilytysmarkkinat ovat alkaneet suhtautua varauksella lähdeveron vähennys- ja nopeaan hyvityspalveluun muille CI:lle. Tämä on lisännyt Verohallinnolle tehtyjen palautushakemusten määrää.

Association of Qualified and Authorised Intermediaries – AQAI

Jäsenten yleinen huolenaihe on TRACE- ja/tai FASTER-järjestelmien monimutkaisuuden lisääntyminen erityisesti, kun verohuojennuksia, pikapalautuksia ja vakiopalautuksia parannetaan ja automatisoidaan samanaikaisesti. Tämä voi johtaa tahattomiin seurauksiin, jotka ajavat rekisteröityneet säilyttäjät rekisteröitymään valikoivasti. Monimutkaisuus voi johtaa myös vakiopalautusten lisääntymiseen.

Jäsenistössä on tehty havaintoja muutoksesta yhdysvaltalaisten eläkerahastojen verosopimusetuuksien myöntämistä osinkoa maksettaessa koskevien hakemusten määrässä kohti palautusmenettelyä. Tämä voi viitata siihen, että Verohallinnon ohjeen mukainen 10 000 euron osingon ylittävä kynnys on liian alhainen ja lisää palautushakemuksia. Lisäksi he ovat huomanneet, että ISD-vaatimuksen käyttöönotto on alkuvaiheessa johtanut RAS-hakemusten laskuun, mutta näiden hakemusten määrä kasvaa hitaasti joka vuosi. Siirtyminen sijoittajia koskevien tietojen käyttämisestä heidän toimittamiensa asiakirjojen vaatimiseen on ollut hidaste, mutta sijoittajat alkavat sopeutua siihen.

Luonnollisten henkilöiden pieniä sijoituksia koskevia asiakirjavaatimuksia tulisi vähentää ja tukeutua säilyttäjän hallussa oleviin rahanpesun estämistä koskevaan dokumentaatioon, mikä lisäisi RAS-hakemuksia lisäämättä riskiä petoksista. Samalla pitäisi korottaa Verohallinnon ohjeen mukaisen 10 000 euron kynnysarvoa, mikä todennäköisesti parantaisi yhdysvaltalaisten eläkerahastojen mahdollisuuksia saada sopimusetuudet osinkoa maksettaessa.

Vastauksena kysymykseen miten raportointitaakkaa voitaisiin vähentää heikentämättä tietojen laatua, ottaen huomioon FASTER-asetuksen pakolliset säännökset, AQAI vastasi seuraavasti.

- Sijoittajan ISD:n lisättäisiin vaatimus, jossa otettaisiin huomioon FASTERin pakollisten määräysten lisäksi vaatimus ilmoittaa AI/CFI:lle kaikista toisiinsa liittyvistä liiketoimista, kuten osakelainoista, takaisinostoista tai swapeista.
- Tietojen sähköisen vahvistamisen salliminen ISD:ssa vähentäisi raportointitaakkaa heikentämättä tietojen laatua.

Kysymykseen TRACE-järjestelmällä kielteisistä vaikutuksia Suomen pääomamarkkinoihin AQAI totesi, että TRACE-järjestelmän vaikutusta Suomen pääomamarkkinoihin on vaikea arvioida, koska COVID-pandemia tapahtui samoihin aikoihin kuin TRACE-järjestelmän käyttöönotto. COVID-pandemia esti joitakin suomalaisia yrityksiä maksamasta osinkoja vuonna 2020, millä on saattanut olla suuri vaikutus Suomen pääomamarkkinoihin vuonna 2021 ja sen jälkeen. Vaikuttaa selvältä, että yhä harvemmat sijoittajat saavat lähdeveron alennuksen osinkoja maksettaessa, mikä tyypillisesti vähentää sijoituksensa tuottoa ja vaikuttaa kielteisesti suomalaisten arvopapereiden kysyntään.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK Ry

EK:n mukaan Suomessa nykyisin sovellettavassa mallissa lähdeveroa pidätetään liikaa. Ylipidätys kohdistuu Helsingin pörssin ulkomaisiin sijoittajiin, jotka ovatkin viime vuosina valitettavasti vähentäneet sijoituksiaan Helsingin pörssissä. Ulkomaisten sijoittajien määrä on vähentynyt ja pörssin keskimääräinen päiväkohtainen vaihto on myös vähentynyt.

EK pitää erittäin tärkeänä, että osingonsaajaa koskevan selvitysvelvollisuuden sisältö olisi säädetty laissa nykyistä selvemmin ja tyhjentävästi siten, että vero voitaisiin useimmin periä oikeamääräisenä jo maksuhetkellä ilman nykyistä riskiä jälkiverotuksesta.

EK katsoo, että Suomessa olisi uudistettava lähdeverotusmenettelyä suuntaan, joka mahdollistaisi mahdollisimman laajalti veron perimisen jo maksuhetkellä verosopimuksen edellyttämän veroprosentin mukaisesti (ns. Benefits at Source). Lähdeveron palautuksiin perustuva menettely on lähtökohtaisesti tehottomampi ja vähemmän kilpailukykyinen järjestelmä.

Liikkeeseenlaskijoiden toissijaisesta vastuusta tulisi luopua. Luopuminen olisi perusteltua kohtuullisuusnäkökulmasta ottaen huomioon, että osingonmaksajalla ei ole TRACE-järjestelmässä vastuuta eikä edes tosiasiallista mahdollisuutta varmistaa säilyttäjän myöntämien lähdeveroetuuksien oikeellisuutta.

Lisäksi EK katsoo, että Suomen tulisi palauttaa sovellettavaksi kevennetty selvitysvelvollisuus yleisimmän verosopimusten mukaisen veroprosentin eli 15 %:n soveltamisen osalta.

Eräät listayhtiöt

Uudessa menettelyssä osinkoa maksettaessa pidätetään liikaa veroa. Lähdeverolakia uudistettaessa lakiin säädettiin hallintarekisteröityjä osakkeita koskeva uusi velvollisuus varmistua siitä, että osingonsaaja on oikeutettu verosopimusetuuksiin eli että osingonsaaja on osinkotulon niin sanottu ”tosiasiallinen edunsaaja”. Selvitysvelvollisuuden sisältöä ei määritelty laissa, vaan se jäi avoimeksi. Lainsäädäntö loi epämääräisen ja rajattoman (eli mahdottoman) selvitysvelvollisuuden, ja jätti pankeille ja viime kädessä osingonmaksajalle ankaran vastuun (eli tuottamuksesta riippumattoman vastuun) siitä, ettei ulkomainen osingonsaaja olekaan ollut tulon tosiasiallinen edunsaaja eikä siten oikeutettu verosopimusetuuksiin. Lisäksi lakiin lisättiin uusi vain hallintarekisteröityjä osakkeita koskeva korotettu 35 %:n lähdeverokanta.

Kyseisen vastuun vuoksi osingonmaksajat ja pankit soveltavat hyvin usein laissa säädettyä 35 prosentin lähdeveropidätystä ulkomaille maksettuihin osinkoihin. Uusi laki johtaa rakenteelliseen ja merkittävän suuruiseen verojen ylipidätykseen ulkomaisilta osakkeenomistajilta. Verohallinnon tiedoista käykin ilmi, että osingoista tehty keskimääräinen lähdeveronpidätys on uuden menettelyn myötä noussut yli kaksinkertaiseksi.

