

Henrik Sandmark

**DIREKTIIVIEHDOTUS GLOBAALISTA
MINIMIVEROSTA – EUROOPAN KOMISSION
RATKAISU KANSAINVÄLISEN VEROTUKSEN
HAASTEISIIN**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatin tutkielma
Joulukuu 2022

TIIVISTELMÄ

Henrik Sandmark: Direktiiviehdotus globaalista minimiverosta – Euroopan komission ratkaisu kansainvälisen verotuksen haasteisiin
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Kauppatieteiden tutkinto-ohjelma
Joulukuu 2022

Tämä tutkimus keskittyy Euroopan komission julkaisemaan direktiiviehdotukseen (EU) 2021/0433, joka on annettu 22. päivänä joulukuuta 2021 monikansallisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa. Jatkossa siitä käytetään lyhyempää nimitystä direktiiviehdotus. Tutkimuksessa pyritään selvittämään oikeusdogmaattisia tapoja hyödyntämällä, miten direktiiviehdotusta sovelletaan erityisesti eurooppalaisen monikansallisen yrityksen näkökulmasta. Direktiiviehdotus perustuu Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (*The Organisation for Economic Co-operation and Development*, jatkossa OECD) julkaisemaan kahden pilarin malliin, jossa pilari 2 koskee globaalia minimiveroa. Direktiiviehdotus sisältää OECD:n mallisääntöjen tapaan pääsäännöksi luonnehditun tuloksilukemissäännön sekä sen taustasäännön, eli aliverotettujen suoritusten säännön.

Pääasialliseksi tutkimuskysymykseksi muodostui: ”Miten Euroopan komission direktiiviehdotus konsernien minimiverosta implementoidaan Eurooppaan?” Tutkimuksessa pyritään vastaamaan kysymykseen käyttämällä lähteinä kattavasti OECD:n ja Euroopan komission julkaisemia raportteja, tiedotteita ja ohjeita. Lähdeaineiston pohjana toimii Euroopan komission direktiiviehdotus ja OECD:n mallisäännöt, mallisääntöjen kommentaari sekä esimerkkitapauksista koostettu raportti.

Tutkimuksen toisessa luvussa perehdytään syvällisemmin OECD:n julkaisemiin mallisääntöihin, joiden tavoitteena on estää haitallista verokilpailua valtioiden välillä luomalla kansainvälisesti hyväksytty yritysliiketoiminnan kohdistuva minimiverotaso. OECD:n mallisääntöjen mukainen minimiverotaso on 15 prosenttia. Mallisääntöjen soveltamisalaan kuuluvalla konsernilla tulee olla yli 750 miljoonaa euroa liikevaihtoa konsolidoidun tilinpäätöksen mukaan vähintään kahtena viimeisestä neljästä vuodesta. Mikäli konsernin jokin yksiköistä jää alle minimiverotason, tulee siihen sovellettavaksi täydennysvero, josta on vastuussa tilanteesta riippuen yleensä konsernin ylimmän emoyksikön sijaintivaltio. Näitä eri tilanteita pyritään tutkimuksessa havainnollistamaan konkreettisin esimerkein, jotka auttavat hahmottamaan monimutkaista sääntelyä, kun pyritään selvittämään täydennysverovastuussa olevaa lainkäyttöaluetta.

Kolmannessa luvussa syvennytään Euroopan komission julkaisemaan direktiiviehdotukseen, joka on luotu OECD:n mallisääntöjen pohjalta. Verotuksen neutraliteettiperiaatteen mukaisesti mitä identtisemmät direktiiviehdotus ja mallisäännöt ovat, sitä vähemmän on odotettavissa tulkintaongelmia niitä sovellettaessa rinnakkain. Tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin perustellusti argumentoida kotimaisen täydennysveron tuovan mukanaan myös tulkintaongelmia, sillä se mahdollistaa, että alhaisen verotuksen lainkäyttöalue pitää täydennysverovastuun itsellään.

