

In memoriam
Kari S. Tikka
1944–2006

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS
SUOMEN LAKIMIESLIITTO
HELSINGIN YLIOPISTON OIKEUSTIETEELLINEN
TIEDEKUNTA
HELSINKI

Toimituskunta / Editorial Board

Edward Andersson

Kai Kalima

Timo Viherkenttä

Pekka Vihervuori

Tilausosoite / Orders

Suomalainen Lakimiesyhdistys / Finnish Lawyers' Association

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki, Finland

tel. +358 (0)9 6120 300

fax + 358 (0)9 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Kari S. Tikan valokuva s. V Jakke Nikkarinen

Taitto: Keski-Suomen Painotuote Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-266-9

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007

Erkki Kontkanen

Rajat ylittävien osinkojen verotuksen kansainvälisiä kehityssuuntia

Lainsäädäntökehitys Suomessa

Lähdeverolain lähtökohdat

Rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain (627/1978) 7 §:n mukaan osingosta peritään lähdeveroa 28 prosenttia. Mikäli laissa säädetty edellytykset täyttyvät, rajoitetusti verovelvollisen Suomesta saamiin osinkoihin voidaan soveltaa verosopimuksesta ilmenevää kansallista lainsäädäntöä alempaa verokantaa.

Lähdeverolain 10 §:n mukaan lähdeveroa perittäessä on noudatettava verosopimuksen määräyksiä, mikäli tulon saaja esittää maksajalle selvityksen kotipaikastaan ja muista sopimuksen soveltamisen edellytyksistä. Tällaisena selvityksenä verovelvollinen voi esittää joko lähdeverokortin tai ilmoittaa nimensä, osoitteensa kotivaltiossaan ja syntymäaikansa sekä mahdollisen muun virallisen tunnistetietonsa. Näiden tietojen avulla osingonmaksaja voi arvioida verovelvolliselle maksettavaan osinkoon sovellettavan verosopimuksen.

Mikäli osingonsaaja maksaa lähdeveroa enemmän kuin hän olisi verosopimuksen perusteella oikeutettu, osingon saaja voi hakea liikaa perityn veron palautusta. Palautuksen hakemisesta säädetään lähdeverolain 11 §:n 2 momentissa. Hakemuksesta tulee ilmetä laissa säädetty verosopimuksen soveltamiselle asetetut yksilöintitiedot. Tietyissä tilanteissa myös suorituksen maksaja voi hakea liikaa tilitetyn lähdeveron palauttamista.

Osakkeiden välilliseen omistukseen liittyvät ongelmat

Osingonsaajan yksilöinti

Mikäli osinko maksetaan suoraan sen lopulliselle saajalle, on osinkotuloja koskeva lähdeverojärjestelmä toiminut pääosin hyvin. Käytännössä osingot maksetaan kuitenkin valtaosin kansainvälisten pankkien ja muiden omaisuudenhoitajien kautta. Suomalaiset tilinhoitajayhteisöt avaavat hallintarekisteröityjä arvo-osuustilejä ulkomaisen pankin tai sijoituspalveluyrityksen ulkomaisten asiakkaiden osakeomistusten hallinnointia varten. Yksi ulkomainen säilyttäjäpankki hallinnoi yleensä useita eri hallintarekisteröityjä arvo-osuustilejä, joilla säilytetään osakkeita eri verostatuksen omaaville loppuasiakkaille veromaittain ryhmiteltyinä. Kaikki

ulkomaiset pankit eivät ole suorassa asiakassuhteessa suomalaisen tilinhoitajayhteisöön vaan toimivat toisten säilyttäjäpankkien välityksellä.

Ulkomaisen omistuksen osuus suomalaisissa pörssiyhtiöissä on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen suuri. Ulkomaiset osakkeenomistajat omistivat vuoden 2006 lopussa hieman yli puolet suomalaisten arvo-osuusjärjestelmään liitettyjen yhtiöiden markkina-arvosta ja osakkeiden lukumäärästä. Hallintarekisteröidyt osakkeet edustavat valtaosaa koko ulkomaalaisomistuksesta. Esimerkiksi vuoden 2006 lopussa yli 90 prosenttia ulkomaalaisten omistamista osakkeista oli hallintarekisteröity. Ulkomaalaiset omistivat siten omissa nimissään suoraan alle kymmenen prosenttia omistuksen kokonaismäärästä. Hallintarekisteröintijärjestelmä on myös kansainvälisesti vallitseva arvopaperien hallintamenettely. Kansainväliset arvopaperien säilytysjärjestelmät rakentuvat hallintarekisteröinnin varaan. Kansainvälisestä käytännöstä poiketen hallintarekisteröinti ei ole Suomessa kuitenkaan sallittu oman maan kansalaisille.

Mikäli osakeomistus on merkitty hallintarekisteriin ulkomaisen säilyttäjäpankin nimiin, lähdeverolain ja verosopimuksen soveltamista varten tarpeellisen veromaatiedon saaminen perustuu järjestelyyn, jossa suomalaisen tilinhoitajayhteisöön nähden säilytysketjun ensimmäinen ulkomainen säilyttäjäpankki ilmoittaa suomalaiselle tilinhoitajayhteisölle asiakkaidensa verotuksellisen asuinvaltion ja sen, ovatko nämä asiakkaat oikeutettuja verosopimusten mukaiseen verokohteluun. Viime kädessä tarkka tieto suorituksen lopullisesta saajasta on ainoastaan sillä säilyttäjällä, johon lopullisella osingonsaajalla on asiakassuhde.

