

Bryssel 19.6.2023
SWD(2023) 217 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

**Uusi EU:n järjestelmä kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja verotukseen
liittyvien väärinkäytösten estämiseksi lähdeverojen alalla**

Oheisasiakirja

Ehdotus neuvoston direktiiviksi

ylimääräisten lähdeverojen nopeammasta ja turvallisemmasta alentamisesta

{COM(2023) 324 final} - {SEC(2023) 243 final} - {SWD(2023) 215 final} -
{SWD(2023) 216 final}

Tiivistelmä

Vaikutustenarviointi uudesta EU:n järjestelmästä kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja verotukseen liittyvien väärinkäytösten estämiseksi lähdeverojen alalla

A. Toimenpiteen tarve

Mihin ongelmaan puututaan ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Monet EU-maat perivät lähdeveroa rajatylittävissä sijoituksissa, kun ulkomailla asuvalle sijoittajalle maksetaan osinkoja ja korkoja arvopapereista. Vero kannetaan kuitenkin yleensä korkeammalla verokannalla kuin alennettu verokanta, johon ulkomailla asuvalla sijoittajalla on oikeus asiaan liittyvän verosopimuksen tai kansallisen lainsäädännön mukaan.

Kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ulkomailla asuvien sijoittajien olisi toimitettava palautushakemus ylimääräisestä verosta, joka on peritty siinä EU-maassa, josta maksu suoritetaan (lähdemaa).

Nykyisiin lähdeveron palautusmenettelyihin ulkomailla asuville sijoittajille maksettavien osinkojen ja korkojen osalta liittyviä ongelmia:

- ne ovat tehottomia (mikä johtaa kalliisiin ja pitkiin palautusmenettelyihin)
- niihin liittyy suuri verotukseen liittyvien väärinkäytösten riski (mikä johtaa tulonmenetyksiin jäsenvaltioissa).

Nämä ongelmat liittyvät siihen, että digitalisaatio on edennyt epätasaisesti eri EU-maissa ja kansalliset lähdeveromenettelyt ovat hajanaisia.

Havaitut ongelmat johtuvat myös siitä, että verohallinnoilla ei ole käytössään tarkkoja tietoja. Ne ovat tarpeen, jotta voidaan arvioida ja soveltaa asianmukaisesti alennettuja lähdeverokantoja ja tunnistaa tehokkaasti väärinkäytökset.

Nykytilanne haittaa rajatylittäviä sijoituksia EU:ssa ja EU:hun ja johtaa näin ollen vähemmän kilpailukykyisiin EU:n markkinoihin, mikä haittaa pääomamarkkinaunionin toimintaa.

Menettelyjen väärinkäytön riski vähentää viime kädessä myös verotuloja ja heikentää verotuksen oikeudenmukaisuutta.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Aloitteen **yleiset** tavoitteet liittyvät oikeudenmukaisen verotuksen varmistamiseen ja pääomamarkkinaunionin vahvistamiseen seuraavasti:

- rajatylittävien sijoitusten helpottaminen ja
- verotukseen liittyvien väärinkäytösten ehkäiseminen.

Aloitteen **erityiset** tavoitteet ovat seuraavat:

- lähdeveromenettelyjen tehostaminen ja
- asianmukaisten välineiden tarjoaminen jäsenvaltioille, jotta ne voivat torjua verotukseen liittyviä väärinkäytöksiä.

Nämä tavoitteet ovat yhtä tärkeitä.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Kun otetaan huomioon EU:ssa vallitseva menettelyjen hajanaisuus, lähdeveroja koskevat vakioasettelusäännöt ovat tarpeen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi. Jotta portfoliosijoittajat saisivat täyden hyödyn pääomamarkkinaunionista, nämä sijoittajat tarvitsevat lähdeverosääntöjä, joita sovelletaan yhdenmukaisemmin kaikkialla EU:ssa sen sijaan, että heidän olisi noudatettava jokaisessa EU-maassa erilaisia sääntöjä.

Koska ongelma ilmenee vain rajatylittävissä yhteyksissä, EU:n toimet vaikuttavat tehokkaimmalta keinolta nopeuttaa lähdeveromenettelyjä ja torjua verotukseen liittyviä väärinkäytöksiä.