Avainsanat: Minimiverodirektiivi, globaali minimivero, täydennysvero, kotimainen täydennysvero

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

LÄHDELUETTELO	ii
LYHENNELUETTELO	v
1 JOHDANTO	1
1.1 Aiheen tausta ja merkitys	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset ja rajaukset	2
1.3 Tutkimuksen rakenne ja menetelmä	3
2 KANSAINVÄLISEN TULOVEROTUKSEN UUDISTAMISHANKE	4
2.1 Veropohjan rapautumista ja voiton siirtoa koskevan hankkeen tavoitteet, taustat ja idea	4
2.2 Veropohjan rapautumista ja voiton siirtoa koskevan hankkeen aikataulu	5
2.3 Pilari 2 – Sääntelyehdotus minimiverosta	6
2.3.1. Soveltamisala ja raja-arvot	6
2.3.2. GloBE-säännöt OECD:n mallisäännöissä	7
2.3.3 Veronalaisuuden vaatimusta koskeva sääntö	9
3 EUROOPAN KOMISSION DIREKTIIVIEHDOTUS MINIMIVEROSTA	10
3.1 Direktiivin tavoitteet ja motiivi	10
3.2 Direktiiviehdotukseen kuuluvat säännöt	12
3.3 Tosiasiallisen verotason ja täydennysveron laskeminen	20
3.4 Tuloksilukemissäännön soveltaminen kotimaisiin yrityksiin	24
3.5 Kotimainen täydennysvero	26
3.6 Direktiivin suhde väliyhteisölainsäädäntöihin	28
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	32

LÄHDELUETTELO

- Dourado, Ana Paula, 2022a, *Editorial: The EC Proposal of Directive on a Minimum Level of Taxation in Light of Pillar Two: Some Preliminary Comments*, *Intertax*, (50)3, s. 200-204.
- Dourado, Ana Paula, 2022b, *Editorial: The Pillar Two Top-Up Taxes: Interplay, Characterization, and Tax Treaties*, *Intertax*, (50)5, s. 388-395.
- Elinkeinoelämän keskusliitto, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/67596c4d-2d30-470a-94f8-47684d20c629/LAUSUNTO_20220111093252.PDF
- Euroopan komissio, 2022, Lehdistötiedote, *Fair Taxation: Commission welcomes agreement on minimum taxation of multinationals*, 12/2022, Viitattu 14.12.2022, [file:///C:/Users/henkk/Downloads/Fair Taxation Commission welcomes agreement on minimum taxation of multinationals .pdf](file:///C:/Users/henkk/Downloads/Fair_Taxation_Commission_welcomes_agreement_on_minimum_taxation_of_multinationals.pdf)
- Helen Oy, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/c70c795c-7c07-4838-8530-5768ffd28ec0/LAUSUNTO_20220111075549.PDF
- Hey, Johanna, 2021, *The 2020 Pillar Two Blueprint: What Can the GloBE Income Inclusion Rule Do That CFC Legislation Can't Do?*, *Intertax*, (49)1, s. 7-13.
- Isomaa, Anita, 2020, *OECD:n digiverohankkeen kehitys vuosien 2019 ja 2020 aikana*, *Verotus-lehti* 5/2020, s. 556–566.
- Keskuskauppakamari, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/201ec4b7-df63-4ea2-82e4-b3edc7f397ca/LAUSUNTO_20220111090311.PDF
- Lindgren Juha, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/0e4b73eb-5629-48d0-853b-f64fc861695c/LAUSUNTO_20220111121145.PDF
- Malmgrén Marianne, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/fdbfcd8-f849-451f-8362-b5a0e6bf6aee/LAUSUNTO_20220112081401.PDF
- Mikkola Jaana, 2022, *Katsaus globaalia minimiverotasa koskevaan uuteen sääntelyyn*, *Verotus-lehti* 2/2022. s. 160–168.