Eräät listayhtiöt näkevät implementaation epäonnistuneen, koska VM:n käsityksen mukaan myös aiempi menettely olisi jo asettanut vastaavan laajuisen (käytännössä mahdottoman) tutkimisvelvollisuuden. Tämä käy ilmi HE 282/2018 vp:n nykytilan kuvauksesta, jonka mukaan tuolloin voimassa olleiden aiempien säännösten perusteella säilyttäjä olisi väitetysti ”velvollinen huolellisesti selvittämään, voidaanko saajaan soveltaa verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä, mikä pitää sisällään myös sen varmistamisen, että saaja on osinkoetuuden omistaja”. Hallituksen esityksessä kuvattu tulkinta vahvistettiin myöhemmin virheelliseksi useaan pörssiyhtiöön kohdistuneissa aiheettomissa verotarkastusoikeudenkäynneissä, joissa todettiin, että selvitysvelvollisuuden sisältö oli määritetty tyhjentävästi laissa, kuten legaliteettiperiaatteen mukaisesti kuului ollakin, eli verosopimuksen soveltaminen perustui osingonmaksajan osingonsaajalta (LähdeVL 10 §) tai välittäjältä (LähdeVL 10 b §) saamaan tietoon eikä aiempi verolaki asettanut osingonmaksajalle tämän yli menevää selvitysvelvollisuutta.

Nykytilanteessa selkeimpänä ja näkyvimpänä huolena on se, miten Nasdaq Helsingin pörssi-indeksin kehitys on jäänyt jälkeen monista kansainvälisistä kilpailijoista. Portfoliosijoitukset tuovat markkinalle likviditeettiä, kasvattavat vaihtomääriä, ja vaikuttavat positiivisesti osakkeiden hinnanmuodostukseen. Ulkomaisten omistajien lukumäärä on laskenut selvästi (kuvattuna osakeluetteloon merkittyjen ulkomaisten omistajien lukumäärä – hallintarekisteröidyistä omistajista ei ole saatavissa vastaavaa eriteltyä tietoa), Helsingin pörssin vaihtomäärät ovat vajonneet pohjalukemiin. Luvut indikoivat nimenomaan ulkomaisten portfoliosijoittajien pakoa Suomen osakemarkkinalta. Suorasijoittajilla (usein suuria kansainvälisiä rahastoja tai ns. aktivistisijoittajia) on paremmat resurssit lähdeveronpalautuksen hakemiseen ja rahallinen intressi on suuri, koska suorasijoittajat voivat saada lopulliseksi

lähdeveroksi 0 %. Portfoliosijoittajalla intressi on huomattavasti pienempi jo tehdyn sijoituksen suuruuden vuoksi, ja menettelyn kustannukset ja vaiva eivät ole suhteessa saatavaan etuun. Kehitys, jossa nimenomaan ulkomaisten osakkeenomistajien lukumäärä ja portfoliosijoittajat vähenevät, ei siten ole yllättävä.

Tarkoituksenmukaista olisi helpottaa verosopimusten mukaisen yleisimmän lähdeverokannan 15 prosentin pidättämistä lähteellä keventämällä selvitysvelvollisuutta. Tähän verokantaan tuskin käytännössä kohdistuu veronkiertoriskiä. Jo ennen uutta menettelyä näihin tilanteisiin soveltui helpotettu menettely. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista selvittää, voisiko kotimaisen lähdeverokannan laskemisella olla valtion lähdeverotuloja kasvattava vaikutus.

Finanssiala ry - FA

Finanssiala ry (FA) mukaan Suomessa ei ole saavutettu OECD:n TRACE-mallin tavoitetta periä lähdeveroa oikean suuruisena jo ennakkopidätyksen yhteydessä. Merkittävä osa suomalaisten yhtiöiden hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuista osingoista verotetaan tällä hetkellä maksimaalisen lähdeveron (35 %) mukaan, mikä usein edellyttää jälkikäteen tehtäviä palautushakemuksia veron alentamiseksi.

FA mukaan pääsyynä ovat Verohallinnon ISD-päätöksessä ja soveltamisohjeissa rekisteröityneille säilyttäjille asetetut tiukat ja tulkinnanvaraiset menettelytapa- ja selonottovelvoitteet sekä säilyttäjien ankara verovastuu. Verohallinnon ohjeistuksessa olisi tärkeää tarkasti määritellä ne tiedot, jotka säilyttäjän tulee tarkistaa ennen osingonmaksua.

TRACE-menettelyn käyttöönotto on ollut alalle hyvin työläs ja kallis prosessi. TRACE-mallissa on koettu ongelmaksi tosiasiallisen edunsaajan määritelmän puuttuminen, mikä on aiheuttanut epäselvyyttä ja tulkintaongelmia. Myös lähdeverolain käytännössä rangaistusluontoinen korkea lähdeverokanta (35 %) sekä työläät ja pitkäkestoiset palautusmenettelyt on koettu hyvin ongelmallisiksi. Nykyistä Verohallinnon ohjeistusta tulisi selkeyttää erityisesti säilyttäjille asetettujen erittäin tiukkojen ja tulkinnanvaraisten menettelytapa- ja selonottovelvoitteiden osalta.

Finnwatch ry

Finnwatch ry:n mukaan TRACE-menettelyn käyttöönotto on parantanut Verohallinnon mahdollisuuksia suorittaa lähdeveroihin liittyvää verovalvontaa, ja menettelyn käyttöönottoa voidaan siten pitää onnistuneena. Verohallinto saa nykyään aiempaa enemmän tietoja osakkeiden säilytysketjusta ja osingonsaajista, mikä tehostaa valvontaa ja mahdollistaa valvontatoimien paremman kohdentamisen. TRACE-menettelyn voi olettaa sekä tehostaneen valvontaa että laskeneen väärinkäytösten määriä, sillä kiinnijäämisriski on menettelyn myötä kasvanut.

Tämä on tärkeää, koska lähdeveropetokset ja muut lähdeverotukseen liittyvät väärinkäytökset ovat aiheuttaneet isoja veromenetyksiä niin Suomessa kuin muissakin EU-maissa. Euroopan komission mukaan lähdeveroväärinkäytöksistä on aiheutunut EU-alueella vuosien 2000–2020 aikana noin 150 miljardin euron veromenetykset. Suomessa osingon maksuhetken ympärille ajoittuviin edestakaisiin kauppoihin perustuvan osinkopesun kohteena on ollut Verohallinnon

mukaan vuosittain noin 700 miljoonaa osaketta ja lähdeverojen kiertämisessä auttavien yritysten toiminta on aiheuttanut Suomelle vuosittain 80 miljoonan euron veromenetykset (2). Verohallinnon tiedot koskevat vuosia 2018–2021.

TRACE-menettelyn ansiosta Verohallinto saa nykyään aiempaa enemmän tietoja osakkeiden säilytysketjusta ja osingonsaajista, mikä tehostaa valvontaa ja mahdollistaa valvontatoimien paremman kohdentamisen. Tilastoja vuoden 2021 jälkeisten valvontaoperaatioiden tuloksista ei tiettävästi ole julkaistu, mutta TRACE-menettelyn voi olettaa sekä tehostaneen valvontaa että laskeneen väärinkäytösten määriä, sillä kiinnijäämisriski on menettelyn myötä kasvanut. FASTER-direktiivin toimeenpanon voidaan olettaa parantavan tilannetta entisestään, kun pitkälti Suomen TRACE-menettelyä vastaava menettely saadaan käyttöön myös muissa EU-maissa.

Lähdeveropetokset perustuvat Suomessa pitkälti siihen, että useisiin maksetut osingot ovat Suomen verosopimuksiin perustuen vapautettuja lähdeverosta. Lisäksi petoksissa voidaan hyödyntää sitä, että tietyt toimijat, kuten rahastot, on Suomessa vapautettu verosta. Näistä syistä osingon lähdeverotukselta voi välttyä esimerkiksi siirtämällä osakkeen omistuksen väliaikaisesti taholle, jolle maksetusta osingosta ei edellä mainituista syistä peritä lähdeveroa. Lähdeveropetoksia voitaisiinkin estää tehokkaimmin rajoittamalla mahdollisuuksia saada Suomesta osinkoja nollaverokannalla. Tämä tarkoittaisi osinkoverosta vapautettujen yhteisöjen, kuten rahastojen ja vakuutusyhtiöiden, verokohtelun muuttamista sekä nollaverokantoja sisältävien verosopimusten uudelleenneuvottelua. Suomella on tällä hetkellä nollaverotuksen mahdollistava verosopimus muun muassa Iso-Britannian, Arabiemiraattien ja Irlannin kanssa.