Sitä, että valtaosa ulkomaisesta omistuksesta on merkitty hallintarekisteriin välillisesti ulkomaisen säilyttäjäpankin nimiin, ei aiemmin otettu huomioon lainsäädännössä. Lainsäädännön sanamuoto rakentui sen varaan, että kaikista osingonsaajista olisi tullut saada laissa tarkoitetut yksilöintitiedot, jotta lähdevero olisi voinut tulla sovellettavaksi. Käytännössä lähdeverolakia ja sen perusteella asetettua yksilöintivaatimusta sovellettiin kuitenkin siten, että osingosta perittiin lähdevero hallintarekisteröidyn arvo-osuustilin ulkomaisen tilinhaltijan ilmoittaman veromaatiedon mukaisesti, vaikka maksajalle ei ollut esitetty kaikkia laissa ja aiemmin lähdeveroasetuksen 4 §:ssä säädettyjä yksilöintitietoja.

Koska ennakkoperintälain 38 §:n mukaan lähdevero voidaan panna maksuun ainoastaan maksajalle eli tässä yhteydessä osinkoa jakavalle yhtiölle, aiemmin noudatettuun käytäntöön sisältyi osinkoa jakaville yrityksille veroriski. Tätä riskiä tosin pienensi se, että samaa käytäntöä oli sovellettu jo koko hallintarekisteröintikäytännön olemassaolon ajan, jolloin verotuksessa noudatettavan luottamuksensuojaperiaatteen voidaan vahvoin perustein nähdä suojaavan osingon maksajaa.

Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettujen osinkojen osalta verohallinnon kannalta keskeiset ongelmat liittyvät verovalvontaan ja tietojenvaihtoon ulkomaisten veroviranomaisten kanssa. Koska lopullista osingonsaajaa koskevaa tietoa ei ole ollut mahdollista kaikissa tilanteissa saada, mahdollisuudet valvoa lähdeverojen perinnän oikeellisuutta ovat olleet puutteelliset. Osingon saajan identifioimisessa aiheutuu vaikeuksia erityisesti osakkeen omistuksen vaihtuessa lähellä osingonjakohetkeä tai kaupan selvittelyn viivästyessä.

Lähdeverolain uudistus vuonna 2006

Lähdeverolain sanamuodon ja kansainvälisen hallintarekisteröintiin perustuvan käytännön yhteensovittamiseen liittyvien ongelmien vuoksi lähdeverolakia muutettiin vuoden 2005 lopussa. Muutoksilla pyrittiin ottamaan lainsäädännössä aiempaa paremmin huomioon se tosiasia, että laissa tarkoitettujen yksilöintivaatimusten täyttäminen ei ole kaikissa tilanteissa mahdollista. Samalla suomalaisten yritysten ulkomaalaisille osakkeenomistajille haluttiin turvata mahdollisuus verosopimuksen mukaiseen alhaisempaan lähdeveroon jo lähdeveroa perittäessä. Myös verovalvonnan näkökulmasta aiemmassa tilanteessa oli selkeästi kehittämisen varaa. Muutettuja säännöksiä sovellettiin ensimmäisen kerran vuonna 2006 jaettuihin osinkoihin.

Lainsäädäntöön tehdyt täsmennykset eivät muuttaneet lähdeverolain lähtökohtana olevaa yksilöintivaatimusta. Jotta verosopimuksen mukainen alhaisempi lähdevero voi tulla sovellettavaksi, osingonsaajan henkilöllisyys tulee yksilöidä. Hänen tulee esittää suorituksen maksajalle joko lähdeverokortti tai ilmoittaa tälle nimensä, osoitteensa kotivaltiossaan ja syntymäaikansa sekä mahdollinen muu virallinen tunnistetietonsa. Se, että ulkomaisten säilyttäjäpankkien muodostamassa ketjussa ei ole useinkaan mahdollista saada osingonmaksun ja lähdeveron perimisen yhteydessä lain edellyttämiä yksilöintitietoja, otettiin kuitenkin huomioon lisäämällä lakiin uusi 10 b §.

Lähdeverolain 10 b §:n mukaan hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavasta osingosta voidaan periä lähdeveroa 15 prosenttia ilman selvitystä lopullisesta osingonsaajasta, jos osingon maksaja on riittävän huolellisesti varmistunut, että osingon saajaan voidaan soveltaa sellaisen Suomen solmiman verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä, jonka mukaan osingosta peritään lähdeveroa 15 prosenttia. Jos sopimuksen mukaan Suomella on oikeus periä osingosta veroa enemmän kuin 15 prosenttia, vero peritään sopimuksen mukaisesti. Mikäli osingosta perittävä lähdevero on verosopimuksen mukaan alle 15 prosenttia, lopullisesta osingon saajasta on aina esitettävä lainmukaiset yksilöintitiedot. Maksettaessa osinkoa niihin valtioihin, joiden kanssa verosopimusta ei ole, osingoista peritään lähdeveroa 28 prosenttia.

Laissa päädyttiin 15 prosentin rajaan sen johdosta, että valtaosassa Suomen solmimista verosopimuksista osingoista peritään 15 prosentin lähdevero. Suomella on voimassa 63 verosopimusta. Kaikkiaan 43 verosopimuksessa lähdevero on 15 prosenttia. Joissain verosopimuksissa, kuten Suomen ja Ison-Britannian verosopimuksessa, Suomi on luopunut verotusoikeudestaan ja lähdeveroa ei peritä osinkotulosta lainkaan. Kaikkiaan 16 verosopimuksessa lähdevero on vähemmän kuin 15 prosenttia.

Edellytyksenä veron perimiselle 15 prosentin määräisenä on, että maksaja on riittävän huolellisesti varmistunut siitä, että osingon saaja asuu valtiossa, jonka kanssa Suomella on voimassa oleva verosopimus ja että osingon saajaan sovelletaan tämän sopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä. Selvityksenä tällaisesta riittävästä huolellisuudesta maksajan tulee esittää tilinhoitajayhteisön ja omaisuudenhoitotilin tilinhaltijana toimivan ulkomaisen säilyttäjäpankin välinen sopimus. Sopimuksen vähimmäissisällöstä säädetään laissa.