- Neuvoston Direktiiviehdotus 2021/0433, *Monikansallisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa*, 22.12.2021, Bryssel, KOM(2021) 823 lopull.
- OECD, 2020, *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS*, 10/2020, Pariisi, <https://doi.org/10.1787/0e3cc2d4-en>.
- OECD, 2021a, *Tax challenges arising from the digitalisation of the economy – Global Anti-Base Erosion model rules (Pillar two): Inclusive Framework on BEPS*, 12/2021, Pariisi, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.htm>
- OECD, 2021b, *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. 10/2021, Pariisi, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>
- OECD/G20, 2021c, *Base Erosion and Profit Shifting Project Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy*, 7/2021, Pariisi. <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>
- OECD, 2021d, *Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*, 11/2021, <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>
- OECD, 2021e, *Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) – Frequently Asked Questions*, 12/2021. Viitattu 19.11.2022, <https://www.oecd.org/tax/beps/pillar-two-model-GloBE-rules-faqs.pdf>
- OECD, 2022a, *Tax challenges arising from the digitalisation of the economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion model rules (Pillar two): Inclusive Framework on BEPS*, 3/2022 Pariisi, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-commentary.pdf>
- OECD, 2022b, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) Examples*, 3/2022 Pariisi, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisationof-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-examples.pdf>.
- OECD, *What is BEPS?*, Viitattu 23.10.2022, <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>
- Reuven Avi-Yonah, Nir Fishbien, 2020, *The Digital Consumption Tax*, Intertax (48)5, s. 538-543.
- Suomen Asianajajaliitto, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa.”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/8c9719aa-a78a-49d6-8105-d15ff1126d61/LAUSUNTO_20220111082248.PDF
- Suomen Yrittäjät Oy, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/a293b594-a0da-4c69-8263-23b04948d2f3/LAUSUNTO_20220111111244.PDF

- Suranjali Tandon, 2022, *The Need for Global Minimum Tax: Assessing Pillar Two Reform*, Intertax, (50)5, s. 396-413.
- Teknologiateollisuus ry, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/5f71b2c5-d75e-4f8a-beed-dbe902cdfdaa/LAUSUNTO_20220111104757.PDF
- Valtiovarainministeriö, 2021, *Valtiovarainministeriön selvitys valtiovarainvaliokunnalle OECD:n kansainvälisen tuloverotuksen uudistamishankkeesta*. <https://vm.fi/documents/10623/51744721/VM+selvitys+OECD+tuloverotus.pdf>.
- Valtiovarainministeriö, 2022, *Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa*. U 10/2022. EU/2021/1467.
- Valtiovarainministeriö, 2022, Lausuntoyhteenveto asiasta VM186:00/2021 ”Lausuntoyhteenveto ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/83f0e8ea-06aa-4e90-9453-11a98465f581/YHTEENVETO_20220216085139.PDF
- Verohallinto, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/ea9a46cf-adb0-454c-80d6-69b69cccec79/LAUSUNTO_20220110121252.PDF
- Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö, 2021, *Väliyhteisölain ongelmakohdat – Oikeusvertaileva selvitys lain toimivuudesta ja lakimuutosten vaikutuksista*.
- Verohallinto, 2021, Verohallinnon syventävä ohje: *Väliyhteisötulon verotus Suomessa*. VH/5275/00.01.00/2021. Viitattu 18.11.2022. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48479/väliyhteisötulon-verotus-suomessa/>
- Viherkenttä Timo, 2022, Lausunto valtiovarainministeriölle asiassa VM186:00/2021 ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien globaalien verotuksen vähimmäistason varmistamisesta unionissa”, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d3fe8d51-dbbc-4725-97f9-838066743c72/d04de44c-e7ee-4641-93c2-625645b3744c/LAUSUNTO_20220110124511.PDF

LYHENNELUETTELO

ATAD	Anti-Tax Avoidance Directive
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
CbCR	Country by Country Reporting
CFC	Controlled Foreign Company
DMTT	Domestic Top up Tax
ETR	Effective tax rate
EU	Euroopan unioni
GloBE	Global Anti-Base Erosion
IFRS	International Financial Reporting Standards
IIR	Income Inclusion Rule
IPE	Intermediate Parent Entity
MNE	Multinational Enterprise
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
POPE	Partially Owned Parent Entity
STTR	Subject to Tax Rule
UPE	Ultimate Parent Entity
UTPR	Under Taxed Payments Rule
VYL	Väliyhteisölaki 1994/1217