Väärinkäytösten estämistä auttaisi merkittävästi se, että lainsäädännössä olisi selkeästi määritelty, kuka katsotaan hallintarekisteröidyn osakkeen omistajaksi sekä missä tilanteissa osakkeenomistajaa voidaan pitää osinkoetuuden tosiasiallisena edunsaajana ja siten oikeutettuna verosopimuksissa määritettyihin alempiin lähdeverokantoihin. Nykyisellään tällaista määritelmää ei Suomen lainsäädännössä ole, mikä käytännössä avaa mahdollisuuksia lähdeveropetoksille, kun taho, jonka hallussa osakkeet väliaikaisesti ovat, voidaan katsoa verosopimusetuuksiin oikeutetuksi osingonsaajaksi. Tosiallisen edunsaajan määritelmä tulisi kirjata lakiin.

Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari kiinnittää huomiota siihen, että EU-tasolla pörssikauppojen selvitysaikaa on tarkoitus lyhentää nykyisestä. Lyhyempi selvitysaika aiheuttaa väistämättä paineita siihen, että arvo-osuusjärjestelmässä siirryttäisiin soveltamaan kansainvälisiä standardeja myös yhtiötapahtumiin, kuten osingonmaksuun. Selvityksen yhteydessä olisi siksi tärkeää varmistaa myös, ettei osinkojen verotusmenettelystä (lähdeverotus ja ennakonpidätys) aiheudu arvo-osuusjärjestelmän prosesseihin sellaisia käytännön ongelmia tai hankaluuksia, jotka voisivat vaikuttaa haitallisesti Suomen pääomamarkkinoiden kilpailukykyyn.

Keskuskauppakamarin käsityksen mukaan tarve palautusmenettelyille on noussut merkittävästi TRACE-mallin käyttöönoton jälkeen. TRACE-mallin keskeisimpänä kehitystarpeena on

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan se, että jatkossa lähdeveroetuuksia olisi mahdollista myöntää lähteellä nykyistä useammin.

TRACE-mallissa rekisteröityneellä säilyttäjällä on velvollisuus varmistua siitä, että osingonsaaja on oikeutettu verosopimusetuuksiin eli että osingonsaajaa voidaan pitää verosopimuksessa tarkoitettuna osinkotulon tosiasiallisena edunsaajana (Beneficial Owner). Selvitysvelvollisuuden sisältöä ei kuitenkaan määritellä riittävän tarkasti laissa, joten edellä mainitusta yhdistelmästä eli selonottovelvollisuuden laajuuden epäselvyydestä ja rekisteröityneen säilyttäjän ankarasta verovastuusta on Keskuskauppakamarin käsityksen mukaan seurannut se, että säilyttäjät soveltavat hiemankin epäselvissä tilanteissa kaavamaisesti 35 prosentin lähdeveropidätystä ulkomaille maksettuihin osinkoihin kaiken verovastuun välttämiseksi.

TRACE-mallin korotettu 35 %:n lähdevero on pidätettävä tilanteessa, jossa rekisteröitynyt säilyttäjä ei toimita osingonsaajan loppusaajatietoja vuosi-ilmoituksella. Käytännössä 35 %:n lähdeveron pidättäminen vapauttaa säilyttäjäyhteisön kaikesta verovastuusta, minkä vuoksi sen periminen voi olla säilyttäjän riskien minimoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Osingonsaajalle 35 %:n veron periminen merkitsee kuitenkin huomattavaa kassavirtahaittaa ja lisääntyvää hallinnollista taakkaa paitsi osingonsaajalle niin myös Verohallinnolle. Toisaalta veronsaajan näkökulmasta palautuksiin liittyy korkoseuraamukset, jotka tosiasiassa pienentävät lähdeveron tuottoa. Keskuskauppakamari katsookin, että 35 %:n verokantaa tulisi alentaa nykyisestä. Verokanta on kansainvälisessäkin vertailussa poikkeuksellisen korkea ja aiheuttaa mainehaittaa Suomelle sijoituskohteena.

TRACE-mallin kehittämistarpeita koskevassa selvityksessä tulisi myös arvioida alempaa kansallista lähdeverokantaa. Jos kansallinen lähdeverokanta asetettaisiin 15 prosenttiin, verosopimusetuuksien myöntäminen rajoittuisi tilanteisiin, joissa verosopimuksen mukainen verokanta on alle 15 prosenttia. Tämä keventäisi huomattavasti TRACE-mallista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä osingonsaajien, säilyttäjien että Verohallinnon näkökulmasta.

TRACE-mallissa ensisijainen vastuu lähdeveron pidättämisestä oikeansuuruisena lähteellä on rekisteröityneellä säilyttäjällä. Osingon maksajalla eli liikkeeseenlaskijalla säilyy kuitenkin toissijainen verovastuu osingoista. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos rekisteröitynyt säilyttäjä jättäisi maksamatta sille määrätyn veron, määrätään vero myös maksajalle turvaamistarkoituksessa erillisenä velvoitteena. Keskuskauppakamari katsoo, että maksajan toissijainen verovastuu on kohtuuton, koska maksajalla ei ole TRACE-järjestelmän toimintaperiaatteiden mukaisesti vastuuta - tai edes mahdollisuutta - varmistaa säilyttäjän myöntämien lähdeveroetuuksien oikeellisuutta osinkoa maksettaessa.

Listayhtiöiden neuvottelukunta LYNK

Menettelyn selvänä tavoitteena tulisi olla veron periminen maksunsaantihetkellä verosopimuksen mukaisesti oikeamääräisenä. Tämä on myös FASTER-direktiivin tavoite. Suomessa nykyisin sovellettavassa menettelyssä veroa peritään liikaa, koska hallintarekisteröityjä osakkeita koskeva uusi velvollisuus varmistua siitä, että osingonsaaja on oikeutettu verosopimusetuuksiin tarkoittaa käytännössä osingonmaksajan ankaraa vastuuta osingon tosiasiallisen edunsaajan oikeellisuudesta. Tämä on johtanut siihen valitettavaan

tilanteeseen, että pörssiyhtiöiden osingonmaksuun sovelletaan laajasti korotettua 35 %:n lähdeveroa verosopimuslähdeveron sijaan. Tämä on johtanut myös aikaa vieviin ja hallinnollisesti raskaisiin palautushakemuksiin, mitä ei ole pidettävä tehokkaan verotusmenettelyn kannalta tavoiteltavana asiantilana. Lähdeveronpalautusta voi ylipäätään hakea vasta osingonmaksua seuraavana vuonna ja lähdeveronpalautuksen maksamiseen kuluu tyypillisesti useita vuosia.

LYNK esittää, että osingonmaksajan selvitysvelvollisuuden määrittelee yksiselitteisen selkeästi laissa, kuten asiantila oli ennen nykyistä menettelyä ja että kevennetty selvitysvelvollisuus palautetaan sovellettavaksi yleisimmän verosopimusten mukaisen verokannan eli 15 prosentin osalta. Lisäksi liikkeeseenlaskijoiden toissijaisesta verovastuusta tulisi luopua. Myös kotimaisen lähdeverokannan laskemista tulisi harkita vakavasti.