Koska komission tekemät muuta kuin sitovaa lainsäädäntöä koskevat aloitteet (kuten vuonna 2009 annettu suositus lähdeveron alentamiseen sovellettavista menettelyistä ja vuonna 2017 annetut lähdeveroja koskevat käytäntösäännöt) eivät ole johtaneet toivottuihin tuloksiin, tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan nyt EU:n tason ehdotus, jolla on sitova vaikutus.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Tavoitteet voitaisiin saavuttaa kolmella toimintavaihtoehdolla:

- **Vaihtoehto 1 – yhteinen EU:n digitaalinen verotuksellista kotipaikkaa koskeva todistus (eTRC) ja standardoitu raportointi.** Vaihtoehtoon sisältyy
 - o **standardoidun EU:n laajuisen eTRC-todistuksen käyttöönotto** – kaikki EU-maat myöntäisivät/todentaisivat tämän digitaalisen todistuksen (jossa on yhteinen sisältö ja muoto) verkossa ja lähes reaaliajassa;
 - o **yhteisen raportointistandardin käyttöönotto** – EU:n laajuinen raportointistandardi lisäisi avoimuutta, koska koko rahoitusketjun jokainen välittäjä raportoisivat lähdejäsenvaltiolle tarkasti määritetyt tiedot. Tähän käytäntöön liitettäisiin vakioasettelusäännöt, vastuusäännöt ja palautuslomakkeet, jotka täytetään asiakkaiden/verovelvollisten puolesta automatisoidusti.
- **Vaihtoehto 2 – veron alentamista tulon lähteellä koskeva järjestelmä.** Tämä vaihtoehto sisältää vaihtoehdon 1 toimet ja lisäksi veron alentamista tulon lähteellä koskevan järjestelmän käyttöönoton. Tämä järjestelmä mahdollistaa kaksinkertaista verotusta koskevien sopimusten tai kansallisten sääntöjen mukaisten alennettujen verokantojen soveltamisen suoraan osingon tai koron maksamisen yhteydessä. Vaihtoehdossa 2 verohallinnot seuraisivat osingon/koron maksamisen jälkeen erääntyviä veroja.
- **Vaihtoehto 3 – määrääjässä tapahtuva nopea palautusjärjestelmä ja/tai veron alentamista tulon lähteellä koskeva järjestelmä.** Tämä vaihtoehto sisältää vaihtoehdon 1,

johon on lisätty vaatimus, jonka mukaan palautusjärjestelmää soveltavien jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että palautushakemus käsitellään ennalta määritellyssä ajassa (niin kutsuttu nopea palautusjärjestelmä). Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön veron alentamista tulon lähteellä koskevan järjestelmän tai jatkaa sen toteuttamista.

Parhaaksi arvioitu toimintavaihtoehto on **vaihtoehto 3**, koska

- se olisi erittäin tehokas ratkaisu havaittuihin ongelmiin nopeuden, yksinkertaisempien prosessien ja digitaalisempien menettelyjen ansiosta;
- se olisi turvallisempi, sillä se antaa EU-maille mahdollisuuden säilyttää palautuspyyntöjen ennakoivalvonta;

se tarjoaa etenemistavan, jonka pitäisi olla poliittisesti toteuttamiskelpoinen kaikissa EU-maissa.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmät ovat laajalti yksimielisiä ongelmista, jotka johtuvat erilaisista lähdeveromenettelyistä eri EU-maissa, ja siitä, että tarvitaan EU:n toimia tällaisen hajanaisen ja tehottoman tilanteen ratkaisemiseksi.

Keskeisten sidosryhmien välillä on kuitenkin eroja mahdollisten toimintavaihtoehtojen osalta:

Sijoittajat ja rahoituksen välittäjät katsoivat selvästi, että veron alentaminen tulon lähteellä tarjoaisi parhaat tulokset, kuten veron varhaisen alentamisen sijoittajille ja pienemmän taakan välittäjille. Ne myönsivät myös, että veron alentamista tulon lähteellä koskevaa järjestelmää olisi todennäköisesti täydennettävä varajärjestelmänä toimivilla lähdeveron palautusjärjestelmillä. Siksi ne kannattivat aloitetta, jolla pyrittäisiin myös yhtenäistämään nykyiset lähdeveron palautusprosessit ja -lomakkeet.

Jäsenvaltiot ilmaisivat tukensa yhteisen EU:n laajuisen verotuksellista kotipaikkaa koskevan digitaalisen todistuksen käyttöönotolle. Raportointivelvollisuuden ja vakiomenettelyn osalta:

a) Lähdeveromenettelyjen tai raportoinnin standardoinnilla ei olisi suoraa vaikutusta jäsenvaltioihin, joissa ulkomailla asuvien sijoittajien kotimainen verokanta on alhaisempi tai sama kuin kahdenvälisen verosopimuksen mukainen verokanta. Jotkin näistä jäsenvaltioista ilmaisivat tukensa EU:n tason toimille, koska ne parantavat sijoittajien asemaa.

b) Jäsenvaltiot, joissa sisäinen lähdeverokanta on korkeampi kuin vastaava kahdenvälisen verosopimuksen mukainen verokanta, kannattivat yleisesti avoimuuden lisäämistä ja lähdeveromenettelyjen standardointia ja korostivat, että on tärkeää löytää tasapaino näiden menettelyjen tehokkuuden ja verotukseen liittyvien väärinkäytösten ehkäisemiseen tähtäävien prosessien valvonnan välillä.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon (vaihtoehto 3 – veron alentamista tulon lähteellä koskeva järjestelmä tai nopea palautusjärjestelmä) hyödyt?