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen tausta ja merkitys

Kansainvälistä yritysverotusta on pidetty vuosikautia suhteellisen konservatiivisena, hitaasti muuttuvana kokonaisuutena yritysverotuksen kentällä. Globaalisti yhtenäistä yhteisöverokantaa on pidetty jopa utopistisena haaveena, jonka harmonisointiin niukkoja resursseja ei kannata tuhata¹. Yritysten välisen aggressiivisen verokilpailun johdosta jotain on kuitenkin tehtävä, sillä ilman sääntelyä verokilpailu lopulta todennäköisesti johtaisi siihen, että yhteisöveroaste kilpailun puitteissa laskettaisiin lopulta nolnaan. Haitallinen verokilpailu vääristää kilpailua ja luo tilanteita, joissa massiiviset kansainväliset konsernit maksavat veroa epäoikeudenmukaisen määrän.

Ratkaisuksi valtioiden veropohjan rapautumiselle ja haitallisen verokilpailun estämiselle on esitetty minimiverokantaa, jonka tarkoituksena olisi varmistaa, että yritykset maksaisivat yhteisöveroja yhteisesti päätetyn kansainvälisen vähimmäisverotason mukaisesti. Ratkaisun taustalla on Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (The Organisation for Economic Co-operation and Development, ”OECD”), joka on yhdessä G20-maiden kanssa suunnitellut kansainvälisen verotuksen vuosisadan suurimmaksi uudistushankkeeksi tituleeratun² BEPS (Base Erosion and Profit Shifting, ”BEPS”)³-projektin.

Kokonaisuus on jaettu kahteen osaan, niin sanottuihin pilareihin 1 ja 2, jossa pilari 1 koskee verotusoikeuden uudelleen jakamista valtioiden välillä ja pilari 2 minimiverotusta. Minimiveroon keskittyvän pilarin 2 aikataulu on kunnianhimoinen. OECD:n mukaan minimiveroa koskevan pilarin 2 olisi tarkoitus tulla voimaan kahdessa osassa⁴. Ensimmäiseen osaan kuuluisi pääsääntö, eli tuloksilukemissääntö (Income Inclusion Rule, IIR), ja sen oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta alkaen, mutta Euroopan komission tuoreen tiedotteen⁵ mukaan, sen jäsenvaltioiden tulee implementoida säännöt vuoden 2023 loppuun mennessä. Tämä yhtenäistää aikataulua vastaamaan jälkimmäisessä osassa voimaantulevaa aliverotettujen suoritusten sääntöä (Under Taxed Payments Rule, UTPR),

¹ Dourado 2022a, s. 1–2.

² Mikkola 2022, s. 168.

³ Hankkeen yleiskuvaus on luettavissa OECD:n sivuilla.

⁴ OECD 2021b, s. 5.

⁵ Euroopan komission lehdistötiedote 2022.

jonka pitäisi tulla voimaan vuoden 2024 alusta alkaen. Samaisessa Euroopan komission lehdistötiedotteessa Euroopan komissio kertoi myös yksimielisesti hyväksyneen direktiiviehdotuksen.

OECD:n edistäessä minimiveroa globaalilla tasolla on Euroopan komissio lähtenyt aktiivisesti omaan suuntaansa koskien globaalia minimiveroa. Neuvoston direktiiviehdotus (EU) 2021/0433 on annettu 22. päivänä joulukuuta 2021 monikansallisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa, (jatkossa ”minimiverodirektiivi” ja ”direktiiviehdotus”). Direktiiviehdotus pyrkii seuraamaan OECD:n mallisääntöjä, mutta ehdotus sisältää tiettyjä laajennuksia ja eroja verrattuna mallisääntöihin. Esimerkiksi Euroopan unionin primäärioikeuden sijoittautumisvapaudella on perusteltu täysin kotimaisten konsernien sisällyttämistä tuloksilukemissäännön soveltamisalaan. Yhteistä OECD:n mallisäännöissä ja Euroopan komission direktiiviehdotuksessa on kuitenkin paljon enemmän kuin eroavaisuuksia, esimerkiksi 15 prosentin minimiverotaso, sekä yli 750 miljoonan euron liikevaihtoa tekevien yritysten kuulumisen soveltamisalaan.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Direktiiviehdotus on ajankohtainen tutkimusaihe, sillä sitä sovelletaan uuden aikataulun mukaisesti, vuoden 2023 loppuun mennessä. Tässä tutkimuksessa perehdytään tarkemmin edellä mainittuun direktiiviehdotukseen ja sen implementoimiseen EU:n jäsenvaltioiden kansallisiin lainsäädäntöihin. Lisäksi tutkimuksessa pyritään selventämään OECD:n mallisääntöjen sekä Euroopan komission julkaiseman direktiiviehdotuksen välisiä eroavaisuuksia, ja näistä johtuvia mahdollisia seurauksia.