Nasdaq Helsinki Oy

TRACE-mallia kehitettäessä ja FASTER-direktiiviä implementoitaessa on pyrittävä poistamaan nykyisen toimintamallin epäkohtia. Näitä ovat mm. lähdeveron palautushakemusten määrän lisääntyminen ja korotetun lähdeveron taso. Verotusprosessiin liittyvien yksityiskohtien ja osapuolten velvoitteiden selventäminen on tarpeen, ja esimerkiksi aiemmin käytössä olleiden ja tehokkaammin toimineiden menettely- ja selonottotapojen soveltamista tulisi harkita (ns. yksinkertaistettu menettely) siinä laajuudessa, kun on mahdollista huomioon ottaen uuden direktiivin sääntelykehikko.

Nordea Bank Oyj

Merkittävästä osasta suomalaisten yhtiöiden hallintarekisteröidyille osakkeille maksetuista osingoista peritään maksuvaiheessa lähdeverolain mukainen maksimilähdevero (35 %). Lähdeveron alentaminen verosopimusten mukaiseksi edellyttää liian usein palautushakemuksen tekemistä. Tämä on näkynyt ulkomaisten sijoittajien vähentyneenä kiinnostuksena suomalaisten yhtiöiden osakkeisiin.

Lähdeverolaissa on kuvattu TRACE-mallin yleiset periaatteet. Yksityiskohtaisempien menettelyjä ja velvoitteita koskevien määräysten antaminen on säännöksissä delegoitu Verohallinnolle, mitä jo sinällään voidaan pitää ongelmallisena legaliteettiperiaatteen kannalta.

Verohallinnon päätöksessä ja erityisesti kahdessa ohjeessa asetetaan rekisteröityneille säilyttäjille tiukat ja tulkinnanvaraiset menettelytapa- ja selonottovelvoitteet, jotka useilta osin poikkeavat OECD:n TRACE-mallista.

- Korostettu selvittämisvelvollisuus, kun osingosta peritään lähdeveroa alle 15 prosenttia ja osinko on 10 000 euroa tai enemmän sekä niihin liittyvä osingonmaksukohtainen varmistaminen.
- Epäselvä vaatimus itse annetun ilmoituksen luotettavuuden toteamisesta rekisteröityneen säilyttäjän käytettävissään olevien muiden osingonsaajaa koskevien tietojen perusteella.

- Vaatimukset verosopimuksiin liittyvän Principal Purpose Test'in soveltumattomuudesta ja vaatimuksen ulottaminen säilyttäjien lähiyksiköihin.

Ohjeiden tulkinnanvaraisuus yhdessä niiden osingonmaksuprosesseihin aiheuttamien haasteiden vuoksi monet säilyttäjät eivät ole rekisteröityneet säilyttäjärekisteriin tai rekisteröidyttyään soveltavat usein maksimilähdeverokantaa. Tätä lähestymistapaa vahvistaa TRACE-mallin ankara verovastuu, jonka mukaan rekisteröitynyt säilyttäjä on ensisijaisesti vastuussa perimättä jääneestä lähdeverosta, ellei se pysty osoittamaan, että virhe ei ole aiheutunut sen laiminlyönnistä.

Epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta lisää verosopimusten tosiasiallisen edunsaajan määritelmän puuttuminen. Verohallinnon ohjeessa Rajoitetusti verovelvollisen osingot, korot ja rojaltit on todellista edunsaajaa koskeva osionsa, mutta siinä käytännössä toistetaan vain OECD:n malliverosopimuksen kommentaarin yleisluonteisia toteamuksia.

Verohallinnon ohjeistusten linjaukset ja tulkinnanvaraisuus on nykyisen TRACE-mallin toimivuuden suurimpana esteenä. Ohjeistusten karsimista ja selkeyttämistä tulisi harkita ottaen huomioon sekä nyt annetut eri tahojen lausunnot että myös TRACE-mallin käyttöönottovaiheessa saatu lausuntopalaute.

Suomi käytännössä ainoa maa, jossa TRACE-malli on tällä hetkellä käytössä. Globaalisti toimivien säilyttäjien osingonmaksuprosessit ovat pitkälle yhtenäistettyjä ja automatisoituja. Näillä toimijoilla on käsittääksemme korkea kynnys ottaa käyttöön muista markkinoista poikkeavia prosesseja tietojärjestelmiä ja rekisteröityä säilyttäjäksi siihen liittyvine velvoitteineen pelkästään yhtä verrattain pientä arvopaperimarkkinaa (Suomea) varten.

Lähdeverolain 7 §:n 2 momentin mukaan hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta on perittävä 35 prosentin suuruinen lähdevero, jos osingonsaajan yksilöintitietoja ei ilmoiteta Verohallinnolle. Mainittu rangaistusluontoinen verokanta on erittäin korkea verrattuna esimerkiksi Ruotsin (30 %), Tanskan (27 %), Norjan (25 %) tai Saksan (26,375 %) vastaaviin sisäisen lainsäädännön mukaisiin maksimilähdeverokantoihin. Sille ei löydy perustetta verolainsäädännön systematiikasta ja olisi toivottavaa, että se alennettaisiin vähintään samalle tasolle muiden lähdeverolain 7 §:ssä säädettyjen osinkojen lähdeveroprosenttien kanssa (30 % / 20 % / 15 %).

Osinkoa maksettaessa liikaa peritty lähdevero voidaan hakea takaisin Verohallinnolta palautushakemuksella vasta osingon maksuvuoden jälkeen. Hakemuksissa on yksityiskohtaisesti selvitettävä maksetut osingot ja niistä perityt lähdeverot maksuerittäin, osinkojen maksureitit (välittäjäpankit), osinkojen saaja ja luonnollisesti hakemuksen peruste. Mukaan on liitettävä myös osinkoja koskevat tositteet (ns. voucherit). Lähdeveron palautushakemuksiin liittyvä menettely on työläs ja vaatii hakijoilta huomattavan määrän manuaalista työtä. Lisäksi hakemusten käsittelyajat Verohallinnossa ovat kohtuuttoman pitkät. Pitkäkestoista ja työlästä palautusmenettelyä on pidettävä kohtuuttomana ja Suomen arvopaperimarkkinan kilpailukyvyn kannalta kestämättömänä.

TRACE-mallin käyttöönottaminen on tuonut haasteita erityisesti sellaisille yhtiöille, joiden osake on Helsingin pörssin lisäksi listattu myös ulkomaisessa pörssissä, esimerkiksi Tukholmassa.

TRACE-menettelyssä kyseisen maan arvopaperikeskus on katsottu osaksi säilytysketjua. Säilyttäjän vastuut ja toiminnan luonne eivät kuitenkaan sovi arvopaperikeskuksen toimintaan, jossa erilaisten riskien ottaminen on tiukasti rajattu arvopaperikeskusasetuksessa (EU) 909/2014). Velvollisuuksien täyttäminen saattaa myös edellyttää teknisiä järjestelyjä, joiden rakentaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa. Tämä johtaa siihen, ettei kyseisellä markkinalla voida myöntää lainkaan lähdeveroetuuksia maksuhetkellä. Sääntelyä tulisikin tarkentaa siten, että velvoite rekisteröityä säilyttäjäksi ei koske tilanteita, joissa ulkomainen arvopaperikeskus toimii suomalaisen osakkeen liikkeeseenlaskupaikkana.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

SAK:n mukaan TRACE-malli on toiminut hyvin ja kyseessä on ollut tarpeellinen sääntelymuutos. Malli on auttanut erityisesti verovalvonnassa. Lähdeverotukseen liittyvä aggressiivinen verosuunnittelu ja lähdeveropetokset aiheuttavat merkittäviä verotuottomenetyksiä.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2024–2027 (TEM/2024/168) sisältää monia ehdotuksia, jotka tulisi ottaa huomioon tulevassa lainvalmistelutyössä.