Sopimuksessa ulkomaisen omaisuudenhoitajan tulee ilmoittaa osingonjakoa varten osingon saajan verotuksellinen asuinvaltio sekä se, voidaanko saajaan soveltaa kyseisen verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä. Lisäksi omaisuudenhoitajan tulee sitoutua ilmoittamaan ilmoittamissaan olosuhteissa tapahtuneista muutoksista sekä pyydettyä toimittamaan osingon saajaa koskevia tietoja. Jotta yksilöintivelvollisuudesta säädetty poikkeus voi tulla sovellettavaksi, omaisuudenhoitajan tulee olla verosopimusvaltioon sijoittautunut toimija. Menettelyn soveltamisen edellytyksenä on lisäksi, että omaisuudenhoitaja on osingonjakohetkellä merkitty verohallinnon ylläpitämään ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteriin. Ulkomaisten omaisuudenhoitajien rekisteristä säädetään lähdeverolain 10 c §:ssä. Omaisuudenhoitaja voidaan merkitä rekisteriin hakemuksen perusteella. Osingonjaosta ja lähdeveron perimisestä huolehtiva tilinhoitajayhteisö voi osingonjakohetkellä tarkistaa rekisteristä, onko omaisuudenhoitaja merkitty rekisteriin.

Mikäli omaisuudenhoitaja jättää olennaisella tavalla noudattamatta sopimuksen ehtoja tai yleisiä tiedonantovelvollisuuksia koskevia säännöksiä, se voidaan poistaa rekisteristä. Lähdeverolain 10 d §:n mukaan lopullista osingon saajaa ei tarvitse yksilöidä myöskään vuosi-ilmoituksella, jos näitä tietoja ei vuosi-ilmoitusta annettaessa ole käytettävissä. Lopullisen osingon saajan tietojen sijasta maksaja tai maksajan asiamiehenä toimiva tilinhoitajayhteisö voi tällöin ilmoittaa tilinhoitajayhteisön asiakkaana toimivan ulkomaisen omaisuudenhoitajan tiedot. Osingon saajan kotivaltioksi tulee kuitenkin aina ilmoittaa lopullisen osingon saajan kotivaltio.

Lähdeverokäytäntö EU-maissa

Osinkojen lähdeveromenettelyssä on eri EU-maiden välillä huomattavia rakenteellisia ja soveltamiskäytäntöjä koskevia eroja. Euroopassa on kaksi vallitsevaa osinkojen lähdeverotusta koskevaa järjestelmää: yhtäältä Suomen kaltainen lopullisen lähdeveron järjestelmä, jossa osingonmaksajalla on oikeus soveltaa suoraan verosopimuksesta ilmenevää alemmaa verokantaa ja toisaalta ns. palautusjärjestelmä, jossa ulkomaille maksettaviin osinkoihin sovelletaan maan sisäistä verokantaa, jota voidaan hakemusteitse jälkikäteen alentaa verosopimuksen edellyttämälle tasolle. Välimuodon muodostavat esimerkiksi Saksassa sovellettava pikapalautusjärjestelmä, jossa veron palauttamista voi hakea takaisin ennen kuin perityt verot on tilitettävä veronsaajalle tai liikaa maksettu vero voidaan kuitata myöhemmin tilitettävistä veroista. Palautusjärjestelmää pääasiallisena järjestelmänä sovelletaan esimerkiksi Norjassa, Tanskassa, Saksassa, Itävallassa, Espanjassa, Alankomaissa ja Luxemburgissa. Suomen kaltaista lopullisen lähdeverotuksen järjestelmää sovelletaan Suomen lisäksi lähinnä Ruotsissa ja Ranskassa. Useimmissa maissa sovelletaan ainakin joiltain osin molemmankaltaisia järjestelmiä.

Euroopan komissio on useassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota arvopaperien selvitysjärjestelmien toimivuuteen liittyviin ongelmiin. Toimivat selvitysjärjestelmät ovat ehdoton edellytys arvopaperimarkkinoiden toiminnalle Euroopassa.¹ Selvitysjärjestelmien toimivuuden

¹ Euroopan komissio antoi 28 päivänä huhtikuuta 2004 tiedonannon (KOM/2004/0312 lopullinen) neuvostolle ja Euroopan parlamentille arvopaperien selvitystoiminnan kehitysmahdollisuuksista Euroopan unionissa.

esteitä on pyritty määrätietoisesti poistamaan. Näiden esteiden poistamisessa myös verotuksella on huomattava merkitys. Eurooppalaisten arvopaperien selvitysjärjestelmien toimivuuden näkökulmasta rajat ylittävien osinkotulojen verotukseen liittyy näet merkittäviä ongelmia. Epäyhtenäisen verojärjestelmän voi monilta osin nähdä haittaavan merkittävästi arvopaperimarkkinoiden toimintaa. Epäyhtenäisyyden lisäksi sekä lopullisen lähdeveron järjestelmään että palautusjärjestelmään liittyy merkittäviä ongelmia.

Verotuksessa olevien esteiden poistamiseksi komissio asetti vuoden 2005 alkupuolella 15 jäsenen asiantuntijatyöryhmän, Fiscal Compliance Expert Groupin (FISCO). Työryhmän on määrä saada raporttinsa valmiiksi vuoden 2007 aikana.² Työryhmän tehtävänä on muun muassa selvittää verotukseen liittyvät rajat ylittävän selvitystoiminnan esteet ja analysoida vaihtoehtoisia tapoja poistaa nämä esteet siten, että jäsenvaltioiden verotulot voidaan turvata sekä tehdä selvitys jäsenvaltioiden verotusprosesseista silmällä pitäen mahdollisuutta saada verotusprosesseja yhdenmukaisimmiksi.