Tutkimuksessa käytetään seuraavia tutkimuskysymyksiä:

1. Miten Euroopan komission direktiiviehdotus konsernien minimiverosta implementoidaan Eurooppaan?
2. Milloin Euroopassa toimiva yritys kuuluu minimiverodirektiiviehdotuksen soveltamisalaan?
3. Miten minimiverodirektiiviehdotus eroaa OECD:n minimiveroa koskevista mallisäännöistä?

Tutkimuksen tavoitteena on ollut selkeyttää uuden direktiiviehdotuksen tuomaa sääntelyä ja antaa konkreettisia esimerkkejä erilaisista soveltamistilanteista Euroopassa sijaitsevalle konserniyksikölle. Esimerkeissä on pyritty käyttämään mahdollisimman usein kuvitteellista suomalaista yhtiötä, sillä tutkimuksen tärkein kohdeyleisö on suomalainen yleisö. Lisäksi tutkimuksessa on pyritty avaamaan

OECD:n mallisääntöjen sekä direktiiviehdotuksen eroja, ja erojen perusteluja. Tutkimusaihe on erittäin laaja, joten rajauksia tutkimuksessa on pitänyt tehdä huomattava määrä. Lähtökohtaisesti tutkimuksesta on rajattu ulkopuolelle kokonaan BEPS-projektin pilari 1, sillä tutkimuksessa perehdytään erityisesti Euroopan komission direktiiviehdotukseen, joka on tehty OECD:n pilarin 2 pohjalta. Direktiiviehdotuksen ollessa tutkimuksen keskiössä tutkimuksessa pyritään tuomaan esiin vain tarvittava taustatieto OECD:n pilarista 2. Tämän johdosta esimerkiksi veronalaisuuden vaatimusta koskeva sääntö käydään hyvin lyhyesti alaluvussa 2.3.4, sen jäädessä myös direktiiviehdotuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan myös muun lainsäädännön, kuin väliyhteisölainsäädännön suhdetta direktiiviehdotukseen. Syynä tälle on puhtaasti tutkielman pituudesta aiheutuvat rajoitukset ja muun lainsäädännön suhteellinen laajuus.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja menetelmä

Tutkimuksessa pyritään havainnollistamaan ja selventämään, miten Euroopan komission direktiiviehdotus tulee implementoiduksi kansallisiin lainsäädäntöihin, ja miten se tulee muuttamaan nykyistä oikeustilaa. Näin ollen tutkimusmenetelmäksi valikoitui perinteinen oikeusdogmaattinen tutkimus eli lainoppi. Tutkimuksessa sivutaan kuitenkin myös oikeusvertailevaa tutkimusmenetelmää, vertaamalla erilaisia tilanteita esimerkiksi direktiiviehdotuksen ja OECD:n mallisääntöjen välillä. Pohjana tutkimukselle toimii Euroopan komission direktiiviehdotus itsessään, jonka lisäksi lähteenä on käytetty useaa OECD:n raporttia ja julkaisua. Suomalaista näkökulmaa on pyritty tuomaan esiin valtiovarainministeriön pyytämien lausuntojen muodossa, ja ne tuovat hyvin konkreettisesti esiin direktiiviehdotuksen ongelmakohtia sidosryhmien ja ammattilaisten näkökulmasta.