On tärkeää, että rekisteröityneet säilyttäjät kykenevät asioimaan Verohallinnon kanssa sähköisiä palvelukanavia käyttäen. SAK:n käsityksen mukaan Suomi.fi-tunnuksien käyttäminen ei ole onnistunut kaikkien ulkomaisten toimijoiden osalta. Tulevaisuudessa tulisikin siis tarkastella myös muita sähköisen palvelukanavien mahdollisuuksia.

Verohallinnon tiedonsaantia voi tehostaa esimerkiksi niin, että mahdollistetaan tietojen saanti rahoitusmarkkinoiden valvontaa varten raportoiduista kauppatapahtumista ja kauppatietorekisteristä. Pyynnöstä tapahtuvaa tietojenvaihtoa tehokkaampaa olisi, jos Verohallinto voisi itse analysoida Finanssivalvonnan käytössä olevia tietoja yhdistää niitä Verohallinnon käytössä oleviin tietoihin.

Lainsäädännössä tulisi määritellä, kuka katsotaan lähdeverolain tarkoittamaksi osingonsaajaksi tilanteissa, joissa omistus on moniportaisesti hallintarekisteröity ja millä edellytyksillä osingonsaajaa voidaan pitää tosiasiallisena edunsaajana oikeutettuna verosopimusten mukaisiin verokantoihin. Lisäksi osakeyhtiölakiin tulisi lisätä tosiasiallista edunsaajaa koskeva määritelmä.

Säilyttäjille tulisi antaa mahdollisuus ennakkoratkaisun hakemiseen Verohallinnolta, mikä lisäisi oikeusvarmuutta. Viranomaisaloitteisten päätösten muuttamisten määräaikoja tulisi pidentää, huomioiden kuitenkin verotusmenettelyn yhtenäisyys.

Suomen Asianajajaliitto

Asianajajaliitto pitää tärkeänä varmistua verosopimuksen mukaisen alennetun verokannan soveltumisesta ennen osingonmaksua ja verosopimusetuuksien myöntämistä lähteellä. TRACE-mallin käyttöönotto on johtanut lisääntyneisiin lähdeveron palautusprosesseihin, myös tulkinnallisesti selvissä tilanteissa. Suurin tekijä tähän on ollut rekisteröityneille säilyttäjille

TRACE-mallissa asetettu suora verovastuu sekä erityisesti heidän selvitysvelvollisuutensa sisältöön liittyvä epävarmuus. Tämän seurauksena säilyttäjät ovat usein varmuuden vuoksi pidättäneet lähteellä täyden lähdeveron. Palautuksen saamiseen voi mennä useampi vuosi, seurauksena Verohallinnon palautushakemusten käsittelyyn ohjaamista riittämättömistä resursseista.

Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä uudistettaessa nopeutetun palautuksen malliin (Suomen ns. Quick Refund) panostetaan riittävästi, ja palautukselle asetetaan selkeät aikataulut. Verohallinnon puolelta on edellytettävä riittäviä resursseja sen tavoiteisiin pääsemisen mahdollistamiseksi.

Asianajajaliitto pitää tärkeänä rekisteröityneen säilyttäjän selvitysvelvollisuuden tarkempaa rajaamista lainsäännöksin sekä Verohallinnon ohjeistuksin. Esimerkiksi tosiasiallisen edunsaajan käsitettä ei ole määritelty tarkemmin lainsäädännössä tai Verohallinnon ohjeissa, vaikka tätä ehdotettiin jo TRACE-mallin käyttöönoton yhteydessä. Aiheesta ei ole myöskään olemassa oikeuskäytäntöä. Sen määrittely olisi tärkeää esimerkiksi erilaisissa johdannaisinstrumentein toteutetuissa rahoitusmarkkinalle tavanomaisissa ja tietyille tahoille pakollisissa suojausjärjestelyissä.

Suomen Veroasiantuntijat ry

Suomi otti käyttöön TRACE-menettelyn vuonna 2021. Menettelyn 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.

Verohallinnon ohjeistus on legaliteettiperiaatteen näkökulmasta arvioituina ongelmallista siltä osin kuin säilyttäjän velvollisuudet eivät ole tarkkarajaisia ja täsmällisiä, vaan jättävät paljon tilaa tulkinnalle. Tällaisia ovat esimerkiksi se, että rekisteröityneen säilyttäjän tulisi jättää verosopimusetuus 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 näkemyksen mukaan 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 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.

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 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.

Tilannetta tulisi selkiyttää Verohallinnon ohjeistuksella, jonka perusteella toimiessaan säilyttäjät saisivat luottamuksensuojaa. 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 juridisten muotojen perusteella olisi syytä määritellä laissa selvästi, millaiset ulkomaiset entiteetit ovat yhteisöjä Suomen verotuksen näkökulmasta esimerkiksi sovellettaessa 20 %:n verokantaa.

Ulkomaisten säilyttäjien on ollut osittain vaikea päästä käyttämään Suomen OmaVero-järjestelmää ja kommunikoimaan 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 määräajat niiden osalta on jo ohitettu, kun ulkomainen säilyttäjä saa kirjeen postitse.

TRACE-raportointi on 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 määräaikaa 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.

Verohallinto

Verohallinnon näkemyksen mukaan TRACE-malli on toiminut hyvin ja lakimuutos on toteuttanut tarkoitustaan. Verohallinnon kokemuksen mukaan mallin soveltaminen on parantanut verotuksen oikeellisuutta ja tehostanut verovalvontaa. Lisäksi verovastuu on selkeytynyt aiempaan oikeustilaan verrattuna. Myös rekisteröityneen säilyttäjän huolellisuusmenettelyä koskeva sääntely on osoittautunut toimivaksi ja lähdeverolaissa edellytetyn, Verohallinnon päätöksellä tarkemmin määritellyn itse annetun ilmoituksen hyödyntäminen on ollut toimiva ratkaisu. Verohallinnon saaman palautteen mukaan yksityiskohtainen sääntely huolellisuusmenettelyssä vaadittavista selvityksistä ja menettelyistä on selkeyttänyt toimialan velvollisuuksia ja lisännyt oikeusvarmuutta myös toimialalle.

Verohallinnon käsityksen mukaan myös rekisteröitynyttä säilyttäjän asemaa koskeva sääntely on toiminut hyvin. Näiden kokemusten perusteella rekisteröityneen säilyttäjän asemaa voisi harkita kehitettäväksi nykyisestä laajentamalla säilyttäjän roolia myös lähdeveron palautusmenettelyssä (ks. tarkemmin jäljempänä).

Käytännön haasteena rekisteröityneiden säilyttäjien toiminnassa on kuitenkin havaittu sähköiseen asiointiin pääsyn vaikeus, kun kyse on ulkomaalaisista toimijoista. Rekisteröityneiden säilyttäjien vuosi-ilmoittaminen toiminut hyvin ja lisännyt Verohallinnon tietojensaantia, mikä puolestaan helpottaa lähdeveron palautushakemusten käsittelyä. Käytännön haasteet ovat liittyneet tietojen täsmäytykseen.

TRACE-mallin soveltaminen on lisännyt Verohallinnolle tehtävien lähdeveron palautushakemusten määriä. Tässä yhteydessä on noussut esille ajatuksia kehittää lähdeveron palautusmenettelyä koskevaa lainsäädäntöä.

Verohallinnon tiedoista (Kuva 1) on nähtävissä, että TRACE-menettelyllä ei ole ollut vaikutusta siihen, minkä verran julkisen kaupankäynnin kohteena olevat yhtiöt maksavat osinkoja rajoitetusti verovelvollisille osingonsaajille. Rajoitetusti verovelvollisten osuus kaikista julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden maksamien osinkojen saajista on ollut tasaisesti 53–

55 prosenttia TRACE-menettelyn aikaisina vuosina 2021–2023, kun se vuosina 2018–2020 ajalla ennen TRACE-menettelyä oli 46–56 prosenttia.