- **Sijoittajat** hyötyisivät siitä, että vähemmän lähdeveron palautuksia jäisi saamatta, hallintokustannukset pienenisivät ja alennettuja vaihtoehtokustannuksia olisi vähemmän. Näiden kustannussäästöjen arvioidaan olevan sijoittajille 5,17 miljardia euroa vuodessa, mukaan lukien 409 miljoonan euron vuotuiset säästöt EU:n sijoittajien paperityön

vähennemisestä.

- **Verohallinnot** – pitkällä aikavälillä lähdeveron palautusmenettelyihin saatetaan tarvita vähemmän resursseja, joten enemmän resursseja voitaisiin kohdentaa uudelleen suuremman riskin tapausten käsittelemiseksi. Tärkein hyöty verohallinnoille on kuitenkin sellaisten asianmukaisten tietojen saatavuus, joiden avulla lähdeveromenettelyt voidaan suorittaa nopeammin ja verotukseen liittyviä väärinkäytöksiä voidaan torjua.
- **Rahoituksen välittäjät** – digitalisointi ja standardointi EU:n tasolla tuottaisivat huomattavia säästöjä (arvioiden mukaan noin 13,5 miljoonaa euroa vuodessa). Sijoitusten lisääntymisen pitäisi hyödyttää rahoituksen välittäjiä ja lisätä liikevaihdon parantamismahdollisuuksia.
- **Makrotaloudelliset vaikutukset** – BKT:n kasvun odotetaan olevan 0,025 prosenttia. Tällä vaihtoehdolla on myös myönteinen vaikutus muihin makrotaloudellisiin indikaattoreihin, kuten pääomaan, palkkoihin ja työllisyyteen.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon (vaihtoehto 3 – veron alentamista tulon lähteellä koskeva järjestelmä tai nopea palautusjärjestelmä) kustannukset?

- **Sijoittajat** – sijoittajille ei odoteta aiheutuvan lisäkustannuksia, koska heidän on jo toimitettava asiakirjat lähdeveron palautusta varten.
- **Verohallinnot** – merkittävimmät kustannukset liittyvät eTRC-todistuksen myöntämiseen/todentamiseen tarvittaviin prosesseihin, ja niiden arvioidaan olevan 4,9–54 miljoonaa euroa kehityskustannuksina ja 0,97–10,8 miljoonaa euroa toistuvina kustannuksina; ja parempiin raportointijärjestelmiin, joista aiheutuu arviolta 18,2 miljoonan euron toteutuskustannukset ja 3,5 miljoonan euron toistuvat vuotuiset kustannukset.
- **Rahoituksen välittäjät** – mekanismin perustamisesta vaihtoehdon 3 vaatimusten täyttämiseksi aiheutuu 75,9 miljoonan euron toteutuskustannukset ja 13 miljoonan euron toistuvat kustannukset.
- **Makrotaloudelliset vaikutukset** – koska kaksinkertaisen verotuksen tapauksia on vähemmän, jäsenvaltioiden verotulojen arvioidaan vähenevän 2,2 miljardilla eurolla (tämä voisi kompensoitua petosten torjunnalla).

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Vaikutus pk-yrityksiin voi olla vähäinen, koska aloite on suunnattu pääasiassa portfoliosijoittajille, jotka yleensä sijoittavat pörssiyrityksiin.

Pk-yritykset toimivat kuitenkin myös arvopaperisijoittajina (portfoliosijoittajina tai sijoitusyhtiöinä). Näissä tapauksissa ne hyötyisivät nykyisestä ehdotuksesta, koska ne saisivat paremmin käyttöönsä alennetut lähdeverokannat, joihin niillä on oikeus, ja välttyisivät kaksinkertaiselta verotukselta. Se antaisi niille mahdollisuuden hyötyä likviditeetin paranemisesta nopeampien palautusten ansiosta, mikä on etu pk-yrityksille.

Onko vaihtoehdoilla muita merkittäviä vaikutuksia?

Muita merkittäviä vaikutuksia ei ole. Aloitteella odotetaan kuitenkin olevan vähäisiä myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia, koska sillä varmistettaisiin oikeudenmukaisempi verotus, sekä vähäisiä myönteisiä ympäristövaikutuksia paperipohjaisten palautusprosessien odotetun vähenemisen vuoksi. Aloite on siten johdonmukainen eurooppalaisessa ilmastolaissa asetetun ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamisen kanssa.

Suhteellisuusperiaate?

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla saavutetaan aloitteen tavoitteet oikeasuhteisella tavalla, sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja rajataan soveltamisala niihin näkökohtiin, joita EU-maat eivät voi saavuttaa yksinään (EU:n laajuinen eTRC-todistus, vakiomuotoinen raportointikehys, standardoidut due diligence- ja vastuusäännöt sekä standardoidut menettelyt kaikkialla EU:ssa).

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio tarkastelee ja arvioi tämän direktiivin toimintaa viiden vuoden välein sen tultua voimaan. Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimitetaan kertomus direktiivin arvioinnista.