Lopullisen lähdeveron (*relief at source*) -järjestelmässä erityisen ongelmalliseksi on kaikkialla osoittautunut lopullisen osingonsaajan identifiointi. Menetelmät, joilla veronsaajat yksilöidään, toimivat kansallisesti kohtuullisen hyvin. Kuten Suomenkin lainsäädännön soveltamisessa on huomattu, yksilöintivaatimuksia on kuitenkin vaikea sovittaa yhteen rajat ylittävissä tilanteissa, joissa osakkeenomistus on rekisteröity omaisuudenhoitajan nimiin välillisesti hallintarekisteriin ja joissa omistukset muodostavat pitkän välillisen omistuksen ketjun. Osinkojen käsittelyketjujen moniportaisuuden vuoksi eri osapuolille aiheutuu erityisten suojasäännösten (safe harbour) puuttumisen vuoksi vaikeasti ennakoitavia ja arvioitavia veroriskejä.

Veronsaajan fiskaalisten intressien takia useassa maassa edellytetään hyvin pitkälle menevää lopullisen osingonsaajan identifiointia, mistä aiheutuu merkittävästi hallinnollista työtä sekä osingonmaksusta vastaavalle taholle että viranomaiselle. Hallinnollisen työn runsaus osingonmaksun yhteydessä taas johtaa siihen, että käytännössä osingosta joudutaan maksamaan kansallisen lainsäädännön mukainen vero, jota haetaan erikseen takaisin. Palautushakemusten käsittely on lähes kaikissa maissa huomattavan hidasta.

Asiakkaan tunnistamisvaatimuksissa on huomattavaa vaihtelua eri jäsenvaltioiden välillä. Käytännöt vaihtelevat järjestelmistä, joissa ei aseteta mitään muodollisia tunnistamisvelvoitteita, järjestelmiin, joissa vaaditaan muodollinen joko osingonsaajan valtion tai osinkoa maksavan valtion veroviranomaisen leimaama todistus. Esimerkiksi Hollannissa ja Belgiassa tunnistamista vaaditaan jokaisen osinkoeran osalta erikseen. Useimmissa maissa tunnistusdokumentti on voimassa määrääjän, useimmiten vuoden kerrallaan, ja raportointi tapahtuu vuosiraporttien avulla.

Lähdeverokäytäntöihin liittyy joissain maissa tekijöitä, jotka vaikeuttavat tai jopa estävät ulkomaisia arvopaperipalveluja tarjoavia yrityksiä toimimasta täysipainoisesti markkinoilla. Esimerkiksi Ranskassa ulkomainen toimija ei voi käytännössä periä lähdeveroja ranskalaisen

² Työryhmä julkisti vuoden 2006 syksyllä väliraporttinsa: Fact-Finding Study on Fiscal Compliance Procedures Related to Clearing and Settlement within EU. The Fiscal Compliance Experts' Group – FISCO, First Report 2006.

yhtiön maksamista osingoista. Espanjassa joustavamman menettelyn soveltaminen edellyttää, että osakkeita säilytetään espanjalaisessa säilytysyhteisössä. Joissain maissa ulkomaisen omaisuudenhoitajan on nimitettävä osinkoa maksavassa maassa paikallinen asiamies voidakseen hoitaa lähdeveron perimisen. Oman esteensä markkinoilla toimimiselle voivat muodostaa kytkennät paikallisiin arvopaperikeskuksiin. Verosäännösten soveltaminen on esimerkiksi Belgiassa kytketty siihen, että arvopaperit säilytetään ja ne siirretään kansallisen arvopaperikeskuksen kautta.

Vastaavankaltainen EY-oikeuden näkökulmasta ongelmallinen säännös sisältyy myös Suomen lainsäädäntöön. Elinkeinoverolain 6 §:n mukaan edellytyksenä sille, että arvopaperin takaisinostosopimuksen tai lainaussopimuksen täyttämiseksi tehtyä arvopaperin luovutusta sopijapuolten välillä ei pidetä takaisinostosopimuksessa ensimmäisenä myyjänä ja lainaussopimuksessa lainaksiantajana olevan verotuksessa luovutuksena, on muun muassa se, että sopimusten selvitys tapahtuu arvopaperien selvitystoimintaa Suomessa harjoittavassa selvitysyhteisössä tai kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä annetussa laissa tarkoitetussa optioyhteisössä. Säännöstä on ilmeisen vaikea sovittaa yhteen EY-oikeuden lähtökohtien kanssa.³

Myös sillä, mikä taho on vastuussa veron perimisestä, on vaikutusta lähdeverojärjestelmien toimivuuteen. Verosta ja sen perimisestä vastuulliset tahot vaihtelevat maittain. Osassa EU:n jäsenvaltioita – kuten Suomessa – verosta ja sen perimisestä vastaa liikkeeseenlaskija. Useassa maassa vastuu veron perimisestä on sälytetty arvopapereita säilyttävälle omaisuuden hoitajalle tai arvo-osuuksien tilinhoitajayhteisölle. Verovalvontaan liittyvien näkökohtien vuoksi ulkomaisten omaisuudenhoitajien mahdollisuuksia osallistua suoraan lähdeveroprosessiin on useissa maissa rajoitettu.