Verohallinnon tiedoista (Kuva 2) on myös nähtävissä, että Suomen tekemissä verosopimuksissa yleisimmän osinkojen verokannan eli 15 prosentin soveltaminen on hyvin lähellä sitä tasoa, mitä se oli ajalla ennen TRACE-menettelyä. Vuoden 2020 poikkeuksellinen 51 prosentin osuus selittyy sillä, että Verohallinnon tekemän valvonnan seurauksena osa tilinhoitajista peri kategorisesti kaikilta 15 prosentin lähdeveron, eikä soveltanut 0 prosentin lähdeverokantaa osinkoa maksettaessa lainkaan.

Verohallinnolle annettuihin vuosi-ilmoituksiin perustuvista tiedoista on myös nähtävissä, että vuonna 2019 lähes puolet osingoista maksettiin lähdeveroa perimättä, vaikka yleinen lähdeverokanta suurimmassa osassa verosopimuksia on 15 prosenttia. Verohallinto on sittemmin valvonnalla puuttunut tilanteeseen, ja taustalta on löytynyt veronkiertojärjestelyjä.

TRACE-menettelyssä 0 prosentin lähdeverokannan soveltaminen edellyttää rekisteröityneeltä säilyttäjältä erityisen huolellisuusmenettelyn noudattamista, jos säilyttäjä haluaa varmistua siitä, että säilyttäjä ei joudu mahdollisesta alipidätyksestä verovastuuseen. Erityistä huolellisuusmenettelyä on julkisessa keskustelussa ja Verohallinnon ohjevalmistelussa saamissa palautteissa pidetty raskaana ja sen on katsottu estävän sijoittajia saamasta lähdeveroetuuksia osinkoa maksettaessa. Verohallinnon tilastosta on kuitenkin nähtävissä, että 0 prosentin lähdeverokantaa sovellettiin 24 prosenttiin rajoitetusti verovelvollisille maksetuista osingoista vuonna 2023, mikä on linjassa esimerkiksi vuoden 2020 kanssa.

Verohallinto on tätä lausuntoa varten analysoinut tarkemmin erityisesti vuotta 2021, koska se on ainoa TRACE-menettelyn alainen verovuosi, josta lähdeveron palautusten hakemisen määräaika on jo kulunut umpeen (vuoden 2024 lopussa).[45] Lähdeveron palautusta voidaan hakea useilla eri perusteilla ja esimerkiksi ulkomaisten sijoitusrahastojen tuloverolain 20 a §:ään perustuvat palautushakemukset ovat fiskaalisesti varsin merkittäviä. Tuloverolain sääntelyä muutettiin vuoden 2020 alusta ja asiasta saatiin vuonna 2022 oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytännön EU-oikeuteen pohjautuvat linjaukset ovat laajentaneet osinkojen verovapautta ja lisänneet sekä lähdeverojen palautusten lukumäärää että palautettavan veron kokonaismäärää. Koska TRACE-menettelyn ensisijaisena tarkoituksena on mahdollistaa verosopimusetuuksien myöntäminen sijoittajalle jo osinkoa maksettaessa, analysoidaan nimenomaan verosopimukseen perustuvia lähdeveron palautushakemuksia sen selvittämiseksi, ketkä sijoittajat eivät syystä tai toisesta pääse TRACE-menettelyn piiriin.

Eniten verosopimukseen perustuvia lähdeveron palautuksia haetaan (Kuva 3) Yhdysvalloista, jolloin tyypillinen hakija on verosopimuksen nojalla lähdeverovapauteen oikeutettu eläkerahasto. Muilta osin tilastossa korostuvat hakijoina 0 prosentin verosopimusvaltiossa asuvat yhteisöt, mihin TRACE-menettelyn erityisellä huolellisuusmenettelyllä on varmasti ollut

[45] Huomattakoon kuitenkin, että myös vuoden 2021 tietoihin kohdistuu tässä vaiheessa vielä epävarmuuksia, sillä Verohallinto on vastaanottanut suuren määrän ko. vuotta koskevia lähdeveron palautushakemuksia, jotka ovat vielä käsittelemättä. Näin ollen lopullinen verokertymä vuodelta 2021 ei ole tiedossa ennen kuin kaikki ao. vuotta koskevat palautushakemukset on käsitelty. Lisäksi on huomattava, että palautushakemuksiin perustuviin tilastoihin voi kohdistua isojakin hakemuksissa olevien epäselvästi merkittyjen tietojen optisesta luvusta johtuvia virheitä, jotka korjaantuvat, kun virkailija ottaa hakemuksen käsittelyyn ja varmistaa oikeat tiedot.

vaikutus. Osittain tavoitteena onkin ollut, ettei 0 prosentin lähdeverokantaa sovelleta osinkoa maksettaessa liian kevyin perustein, sillä sen soveltamiseen on havaittu liittyvän merkittäviä veroriskejä.

Omana kokonaisuutenaan tilastossa korostuvat myös ruotsalaiset sijoittajat, joiden joukossa on merkittävissä määrin myös henkilöasiakkaita. Heidän hakemuksissaan korostuvat niin kutsutut kaksoislistatut osakkeet, joista peritään kategorisesti aina 35 prosentin maksimilähdevero, vaikka Ruotsissa olisi rekisteröitynyt säilyttäjä, joka olisi halukas ottamaan vastuulleen alennetun verokannan soveltamisen. Taustasyynä on Ruotsin arvopaperikeskuksen linjaus luopua kokonaan maksuhetkellä sovellettavien alennettujen verokantojen soveltamisesta kaikkien ulkomaisten osinkojen osalta. Linjaus ei ole riippuvainen Suomen TRACE-mallista. Jos ruotsalainen sijoittaja ostaa osakkeita Helsingin pörssistä, hän saa tyypillisesti verosopimusetuudet TRACE-mallin mukaan, mutta jos sama ruotsalainen sijoittaja ostaa saman yhtiön osakkeita Tukholman pörssistä, häneltä peritään maksimivero. Tilanne aiheuttaa hallinnollista taakkaa sekä sijoittajalle että Verohallinnolle.

Verohallinnon tiedoista (Kuva 4) on nähtävissä, että Verohallinnolle tehtyjen lähdeveron palautushakemusten määrä oli ollut kasvussa jo ennen TRACE-lakimuutosta ja kasvu on jatkunut myös lakimuutoksen jälkeen. Lähdeveron palautuksen hakuaika on vuonna 2017 ja sen jälkeisinä vuosina maksetuista osingoista lähtökohtaisesti 3 vuotta maksuvuotta seuraavan vuoden alusta. Siten saapuneiden palautushakemusten ja jo osinkoa maksettaessa myönnettyjen huojennusten välisestä suhteesta TRACE-aikana on vaikea tehdä tässä vaiheessa luotettavia johtopäätöksiä. Verohallinnon havaintojen mukaan lähdeveron palautushakemusten määrän lisääntymiseen on vaikuttanut lakimuutoksen ohella usea erillinen seikka, joilla ei ole suoranaista liityntää TRACE-lakimuutokseen. Hakijoiden käytännöt palautushakemusten laatimisessa ovat muuttuneet. Aikaisemmin samalla hakemuksella tyypillisesti haettiin palautusta useilta vuosilta ja usean osinkoerän osalta. Nykyisin on tavanomaisempaa, että jokaisesta osinkoerästä haetaan lähdeveron palautusta erillisellä hakemuksella, mikä selittää osaltaan hakemusten lukumäärien kasvua.

Verohallinnon ylläpitämässä säilyttäjärekisterissä on 83 rekisteröitynyttä säilyttäjää (tilanne 28.1.2025). Rekisterissä on säilyttäjiä Euroopan lisäksi mm. Pohjois-Amerikasta ja Aasiasta. Julkinen säilyttäjärekisteri löytyy Verohallinnon sivuilta www.vero.fi. Käytännössä vapaaehtoinen rekisteröityminen on kiinnostanut säilyttäjiä ympäri maailmaa ja rekisterimenettely on toiminut lakimuutoksen tavoitteen mukaisesti.

