Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
18.9.2023

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi ylimääräisten lähdeverojen nopeampi ja turvallisempi alentaminen (U 26/2023 vp)

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle lähdeveromenettelyjen uudistamiseen tähtäävää FASTER-direktiiviä koskevasta U-kirjelmästä.

Toimet lähdeveropetosten estämiseksi tervetulleita

FASTER-direktiivillä on tarkoitus ottaa EU:ssa käyttöön yhtenäiset nopeutetut menettelyt rajat ylittävistä sijoituksista saatuihin osinko- ja korkotuloihin liittyvien verosopimusetuuksien saamiseksi. Lisäksi ehdotetulla menettelyllä pyritään vähentämään lähdeveroihin liittyvien veropetosten ja väärinkäytösten riskiä.

Veropetosten ja väärinkäytösten torjunnalle on tarve, sillä alennettujen lähdeverokantojen väärinkäyttöön sekä perusteettomien lähdeveronpalautusten hakemiseen perustuvat väärinkäytökset aiheuttavat EU-maille valtavia veromenetyksiä. Tyypillisessä väärinkäytöksessä osake lainataan tai myydään osingon irtoamishetkeksi sellaiselle taholle, joka olisi oikeutettu lähdeverovapautukseen verosopimuksen perusteella, jos kyse olisi arvopaperin tosiasiallisesta edunsaajasta. Vaihtoehtoisesti kyse voi olla siitä, että lähelle osingon irtoamishetkeä ajoittuvalla lyhyeksimyynnillä hämärretään tietoa siitä, kuka osakkeen omistaa, jolloin kahdella eri taholla voi olla mahdollisuus hakea vain yhteen kertaan maksetun lähdeveron palautusta.

Arvioiden mukaan näiden niin kutsuttujen osinkopesu- tai cum/cum- ja cum/ex-järjestelyjen aiheuttamat veromenetykset nousivat EU-alueella vuosien 2000–2020 aikana noin 140 miljardiin euroon. 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[1].

Järjestelyt ovat mahdollisia vain hallintarekisteröityjen osakkeiden tapauksessa. Tämä johtuu siitä, että niiden kohdalla arvo-osuusjärjestelmään kirjautuu osakkeiden todellisen omistajan sijasta hallintarekisteröinnin hoitaja. Tällöin tieto edestakaisista kaupoista tai muista keinotekoisista järjestelyistä jää piiloon eivätkä eri maiden verohallinnot saa käyttöönsä riittäviä tietoja sijoittajasta tai osingon irtoamishetken ympärillä tapahtuvista transaktioista.

[1] Verohallinnon tiedote, 8.6.2022: 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/

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

Direktiivissä verohallintojen tiedonsaantia pyritään vahvistamaan sitomalla direktiivissä ehdotetut nopeutetut lähdeveromenettelyt siihen, että sijoitus on tehty rekisteröityneen ja verohallinnolle sijoittaja- ja omistustietoja raportoimaan velvoitetun välittäjän kautta. Finnwatch pitää tätä sidosta tärkeänä: lähdeveromenettelyn helpotuksia tulee myöntää vain tilanteissa, joissa lopullisen tulonsaajan henkilötiedoista ja mahdollisesta oikeudesta alennettuun verokantaan pystytään todella varmistumaan. Toisaalta näistä seikoista pitää pystyä varmistumaan myös niissä tilanteissa, missä lähdeveron palautusta haetaan normaalin hitaamman menettelyn kautta. U-kirjeestä ei käy ilmi tarjoaako direktiivi tähän minkäänlaisia työkaluja.

U-kirjelmä jättää tiettyjä seikkoja turhan avoimiksi

Suomessa on sovellettu vuodesta 2021 lähtien OECD:n TRACE-menettelyä, joka vastaa monilta osin nyt ehdotettua sääntelyä. U-kirjelmän mukaan direktiivin ei sen vuoksi odoteta aiheuttavan olennaisia muutoksia Suomen soveltamaan lähdeveromenettelyyn (muutoin kuin sähköisen asuinpaikkatodistuksen osalta). Kuitenkin Suomi tulisi U-kirjelmän mukaan saamaan aiempaa enemmän ja kattavammin loppusaajatietoja.

U-kirjelmässä olisi hyvä tuoda selkeästi esiin, miltä osin nykyinen TRACE-menettely eroaa direktiiviesityksen mukaisesta menettelystä, ja mitä nykyisellään puuttumaan jääviä tietoja Verohallinto uudistuksen seurauksena saisi. Ilmeisesti näitä olisivat ainakin osakkeen omistusaikaa ja osakkeeseen liittyviä sopimusjärjestelyjä koskevat tiedot, joita välittäjät velvoitettaisiin raportoimaan niiden omistajien osalta, joiden osakkeille maksettava osinko ylittää 1 000 euroa. Em. tiedoilla voidaan katsoa olevan hyvin keskeinen rooli cum/cum- ja cum/ex -tyyppisten väärinkäytösten tunnistamisessa, joten tältä osin direktiivi voisi merkittävästi parantaa väärinkäytösten tunnistamismahdollisuuksia myös Suomessa. Direktiivin jatkokäsittelyssä Suomen tulee varmistaa, ettei raportointivaatimuksia kavenneta komission esittämästä.