Vaikka järjestelmään, jossa verosopimuksen mukainen vero voidaan periä suoraan lähteellä, liittyy monia ongelmia, on varsin selvää, että Euroopassa edelleen hyvin yleiseen *palautusjärjestelmään* liittyvät ongelmat ovat vieläkin suurempia ja vaikeammin ratkaistavia. Osinkotapahtumien ja osingonsaajien suuren lukumäärän vuoksi manuaaliseen verojen palauttamiseen perustuva järjestelmä ei ole toimiva. Osinkoja maksetaan Euroopassa rajojen yli vuosittain satojen miljardien eurojen arvosta.

Tapahtumien suuren määrän vuoksi palautushakemusten käsittely on usein varsin hidasta. Palautushakemusten käsittelyajat vaihtelevat joistain viikoista useisiin vuosiin. Mikäli palautettava lähdevero on määrältään pieni, sen takaisinhakemisesta aiheutuva työ ja kustannukset nousevat helposti palautettavaan summaan nähden kohtuuttoman suuriksi. Näitä ongelmia on pyritty osin ratkaisemaan Saksassa ja Hollannissa käytössä olevilla pikapalautusjärjestelmillä.

³ Säännöksen käytännön merkitystä on kuitenkin omiaan pienentämään Keskusverolautakunnan ratkaisu 12/2004, jossa verovelvollisen arvopaperilinaussopimukset oli tarkoitus selvittää Tukholman pörssissä. Keskusverolautakunta katsoi, että vaikka lainaussopimusten selvitys ei tapahtunut suomalaisessa selvitysyhteisössä, arvopaperin lainaustoimeksiantoa ei pidetty lainaksiantajan verotuksessa luovutuksena. Keskusverolautakunta perusteli päätöstään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen palvelujen vapautta koskevalla 49 artiklalla. Ks. myös vastaavankaltainen Korkeimman hallinto-oikeuden arvopaperien varainsiirtoverotusta koskeva päätös KHO 2000:64.

EY-lainsäädännön ja oikeuskäytännön reunaehdot

Lainsäädäntö

Arvioitaessa mahdollisuuksia yhdenmukaistaa osinkojen lähdeverotukseen sovellettavaa sääntelyä ja menettelytapoja on poliittisten realiteettien ja eri maissa noudatettavien käytäntöjen lisäksi otettava huomioon myös EU-lainsäädännön asettamat reunaehdot yhdenmukaistamiselle.

EY-lainsäädännön osalta on syytä ottaa huomioon erityisesti korkoinstrumentteja koskeva säästödirektiivi (2003/48/ETY) sekä korkoja ja rojalteja koskeva direktiivi (2003/49/ETY). Säästödirektiivin avulla onnistuttiin luomaan rajat ylittävien korkojen osalta jäsenvaltioiden väliseen tietojen vaihtoon perustuva järjestelmä. Korkoja ja rojalteja koskevalla direktiivillä on kyetty poistamaan verotuksellisia esteitä, joita liittyi konsernien sisäisiin korkotuloihin ja rojalteihin liittyviin lähdeveroihin. Emo-tytäryhtiödirektiivillä (90/245 EY) on poistettu lähdevero samaan konserniin kuuluvien yritysten jakamien osinkojen osalta. Arvioitaessa nykyisin vallitsevia käytäntöjä ja mahdollisuuksia yhdenmukaistaa eri jäsenvaltioissa noudatettavia menettelytapoja on otettava huomioon myös vuonna 2003 annettu yksityishenkilöiden saamien osinkotulojen verotusta koskeva komission tiedonanto (2003/810/ETY).

Mahdollisuus varmistaa riittävä verovalvonta on keskeinen tekijä uudistettaessa eurooppalaisia osinkojen lähdeverokäytäntöjä. Tällöin välineen verovalvonnallisten näkökohtien varmistamiseen tarjoavat viranomaisten keskinäistä virka-apua koskeva direktiivi (77/799/ETY) sekä muun muassa veroihin liittyvien saatavien perintää koskeva direktiivi (76/308/ETY), jonka soveltamisalaa laajennettiin vuonna 2001 koskemaan myös ansio- ja pääomatuloverotusta.

Oikeuskäytäntö

EY:n oikeuskäytännöstä voidaan nostaa esille useita tapauksia, jotka ovat merkityksellisiä arvioitaessa lähdeverokäytäntöjä Euroopassa. Peruspuitteet uudistamisessa huomioon otettaville näkökohdille muodostavat tapaukset, joilla on täsmennetty niitä rajoja, joita EY-sääntely asettaa tavaroiden, ihmisten, palveluiden ja pääomien vapaalle liikkuvuudelle. Vaikka ratkaisut pääosin koskevat muuta kuin verotusta, niillä on vaikutusta arvioitaessa mahdollisuuksia säännellä Euroopan unionin ja kansallisella tasolla verotusta.⁴ Esille voidaan nostaa esimerkiksi matkatoimistoalaa koskeva ratkaisu *Ambry* (C-410/96). Tapauksessa oli kyse Ranskan lainsäädännössä asetetusta rajoituksesta, jonka mukaan matkatoimistoalta edellytetyn vakuuden

⁴ Verotuksen osalta keskeisen perustan muodostaa ns. Schumacher-ratkaisu vuodelta 1995, jossa vahvistettiin peruslähtökohta siitä, että verotusta koskevien kansallisten toimien tulee olla sopusoinnussa EY-lainsäädännön kanssa (C-279/93). Jo vuonna 1990 tuomioistuin oli ottanut ratkaisussaan *Biehl* (C-175/88) kannan, jonka mukaan yhteisö-lainsäädännön kanssa ei ollut sopusoinnussa menettely, joka esti veronpalautuksen maksamisen henkilöille, jotka olivat muuttaneet verovuoden aikana Luxemburgiin tai muuttivat vuoden aikana pois Luxemburgista. Ks. myös mm. vakuutustoiminnan verotukseen liittyvä *Safir*-tapaus vuodelta 1998 (C-118/98).

voi antaa vain ranskalainen pankki. Vaatimuksen katsottiin olevan ristiriidassa palvelujen vapautta koskevan periaatteen kanssa.⁵

Arvioitaessa sitä, miten eri maissa vallitsevat käytännöt ovat sopusoinnussa EY:n perusvapauksien kanssa, perustan muodostavat tapauksessa Gebhard (C-55/94) vahvistetut reunaehdot toimille, jotka estävät tai heikentävät mahdollisuuksia hyödyntää neljää perusvapautta. Tapauksessa edellytettiin ensinnäkin, että toimet on tehtävä syrjimättömällä tavalla, niiden pitää olla perusteltu yleisen edun näkökulmasta, niiden pitää soveltua tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen ja ne eivät saa mennä pidemmälle kuin välttämätöntä.