Verohallinnon kokemusten mukaan rekisteröityneen säilyttäjän rekisteröintiin ja rekisteristä poistamiseen liittyvä sääntely on toiminut hyvin eikä sen suhteen ole havaittu kehittämistarpeita. Verohallinnon näkemyksen mukaan säilyttäjille vapaaehtoinen rekisteröinti on ollut toimiva ratkaisu, jotta rekisteröityneet säilyttäjät ovat olleet sitoutuneita velvoitteisiinsa ja hyväksyneet rekisteröinnistä seuranneet vastuut. Eräissä yksittäisissä tilanteissa myös Verohallinnon valvontatoimenpiteille on ollut tarvetta. Rekisteröityneiden säilyttäjien sitoutuminen velvoitteisiinsa on mahdollistanut Verohallinnon ja rekisteröityneiden säilyttäjien hyvän yhteistyön ensisijaisesti ohjauksen ja neuvonnan keinoin.

Verohallinnon kokemusten mukaan Verohallinnon valvontamahdollisuudet ja keinot puuttua virheelliseen menettelyyn ovat hyvät. FASTER-direktiiviä implementoitaessa tulisi kuitenkin arvioida ja ratkaista se, miten laiminlyöntimaksujen määrääminen tapahtuu kuukausittaisessa ilmoittamisessa. Lisäksi laiminlyöntimaksujen suuruutta tulisi tarkastella, jotta rekisteröityneillä säilyttäjillä on riittävät kannusteet antavat ilmoitukset Verohallinnolle ajallaan ja kerralla oikein, eikä seurauksena olisi jatkuvaa ilmoitusten korjaamista. Sanktiotason osalta Verohallinto toteaa, että Valtioneuvoston 19.12.2024 tekemään periaatepäätökseen liittyen on hyväksytty Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2024–2027, jossa on toimenpiteenä 2.2 Kehitetään sivullisen tiedonantovelvollisuuden sanktiointia ja mahdollistetaan perusteettomien lähdeveron palautushakemuksia koskeva laiminlyöntimaksu. Erityisesti riittävän tehokkaiden sanktioiden merkitys korostuu FASTER-direktiivin mukaisten menettelyjen tullessa sovellettaviksi, kun osalla varmennetuista arvopaperien säilyttäjistä tulee olemaan rekisteröitymisvelvollisuus.

Rekisteröityneet säilyttäjät ovat pääsääntöisesti ulkomaisia toimijoita. Pääsy Verohallinnon sähköiseen järjestelmään tapahtuu Digi- ja väestötietovirastolta haettavien Suomi.fi-valtuuksien kautta. Käytännössä tunnusten saanti on osoittautunut hyvin haastavaksi ja vain muutamat ulkomaalaiset rekisteröityneet säilyttäjät ovat hakeneet ja onnistuneet saamaan tarvittavat valtuudet. Tunnuksia ei myöskään voi uusia vaan ne pitää hakea uudestaan kolmen vuoden välein. Verohallinnon käsityksen mukaan rekisteröityneiden säilyttäjien sähköisten valtuuksien hakemisen edellytysten parantaminen olisi erittäin tärkeää järjestelmän toiminnan kannalta. Nykyisin suuri osa viestinnästä Verohallinnon ja rekisteröityneiden säilyttäjien välillä tapahtuu sähköpostitse.

OECD:n TRACE-skeeman käyttäminen on osoittautunut käytännössä hyvin toimivaksi ratkaisuksi. Verohallinnon kokemusten mukaan rekisteröityneiden säilyttäjien vuosi-ilmoitusten antaminen TRACE:n XML-skeemalla on onnistunut pääasiassa hyvin alusta lähtien sekä kotimaisilta että ulkomaisilta rekisteröityneiltä säilyttäjiltä. TRACE:n XML-skeema on ollut tuttu rahoituslaitoksille jo muusta raportoinnista, kuten DAC2- ja FATCA-raportoinnista.

Tietojen antaminen on vapaaehtoista eikä säilyttäjällä ole velvollisuutta antaa osingonsaajan yksilöintitietoja perittyään 35 prosentin lähdeveron. Tietoja ei tällöin saada kattavasti osingonsaajista, mikä vaikeuttaa muun muassa palautushakemusten käsittelyä. Erityisesti lakimuutoksen soveltamisen alussa 35 prosentin lähdeveroa perittiin paljon osin säilyttäjillä olleen epäselvyyden vuoksi. FASTER-direktiivissä ilmoitusvelvollisuus on kattavampi ja varmennettujen arvopaperien säilyttäjien pitää ilmoittaa osingonsaaja myös niissä tilanteissa, joissa verohuojennuksia ei myönnetä, joten direktiivin voidaan näiltä osin olettaa parantavan Verohallinnon tiedonsaantia.

Vuosi-ilmoittamiseen liittyviä haasteita on tullut ilmi tietojen täsmäytysvaiheessa, jossa Verohallinto täsmäyttää osinkojen säilytysketjussa olevien rekisteröityneiden säilyttäjien antamia vuosi-ilmoituksia saman ketjun toisten toimijoiden antamiin vuosi-ilmoituksiin. Säilytysketjut ovat usein moniportaisia siten, että osingonmaksu osingonsaajalle tapahtuu säilyttäjäketjun kautta ja nykyisellään tieto säilyttäjän sijainnista ketjussa jää avoimeksi. Tietoa siitä, paljonko osinkoja on saatu edelliseltä säilyttäjältä tai osingonmaksajalta, ei edellytetä

ilmoitettavan nykyisin. Kattavan säilytysketjutiedon puuttuminen vaikeuttaa ilmoitusten valvontaa ja aiheuttaa eräissä tilanteissa haasteita myös palautusmenettelyyn.

Verohallinnon kannalta nykyinen vuosittainen ilmoittaminen on toiminut hyvin ja mahdollistanut myös joustavat oikaisut maksuvuoden aikana. Maksajat ja rekisteröityneet säilyttäjät ovat siten voineet korjata ja oikaista veron perintää maksuvuoden aikana. Verohallinnon näkökulmasta menettely on ollut hallinnollisesti tehokas, eikä siihen ole liittynyt merkittäviä veroriskejä. FASTER-direktiivissä tietojen ilmoittamisen aikataulu muuttuu ja nykyisen kaltainen maksuvuoden oikaisu ei enää ole mahdollista.

Verohallinnon käsityksen mukaan rekisteröityneelle säilyttäjälle voisi antaa oikeuden lähdeverolain 12 a §:n mukaisen ennakkoratkaisun hakemiseen vastaavasti kuin suorituksen maksaja voi nykyisin hakea lähdeverotuksesta ennakkoratkaisua. Tämä lisäisi oikeusvarmuutta ja parantaisi rekisteröityneen säilyttäjän mahdollisuuksia ottaa vastuuta osingoista perityistä lähdeveroista tilanteissa, joissa se on epävarma lain tulkinnasta.

Verohallinnon mukaan suuri osa lähdeveron palautushakemuksista tulee verovelvollisilta, joita edustaa suuri rahoituslaitos. Käytännössä nämä ovat usein rekisteröityneitä säilyttäjiä. Palautusmenettelystä sekä verovelvollisille että Verohallinnolle aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi tulisi harkita ja tutkia edellytyksiä sille, voisiko rekisteröityneille säilyttäjille säätää lähdeverolaissa oikeuden hakea edustamiensa sijoittajien puolesta siten, että ne ottaisivat samalla vastuun hakemuksen piirissä olevien tietojen oikeellisuudesta ja veron oikeamääräisyydestä, kuten osingon maksamisvaiheessakin. Lisäksi sähköisen palautushakemuksen pakollisuutta tässä yhteydessä tulisi harkita, sillä paperilomakkeiden optinen luku aiheuttaa kustannuksia Verohallinnolle ja on altis skannausvirheille.