Johdannon jälkeen tutkielman toisessa luvussa esitetään OECD:n mallisääntöjen kautta tarvittavaa taustaa globaalille minimiverolle, ja käydään läpi mallisääntöjen mukaiset raja-arvot sekä soveltamisala. Kolmannessa luvussa käydään läpi direktiiviehdotusta, ja verrataan sitä toisessa luvussa esitettyihin mallisääntöihin. Kolmas luku sisältää myös konkreettisia esimerkkejä siitä, miten direktiiviehdotuksen mukainen minimivero tarkoittaa eurooppalaisen yrityksen näkökulmasta, ja mitä haasteita se mahdollisesti tuo mukanaan. Samaisen luvun lopussa pyritään selvittämään direktiiviehdotuksen suhdetta kansallisiin väliyhteisölakeihin.

2 KANSAINVÄLISEN TULOVEROTUKSEN UUDISTAMISHANKE

2.1 Veropohjan rapautumista ja voiton siirtoa koskevan hankkeen tavoitteet, taustat ja idea

OECD:n ja G20-maiden luoma projekti kansainvälisen verotuksen uudistamisesta on edennyt hyvää vauhtia kohti tavoitteitaan. Tavoitteena on uudistaa yritysverotusta niin, että yrityksen voiton verottaminen tapahtuisi siinä valtiossa, jossa sen arvo syntyy, eikä siellä missä konsernin ylin emoyritys sijaitsee. Vuonna 2013 alkanut hanke keskittyi alun perin taklaamaan erityisesti digitalisaation aiheuttamia verohaasteita, mikä toi mahdollisuuksien lisäksi myös veropohjan rapautumista ja voiton siirtoon liittyviä ongelmia. BEPS-hankkeeseen kuuluu 15 erilaista toimenpidettä, joita on otettu käyttöön viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana, ja jotka ovat muuttaneet myös Suomalaista verolainsäädäntöä.

Tämän laajan hankekokonaisuuden alle lukeutuu myös globaalin minimiverokannan luominen, jota on käsitelty erityisesti *Inclusive Framework* -kokoonpanon puitteissa. Tämä kokoonpano julkaisi heinäkuussa 2021 karkeat luonnokset minimiverosta⁶. Tästä alkuperäisestä kannanotosta on tehty päivitetty versio, jota on päivitetty lähtökohtaisesti valtionvälisten keskustelujen perusteella ja päivitettyssä kannanotossa on mukana hyvinkin oleellinen 15 prosentin minimiverotaso. OECD- ja G20-maiden yhteisliittymä loi *Inclusive Framework* -kokoonpanon joka mahdollisti halukkaiden valtioiden osallistumisen BEPS-hankkeeseen liittyvään keskusteluun, sen kehittämiseen, ja sen implementointiin omassa verojärjestelmässään ja lainsäädännössään. Marraskuussa 2021 *Inclusive Framework* -jäseniä oli 141⁷.

Ideana globaalissa minimiverotasossa on johdannossa mainittujen syiden lisäksi se, että konsernit eivät tekisi sijoituspäätöstään eri valtioiden välillä verotusaste edellä, vaan yritykset voisivat sijoittautua siihen valtioon, missä on heille parhaat lähtökohdat ja esimerkiksi infrastruktuuri, eikä vain alhainen verokanta. Toki lisättäköön, että verosuunnittelun ja EU:n vapaan sijoittumisoikeuden perusteella verotus on jatkossakin yritysten selvitysten alla investointipäätöksiä tehdessä. Toisen pilarin

⁶ OECD/G20 2021c, s. 1–5.

⁷ OECD 2021d, s. 1.

kokonaisuuteen kuuluu useampi sääntö, jotka on tarkoitus implementoida asteittain, joten myös sääntöjen välillä on toisinaan isojakin eroja siinä, kuinka pitkälle niitä on teknisesti suunniteltu.⁸