Vuoden 2006 aikana julkaistiin kaksi erityisesti osinkojen lähdeverokohtelun kannalta merkityksellistä päätöstä. Viimeisimmässä vuoden 2006 lopussa annetussa ns. Scorpio-tapauksessa (C-290/04) oli kyse palvelujen vastaanottajan velvollisuudesta pidättää lähdevero toisessa valtiossa asuvalle palvelujen tarjoajalle palveluista maksetuista vastikkeista. Tapauksessa katsottiin, että rajat ylittävien palveluiden yhteydessä voidaan jäsenvaltioon sijoittunut palvelujen vastaanottaja saattaa tässä samassa jäsenvaltiossa verovastuuseen siinä tapauksessa, että se on jättänyt pidättämättä lähdeveroa toisessa jäsenvaltiossa asuvalle palvelun tarjoajalle mainitun palvelun perusteella myönnetystä vastikkeesta. Perustamissopimuksen kanssa ei ole ristiriidassa kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan toisessa valtiossa asuvalle palvelujen tarjoajalle maksetun vastikkeen suorittaja ei voi veronpidätystä tehdessään vähentää veronalaisesta tulosta kyseisen palvelun tarjoajan toimintaan tässä valtiossa, jossa palvelu on suoritettu, taloudellisesti liittyviä elinkeinomenoja. Edellytyksenä on kuitenkin, että nämä elinkeinomenot voidaan ottaa huomioon jälkikäteen.

Scorpio-tapauksessa katsottiin myös, että lainsäädäntö, joka sallii lähdeveron pidättämättä jättämisen vain, jos toimivaltainen viranomainen on antanut erillisen vapautustodistuksen, ei ollut ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa. Tapauksella voidaan tältä osin nähdä olevan yhtäläisiä piirteitä vuodelta 1995 olevan Futura-tapauksen (C-250/95) kanssa, jossa katsottiin, että lähdevaltion veroviranomaisilla on oikeus vaatia informaatiota, jonka perusteella he voivat esimerkiksi määritellä, että tietty verotuksessa vähennyskelpoinen tappio on syntynyt heidän alueellaan.

Vuoden 2006 alussa julkistamassaan Bounich-tapauksessa (C-265/04) tuomioistuin katsoi, että järjestelmä, joka johti siihen, että Ruotsissa yleisesti verovelvolliset pääsivät verotuksessa parempaan asemaan lunastaessaan ruotsalaisen yhtiön osakkeita kuin rajoitetusti verolliset, ei ollut sopusoinnussa EY-oikeuden lähtökohtien kanssa. Ruotsin verolainsäädännön mukaan, jos yleisesti verovelvollinen yhtiö lunastaa osakkeita Ruotsissa asuvalta osakkeenomistajaltaan, osakkeenomistajalle maksettua määrää verotetaan luovutusvoittona. Luovutusvoitosta voidaan veron määrää laskettaessa vähentää hankintameno. Mikäli osakkeenomistaja ei asu tai oleskele pysyvästi Ruotsissa, maksettavaa määrää verotetaan kuitenkin voitonjakona, josta ei voida vähentää osakkeiden hankintamenoa. Menettelyn katsottiin rikkovan EY-oikeutta, vaikka rajoite-

⁵ Ks. myös Svensson-tapaus (C-484/93), jossa tuomioistuin oli katsonut, että jäsenvaltio ei voi myöntää korkotukea ehdollisena riippuen siitä, onko koron saanut kotimainen vai ulkomainen rahoituksen välittäjä.

tusti verovelvollisen saamiin osinkotuloihin sovellettiin kansallista lainsäädäntöä alhaisempaa lähdeveroa. Jäsenvaltiot eivät voi soveltaa kansallisen lainsäädännön säännöksiä tai verosopimusten määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa yhteisöläinsäädännön kanssa. Periaate, jonka mukaan syrjivää verosäännöstä ei voida perustella verovelvollisen toisessa yhteydessä saamalla veroedulla, on vahvistettu aiemminkin ns. Verkkojen-tapauksessa (C-35/98) vuonna 2000.

Lähdeverokäytäntöjen yhdenmukaistaminen

Tavoitteet yhdenmukaistaa verotusta ja verotusmenettelyä EU:ssa ovat verotusta koskevan päätöksenteon yksimielisyyksivaatimuksen vuoksi osoittautuneet varsin vaikeiksi saavuttaa. Arvopaperien selvitysjärjestelmään liittyvien verotusesteiden osalta mahdollisuudet ainakin verotusmenettelyjen yhdenmukaistamiseen ovat ehkä paremmat kuin monissa muissa kysymyksissä. Selvitysjärjestelmien toimivuudessa olevat puutteet tunnustetaan laajasti. Selvitysjärjestelmien toimivuus on taas perusedellytys eurooppalaisten arvopaperimarkkinoiden toimivuudelle.