Lähdeveron palautushakemusten määrä on kasvanut TRACE-lakimuutoksen jälkeen. Kasvua selittää osaltaan se, että muutoksen yhtenä tavoitteena oli, että tulkinnanvaraisissa ja epäselvissä sekä suuren veroriskin tapauksissa lähdeverohuojennuksia ei myönnetä lähteellä vaan asia tulee Verohallinnon arvioitavaksi ja ratkaistavaksi. Näiltä osin voidaan arvioida lakimuutoksen tavoitteen täyttyneen. Hakemusmäärän kasvuun on havaittu liittyvän myös muita lakimuutoksesta riippumattomia syitä ja palautusmenettelyyn on päätynyt myös muita kuin korkean riskin tilanteita.

TRACE-lakimuutoksen yhteydessä ei muutettu lähdeveron palautusmenettelyä koskevaa lainsäädäntöä. TRACE-mallin käyttöönotto on lisännyt lähdeveron palautushakemusten määrää, mutta toisaalta parantanut Verohallinnon tietojensaantia ja siten myös Verohallinnon valvontamahdollisuudet ovat kehittyneet. Verohallinto saa rekisteröityneiden säilyttäjien vuosi-ilmoituksilla osingonsaajista entistä kattavammat tiedot, mikä nopeuttaa palautushakemusten käsittelyä, parantaa Verohallinnon mahdollisuuksia varmentaa palaushakemusten oikeellisuutta ja edellä mainittujen syiden vuoksi vähentää osingonsaajien palautushakemuksiin liittyvää hallinnollista taakkaa erityisesti tilanteissa, joissa veroa on peritty 30 prosenttia tai vähemmän. Lakimuutoksen jälkeen palautusmenettelyyn liittyvät haasteet liittyvät erityisesti tilanteisiin, joissa on peritty 35 prosentin lähdevero eikä osingonsaajasta saada tietoja vuosi-ilmoituksella. Palautushakemusten käsittelyn yhteydessä on noussut esille kehitettäviä kohteita esimerkiksi

päätöksen viranomaisaloitteista muuttamista koskevissa määräajoissa, rekisteröityneen säilyttäjän roolissa ja perusteettomien hakemusten sanktioinnissa.

TRACE-malli on nostanut esiin kehitystarpeita mallin ulkopuolisissa hallintarekisteriosinkojen lähdeverotukseen liittyvissä menettelysäännöksissä. Osinkojen lähdeverotukseen liittyvät veroriskit korostuvat niiden verosopimusten osalta, joissa on sovittu alle 15 prosentin lähdeverokannasta. Alle 15 prosentin verokantoihin verosopimuksen yleisenä verokantana tai tiettyihin rajattuihin poikkeuksiin soveltuvana verokantana (pl. suorasijoitusosingot) tulisikin suhtautua jatkossa kriittisesti.

TRACE-mallissa lähdeverolain 10 b §:n säännöksien on koettu selkeyttävän vastuukysymyksiä ja rekisteröityneen säilyttäjän huolellisuusmenettelyitä verosopimukseen perustuvien huojennusten osalta. Lain täsmentämistä tulisi vastaavasti harkita myös niiden tilanteiden osalta, kun lähdeverohuojennus perustuu muuhun kuin verosopimukseen. Vastaavasti myös verotusmenettelystä annetun lain 23 b §:n tarkkarajaisuutta tulisi tässä yhteydessä tarkastella.

Lähdeverolain 7 §:n 2 momentin mukaan maksajan on perittävä julkisesti noteeratusta yhtiöstä hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta 35 prosentin lähdevero, jos maksajalla tai rekisteröityneellä säilyttäjällä ei ole verotusmenettelystä annetun lain 15 e §:ssä tarkoitettuja tietoja osingon saajasta. Laki jättää kuitenkin epäselväksi, että mitä VML 15 e §:ssä tarkoitettuja tietoja tässä yhteydessä tarkalleen tarkoitetaan. Verohallinnon tulkinnan mukaan 30 prosentin soveltamisen edellytyksenä on, että rekisteröitynyt säilyttäjä tai maksaja ilmoittaa tiedossaan olevan osingonsaajan yksilöintitiedot. Lain selkeyttämiseksi viittauksen VML 15 e §:n mukaisiin tietoihin voisi täsmentää.

TRACE-mallin mukaiset menettelyt koskevat tuloverolain 33 a §:ssä tarkoitetusta julkisesti noteeratusta yhtiöstä saatua osinkoa hallintarekisteröidylle osakkeelle. Mallin mukaisten menettelyjen soveltamista myös muihin kuin julkisesti noteerattuihin arvo-osuusjärjestelmään kuuluviin yhtiöihin tulisi harkita hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen osalta. Lisäksi tulisi harkita mallin mukaisten menettelyjen soveltamista myös julkisesti noteerattuihin osuuskuntiin ja niiden hallintarekisteröityihin osuuksiin. Käytännössä näihin liittyvät maksajan, säilytysketjun ja Verohallinnon kannalta vastaavat menettelylliset haasteet.

TRACE-mallissa vuosi-ilmoitus on annettava maksuvuoden jälkeisen vuoden tammikuun loppuun mennessä. Mallin mukaisissa menettelyissä tärkeässä roolissa on ollut maksuvuoden korjausten kautta myönnettävät huojennukset. Menettely on mahdollistanut hallinnollisesti kevyesti ja nopeasti huojennuksen myöntämisen tilanteissa, joissa rekisteröitynyt säilyttäjä on saanut riittävän varmuuden osingonsaajan oikeudesta lähdeveroetuihin maksun jälkeen. Huojennusten lainsäädännöllinen pohja on nojannut lähdeverolain 10 §:n 2 momenttiin. Näiden menettelyjen lainsäädännöllistä asemaa olisi perusteltua tarkastella ja täsmentää.

Lähdeverolain 11 §:n 2 momentin mukaisia palautuksia koskeva lainsäädäntö toimii pääsääntöisesti hyvin, mutta viranomaisaloitteista muuttamista koskevat määräajat ovat osoittautuneet käytännössä haasteellisiksi. Käytännössä lähdeveron palautushakemukset tulevat monesti Verohallintoon usean vuoden viiveellä maksuvuodesta. Normaali päätöksen viranomaisaloitteista muuttamista koskeva kolmen vuoden määräaika on saattanut kulua

loppuun jo ennen kuin lähdeveron palautuspäätöstä on edes tehty. Palautuspäätöksen oikaisun mahdollistavan määräajan sääntelyä voisikin olla aiheellista pohtia, ottaen samalla huomioon verotuksen oikaisua koskevan sääntelyn yhtenäisyys.

Lähdeverolain 16 §:n 2 momentin mukaan, jos lähdevero muutoin kuin veron perimiseen velvollisen laiminlyönnin johdosta tai muussa kuin lain 9 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tapauksessa on jäänyt perimättä, sovelletaan vastaavasti, mitä tämän pykälän 1 momentissa säädetään, kuitenkin niin, että Verohallinto vahvistaa viipymättä verovelvollisen verotettavan tulon sekä määrää siitä menevän veron.

Säännös on aiheuttanut Verohallinnossa ylimääräistä hallinnollista työtä ja luonut tiettyä epävarmuutta perimättä jääneiden lähdeverojen saamisessa. Tämä on ilmennyt tilanteissa, joissa Verohallinto on havainnut, että lähdeverohuojennuksia on myönnetty perusteettomasti, mutta säännöksen perusteella on jäänyt epäselväksi, kenen laiminlyönnistä on ollut kyse.