Yleisemmin direktiivissä ehdotetun sääntelymallin toimivuuden arviointia helpottaisi huomattavasti se, jos U-kirjelmässä tuotaisiin selkeästi esiin, millaisia Suomen kokemukset TRACE-menettelystä ovat tähän asti olleet – toisin sanoen, onko uuden menettelyn avulla saatu vähennettyä lähdeveropetoksia ja -väärinkäytöksiä.

Valtioneuvoston kantana todetaan, että “valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti ehdotusta, mutta katsoo, että siinä on useita ehdotuksen käytännön soveltamiseen liittyviä teknisiä yksityiskohtia, joita on syytä vielä selvittää tarkemmin”. Tässä yhteydessä olisi hyvä tuoda selkeästi esiin, mitä yksityiskohtia valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi tarkentaa. Tämä ei käy tällä hetkellä ilmi lausunnon kohteena olevasta U-kirjelmästä.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

Lähdeveropetosten torjuminen edellyttää myös muita toimia

Direktiivissä esitetylle verohallintojen tiedonsaannin parantamiselle on selkeä tarve. Samalla Suomen tulisi kuitenkin toteuttaa myös muita toimia lähdeverojen välttämiseen tähtäävien järjestelyjen estämiseksi:

- Tosiasiallisen edunsaajan määritelmä lisättävä lainsäädäntöön: Väärinkäytösten estämiseksi kansallisessa lainsäädännössä tulisi määritellä, kuka katsotaan hallintarekisteröidyn osakkeen omistajaksi, ja missä tilanteissa osakkeenomistajaa voidaan pitää osinkoetuuden tosiasiallisena edunsaajana ja siten oikeutettuna verosopimuksissa määritettyihin alempiin lähdeverokantoihin. Tämä voidaan toteuttaa lisäämällä lakiin tosiasiallisen edunsaajan määritelmä. Selkeästä lainsäädäntötasolle viedystä määritelmästä hyötyisi niin Verohallinto kuin raportointiin velvoitetut välittäjätkin.

- Lähdeverotukselta kokonaan vapauttavat verosopimukset on uudelleenneuvoteltava: Suomella on osinkojen lähdeveroa koskevat nollaverosopimukset voimassa muun muassa Iso-Britannian ja Arabiemiraattien kanssa. Osinkojen lähdeverotuksen estävillä nollaverosopimuksilla on keskeinen rooli lähdeveropetosten toteutuksessa, sillä ne mahdollistavat lähdeveroilta välttymisen tilanteissa, joissa osakkeet siirretään osinkojen maksuhetken ajaksi tällaisessa maassa asuvalle toimijalle. Suomesta ulos suuntautuvista osingoista merkittävä osa maksetaankin tällaisiin nollaverosopimusmaihin: esimerkiksi Iso-Britannian osuus on noin viidennes kaikista ulkomaille maksetuista osingoista[2]. Näyttää siis selvältä, että osa osingoista kierrätetään tällaisten maiden kautta verosopimusetuuksien saamiseksi.

- Veronkierrossa avustaminen tulee kieltää lailla: Verohallinto on löytänyt tarkastuksissaan kymmeniä yrityksiä, joiden toiminnan tarkoitus on ollut auttaa sijoittajia veronkierrossa[3]. Tällaiseen toimintaan voitaisiin puuttua tehokkaammin, jos veronkierrossa avustaminen kiellettäisiin lailla. Kielto voitaisiin toimeenpanna esimerkiksi sanktioimalla veronkiertoon johtaneen verojärjestelyn suunnitellut, toteuttanut tai hyväksynyt taho silloin, kun asiakkaan on tuomioistuimessa todettu syyllistyneen veronkiertoon.

[2] Harmaan talouden selvitysyksikkö, 2019, Verovilppi kansainvälisessä sijoitustoiminnassa, s.57: https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_07-verovilppi-kansainv%C3%A4lisess%C3%A4-sijoitustoiminnassa.pdf

[3] Verohallinnon tiedote, 8.6.2022: 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/

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

- Osinkoverosta vapautettuja tahoja koskevan lähdeveron käyttöönotto: Lähdevero paitsi tiivistäisi veropohjaa, myös estäisi tietyille toimijoille myönnetyn verovapauden ja näihin toimijoihin rinnastamisen hyödyntämistä osinkopesussa.

- Vero-oikeudenkäyntien päätöksistä on tehtävä julkisia ja hallintarekisterin yleisöjulkisuutta parannettava: Toisin kuin monet muut oikeudenpäätökset, Suomessa verotusta koskevat oikeudenkäyntien päätökset eivät ole kokonaan julkisia: päätöksistä mustataan yritysten nimet ja muut yksilöimisen mahdollistavat tiedot. Lisäksi tiedonsaanti päätöksistä on vaikeaa, sillä tietoja ei saa tuomioistuimista esimerkiksi yrityksen nimellä. Laajempi yleisöjulkisuus voisi nostaa väärinkäytöksiin ryhtymisen kynnystä ja tarjoaisi arvokasta tietoa niin kansalaisten käyttöön kuin päätöksenteon tueksi. Hallintarekisterin yleisöjulkisuuden parantaminen tukisi puolestaan mm. korruptiontorjuntaa.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org