Nykyisestä verotusmenettelyn hajanaisuudesta aiheutuu merkittävästi työtä ja kustannuksia niin osingonmaksajille, veronsaajalle kuin arvopaperitoimintoja hoitaville palvelun tarjoajillekin. Yhtenäistämistä vaikeuttaa kuitenkin myös tältä osin sisämarkkinalainsäädännön lisäksi monet tekijät, kuten erityisesti pitkät, myös EU:n rajat ylittävät, omaisuudenhallintaketjut ja erityyppiset arvopaperien kirjausjärjestelmät. Luonnollisesti viime kädessä eri mahdollisuuksien arviointiin vaikuttaa tarve turvata kansallisvaltioiden verotulot.

Helpoimman ja samalla realistisimman mahdollisuuden tarjoavat keinot, joilla voidaan teknisesti yhdenmukaistaa kansallisia käytäntöjä. Esimerkiksi raportointiaikojen ja veron palautusjärjestelmien yhdenmukaistaminen parantaisi markkinoiden toimivuutta. Erityisen olennaista olisi yhdenmukaistaa lähdeveron perimiseen liittyviä dokumentaatiovaatimuksia. Yhdenmukaistamista vaativa kysymys on myös muun muassa se, kuka on oikeutettu huolehtimaan lähdeveron perimisestä. Tällä hetkellä käytäntö vaihtelee huomattavasti eri maissa. Joissain maissa lähdeverosta perimisestä huolehtii ja on vastuussa liikkeeseenlaskija. Toisissa maissa verojen tilittämisestä huolehtii omaisuudenhoitaja tai arvopaperikeskus. Jotta lähdeverojärjestelmä toimisi ja jotta siihen liittyvät veroriskit olisivat hallittuja, veron perimisestä mahdollisesti vastuussa olevien omaisuudenhoitajien vastuu verosta tulisi yhdenmukaistaa ja selkeyttää.

Lähtökohtaisesti yhden vaihtoehdon poistaa nykyisin lähdeveromenettelyihin liittyviä ongelmia voisi tarjota korkotuloihin sovellettavan säästödirektiivin mukaisen tietojen vaihtoon perustuvan järjestelmän käyttöönotto myös osinkotulojen osalta. Osinkotuloista ei perittäisi lähdeveroa, vaan maksetut osingot ilmoitettaisiin osingonsaajavaltion veroviranomaisille. Menettelyn omaksuminen aiheuttaisi kuitenkin huomattavia muutoksia eri valtioiden saamiin verotuloihin, jolloin yksimielisyyden saavuttaminen kaikkien 27 jäsenvaltion kesken osoittautuisi helposti ylivoimaiseksi. Esimerkiksi Suomessa verotulot vähenisivät selkeästi, sillä suomalaisista yhtiöistä maksetaan osinkoja huomattavasti enemmän ulkomaille kuin

suomalaiset saavat osinkotuloja ulkomailta. Suomesta maksettiin vuonna 2005 osinkoja rajoitetusti verovelvollisille yli 5 miljardia euroa. Tilitettyjen lähdeverojen määrä oli yli 300 miljoonaa euroa.

Arvioitaessa lähdeverojärjestelmän kehityssuuntia Euroopassa yhden selkeän lähtökohdan muodostaa pyrkimys luopua verojen palauttamiseen perustuvista järjestelmistä. Osinkovirtojen suuren määrän vuoksi niitä on käytännössä ilmeisen mahdoton saada toimiviksi. Mikäli lähdeverojärjestelmästä pidetään kiinni, on todennäköistä, että Euroopassa pyritään luomaan menettely, jossa verosopimuksen mukainen vero voidaan periä suoraan lähteellä (relief at source). Tässä kehityksessä myös Suomen vastikään uudistetulla järjestelmällä voi olla annettavaa. Oman kysymyksensä voi muodostaa lähdeveromenettelyn tulevaisuus, jonka yhteensovitus EY-oikeuden lähtökohtien kanssa on sinälläänkin asetettu kyseenalaiseksi.⁶

Lopullisen lähdeveron järjestelmässä erityisen vaikean ongelman ratkaistavaksi muodostaa osingonsaajan identifioinnille asetettavien vaatimusten yhdenmukaistaminen tilanteissa, joissa omaisuutta säilytetään hallintarekisteröitynä kansainvälisissä ketjuissa. Valtaosassa EU-valtioita omistusketjuihin liittyviä ongelmia ei ole pyrittykään ratkaisemaan.

Yhden lähtökohtaisen mallin tarjoaa Yhdysvalloissa käytössä oleva QI-malli (Qualified Intermediary), jossa tietyt edellytykset täyttävillä ulkomaisilla omaisuudenhoitajilla on annettu oikeus periä ja tilittää osingosta Yhdysvaltain lainsäädännön mukainen lähdevero. Erityisesti sen johdosta, että koko omistuksenhallintaketjun on täytettävä omaisuudenhoitajille asetetut vaatimukset, menettely on kuitenkin erittäin työläs eikä sellaisenaan sovellu EU-lainsäädännön lähtökohdaksi. Irlannissa on vastikään omaksuttu Yhdysvaltain järjestelmän pohjalta hieman yksinkertaisempi omaisuudenhoitajien auktorisointiin pohjautuva malli. Malli ei kaikilta osin kuitenkaan aseta kotimaisia ja ulkomaisia omaisuudenhoitajia samaan asemaan, joten se ei sellaisenaan myöskään voine soveltua EU-sääntelyn lähtökohdaksi.