2.2 Veropohjan rapautumista ja voiton siirtoa koskevan hankkeen aikataulu

Hankkeen aikataulu on ollut alusta asti kunnianhimoinen, ja hanke on vuosien saatossa kärsinyt luonnollisesti koko maailmaa järkyttäneistä tapahtumista, kuten COVID19-pandemiasta. Vaikka itse OECD/G20-taho onkin myös pandemian aikana yrittänyt akuutisti edistää hanketta, on kuitenkin ymmärrettävä, että eri valtioiden johtojen resurssit ovat olleet käytännössä täysin sidottuja omissa maisaan käsillä olevaan kriiseihin, joten hanke on väistämättäkin hiukan hidastunut.⁹ Kirjoitushetkellä syksyllä 2022 Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamat ongelmat BEPS-hankeeseen ovat vielä täysin spekulatiivisia. Kokonaisuudessaan hankkeen aikataulua on kritisoitu oikeastaan jokaisessa välissä liian kunnianhimoiseksi. Hanketta kuitenkin yleisesti ottaen kannatetaan laajasti, mutta on olemassa pelko ja huoli siitä, että lainsäädäntö tehdään liian kiireellä, jolloin siihen saattaisi jäädä tiettyjä valuvikoja. Lisättäköön, kuten johdannossa mainitsin, Euroopan komissio on julkaissut lehdistötiedotteessa päivitetyn aikataulun, joka lykkää direktiiviehdotuksen sääntöjen implementoinnin takarajaa Euroopassa vuoden 2023 alusta vuoden 2023 loppuun¹⁰.

Molempia sääntöjä tarkastellaan tarkemmin seuraavassa alaluvussa. OECD on ilmoittanut julkaisemansa Implementation framework -kehiksen vuoden 2022 loppuun mennessä¹¹, ja sen pitäisi antaa yksityiskohtaiset ohjeet ja menettelytavat esimerkiksi turvasatamiin sekä ilmoitusvelvollisuuksiin liittyen. Tämä raportti on erittäin odotettu, niin konsernien kuin myös eri maiden veroviranomaisten puolesta, koska se sisältää myös raamit mahdollisten uusien verojärjestelmien suunnitteluun. Kirjoitushetkellä 15. joulukuuta 2022 kyseistä raporttia ei ole julkaistu. OECD:n toimien lisäksi Euroopan unioni ja yksittäiset valtiot ovat lähteneet ajamaan minimiveroa eteenpäin. Eräänlaisen minimiveron on ottanut kansallisessa lainsäädännössään voimaan ainakin Ranska, jossa minimiliikevaihkoraja on samalla tasolla kuin OECD:n mallisäännöissä, eli 750 miljoonaa euroa. Ranskan verossa on kuitenkin suurimpana erona edellä mainittuihin se, että se koskee kuluttajille tarjottavia alustapalveluja, eli se

⁸ OECD 2021a, s. 3.

⁹ Ks. esim. Isomaa 2020, s. 564–565, jossa kuvataan vuosien 2019 ja 2020 aikana hankkeelle tapahtuneita viivästyksiä, erityisesti koronakriisin ja Yhdysvaltojen vaalien johdosta.

¹⁰ Euroopan komission lehdistötiedote 2022.

¹¹ OECD 2021b, s. 7.

on nimenomaan digivero, eikä suoranaisesti minimivero. Verokantakin on Ranskan digiverossa erittäin maltillinen 3 prosenttia¹².

2.3 Pilari 2 – Sääntelyehdotus minimiverosta

2.3.1. Soveltamisala ja raja-arvot

Vaikka OECD:n BEPS-hanke oli alun perin ratkaisu digitalisaation tuomiin ongelmiin, ei pilari 2 suoranaisesti liity digitalisaatioon, vaan minimiverosäännöstö koskee kaikkia raja-arvot ylittäviä yrityksiä toimialasta huolimatta. OECD:n mallisääntöjen 1 artiklan 1 kohdan mukaan, GloBE (Global Anti-Base Erosion) -säännöstöä sovelletaan sellaisiin konserneihin, joiden yhteenlaskettu liikevaihto tarkastetun tilinpäätöksen perusteella ylittää 750 miljoonaa euroa vähintään kahtena viimeisestä neljästä tilikaudesta. Globaaliksi minimiveroprosentiksi on hyväksytty suhteellisen maltillinen 15 prosenttia.¹³ GloBE-säännöstö on toisen pilarin ydin, ja se yrittää torjua BEPS-hankkeen käyttöönoton jälkeen vielä veropohjaan ja sen rapautumiseen liittyviä haasteita. GloBE-säännöstöön kuuluu edellä mainittujen IIR- ja UTPR-sääntöjen lisäksi myös liuta muita, toisiinsa kytköksissä olevia sääntöjä. Yhdessä ne luovat kokonaisuuden, joka mahdollistaa uuden verotusoikeuden syntymisen rajat ylittävässä tilanteissa. OECD:n mallisääntöjen mukaan, jotta GloBE-säännöstöä sovellettaisiin, tulisi yrityksellä olla kansainvälistä toimintaa, joko tytäryhtiön tai kiinteän toimipaikan muodossa, eli OECD:n mallisäännöt koskevat nimenomaisesti kansainvälisiä konserneja (Multinational Enterprise, MNE Group)¹⁴.