Ehkä pisimmälle omistuksen ketjuuntumisesta aiheutuvia ongelmia on ratkaistu Suomen uudessa järjestelmässä, jossa perusajatuksena on tilinhoitajayhteisölle eli omaisuuden hoitajalle asetettu velvollisuus riittävällä tavalla varmistua siitä, että osingonsaaja on tietystä verosopimusvaltiosta. Riittävänä selvitykseä pidetään tilinhoitajayhteisön ja ulkomaisen omaisuuden hoitajan välistä sopimusta, jossa omaisuudenhoitaja muun muassa vakuuttaa, että verosopimuksen määräyksiä sovelletaan osingonsaajaan. Tätä velvoitetta täydentää velvollisuus rekisteröityä Verohallituksen ylläpitämään rekisteriin.

Suomen uusi järjestelmä ratkaisee monia ketjuuntuneisiin omistuksen kirjausjärjestelmiin liittyviä ongelmia. Sen ongelmana voidaan eurooppalaisesta näkökulmasta pitää kuitenkin sitä, että koska omistuksen kirjausketjujen aukoton selvittäminen ei ole aina osinkoa maksavasta valtiosta käsin mahdollista, riskin mahdollisesta virheellisistä osingonsaajatiedoista kantaa veronsaaja edellyttäen, että osingonmaksaja ja Suomessa osakkeita hallinnoiva tilinhoitajayhteisö ovat täyttäneet omat velvollisuutensa. Mahdollisessa uudistuksessa on kuitenkin pakko joiltain osin tyytyä kompromisseihin, sillä hallintarekisteröintiin perustuvien kansainvälisten

⁶ Ks. erityisesti Denkvit-tapaus (C-170/05).

omaisuuden kirjausjärjestelmien vuoksi kaikilta osin aukotonta ja samalla myös toimivaa järjestelmää ei liene mahdollista luoda.

* * *

International developments in the taxation of cross-border dividends

Different EU Member States have significantly different structural and practical regimes as regards the taxation at source of dividend income. There are two leading systems in Europe: The relief at source system, used e.g. in Finland, where the dividend payor has the right to apply a lower tax rate directly on the basis of a tax treaty, and the refund-based system, where dividends to be paid out abroad are taxed at the domestic rate and a refund of the excess tax may be applied for at a later time.

In the relief at source system, the most notable difficulties have everywhere concerned the identification of the beneficial owner of the dividend. The available identification methods work relatively well in the event that the shareholder has been registered as such in the share register. However, the requirement of precise identification is difficult to align to those cross-border situations where the shareholding has been registered in the name of a nominee and where there is a long chain of indirect shareholders to go through. Owing to the complex nature of shareholding chains and the lack of effective safe harbour provisions, the various participants are liable to run tax risks that are difficult to anticipate or to prepare for.

Even though the system where the tax in accordance with the tax treaty can be withheld at source has its problems, it is evident that the problems of the refund-based system, still in use in many European countries, are much more difficult still, and very difficult to solve. Owing to the large numbers of dividend payments and dividend payees, it is not feasible to apply a manual system of refunds. Dividends are paid across European borders at a scale of hundreds of billions of Euros per year. Because of the great number of the payments, the processing of individual refund applications is burdensome and often very slow. The processing times vary from several weeks to several years. If the amount of the tax-at-source to be refunded is small, the costs incurred by the refund application make it easily prohibitively expensive to attempt.

All attempts to harmonise taxes or taxation procedure in the EU have been very difficult to pursue owing to the requirement of unanimity in decision-making relating to taxes. That being said, the tax barriers against a securities clearing system provide a more likely area of harmonisation than many other issues. The shortcomings of the current clearing systems are widely acknowledged. The functioning of the clearing systems, again, are a basic requirement for a functioning European securities market.

The incoherence of the current taxation procedure causes a considerable workload and costs to taxpayers, the government and the financial service providers alike.

Also in this respect, however, harmonisation is hampered not only by the single market legislation, but also by the long and complex shareholding chains, often across EU frontiers, and by the differences in share register systems. Naturally, the ultimate consideration of the various alternatives turns on the need to secure the revenue intake of nation-states.

The assessment of the developments of the withholding tax system in Europe must begin with the aspiration to abolish the existing refund-based systems. Owing to the volume of dividend payments, such systems have become clearly impracticable. The more likely scenario is that an attempt is made to create a European system for the collection of treaty-compliant tax directly at source (relief at source). In this development, also the recently reformed Finnish system may have something to contribute. Another question altogether is the future of the tax-at-source in general, as its compatibility with the general principles of EC law has been challenged.

In the relief at source system, a particularly difficult problem arises with the need to harmonise the requirements concerning the identification of dividend payees especially when the shares are being held in nominee registers and international ownership chains. In most EU Member States, there have not been even any attempts to solve this problem.

One possible solution could be the system applied in the United States, Qualified Intermediaries (QI), where foreign custodians who meet certain requirements have been empowered to withhold a dividend tax at source and to remit it in accordance with US law. However, especially as the entire chain of shareholders must meet the criteria set for custodians, this solution is very burdensome and cannot as such serve as a basis for EU legislation.

Possibly the best solution so far to the problems of long ownership chains is the new Finnish system, where the account operator is under the obligation to ascertain, to a reasonable degree of certainty, the tax treaty country where the beneficial owner of a dividend is from. It has been noted that an agreement between the account operator in Finland and the custodian abroad will be sufficient in this respect, in so far as the foreign custodian ensures *inter alia* that the provisions of the tax treaty are being applied on the dividend payee. In addition, the custodian must enter in the register kept by the National Board of Taxes.

The new Finnish system can offer a solution to many of the problems inherent in chains of registered shareholdings. One remaining problem is, as it will not always be possible to avoid without gaps, the risk of faulty information. That being said, a reform of the tax-at-source system in Europe will always entail a number of compromises, because the international asset management systems based on nominee registration will preclude the creation of a system that would be free of loopholes and still function well.

Erkki Kontkanen

LL.D., Docent, University of Helsinki; Head of Financial Industry Legislation & Taxation, Federation of Finnish Financial Services