750 miljoonan euron raja-arvo perustuu verotuksen maakohtaiseen raportointiin (Country by Country Reporting, ”CbCR”), joka on ollut käytössä vuodesta 2016. CbCR on jo olemassa olevan BEPS-hankkeen 13. toimenpide, joten edellä mainitut raja-arvot ja niiden raportointi ei tule suurille konserneille yllätyksenä. Näiden kahden yhdistäminen helpottaa ja tehostaa konsernien ilmoitusvastuun täyttämistä, ja vähentää turhaa hallinnollisen taakan lisäämistä. Huomion arvoista on kuitenkin myös se, että mikäli tätä raja-arvoa halutaan tulevaisuudessa laskea minimiveron paremman kattavuuden varjolla, pitää sitä muuttaa myös CbC-raportoinnin puolesta niiden ollessa nyt tiiviisti yhdessä. Ottaen huomioon kuitenkin OECD:n arvion siitä, että nykyinen 750 miljoonan euron raja-arvo kattaa yli 90

¹² Avi-Yonah – Fishbien 2020, s. 2–3.

¹³ OECD 2021a, s. 8–9.

¹⁴ Vrt. Euroopan komission direktiiviehdotus minimiverosta, jossa mukana on myös kansalliset yritykset, ks. luku 3.4.

prosenttia globaalista yritysverotuspohjasta¹⁵, on suhteellisen turvallista todeta, että raja-arvoa ei todennäköisesti kevyin perustein lähdetä laskemaan.

Minimiverosta säätävään toiseen pilariin liittyy useampia sääntöjä ja rajoituksia, jotka varmistavat mahdollisimman kattavan ja tasapainoisen veropohjan. Toisen pilarin ulkopuolelle, eli kokonaan minimiverosäännöksen ulkopuolelle on OECD:n mallisääntöjen 1 artiklan 5 kohdan mukaan rajattu julkisen vallan yksiköt, kansainväliset sekä voittoa tavoittelemattomat järjestöt, sekä eläke- ja sijoitusrahastot, jotka toimivat kansainvälisen konsernin ylimpinä emoyhtiöinä (Ultimate Parent Entity, UPE). Lisättäköön myös, että edellä mainitun artiklan mukaan, jos yllä mainitusta listasta jokin yhteisö tai taho omistaa, yksin tai yhdessä, tai suoraan tai välillisesti, vähintään 95 % konsernista, se on myös rajattu säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle¹⁶. Tällainen rajaus on tyypillinen siltä osin, että se muistuttaa tavallisesti kansallisen tuloverotuksen ulkopuolelle rajattuja toimijoita. OECD:n minimiverosäännösten tahdotaan olevan mahdollisimman tehokas ja yhtenäinen, joten lähtökohtaisesti se koskisi kaikkia toimialoja. Toistaiseksi tähän on kuitenkin yksi selkeämpi poikkeus; mallisääntöjen 3 artiklan 3 kohdan mukaan suljetaan soveltamisalan ulkopuolelle kansainvälinen merenkulkuliikenne, jonka yleinen tonniverojärjestelmä poikkeaa normaalista yhteisöverotuksesta, joten se on rajattu ainakin toistaiseksi¹⁷ soveltamisalan ulkopuolelle oman erityiskohtelun vuoksi.

2.3.2. GloBE-säännöt OECD:n mallisäännöissä

GloBE-kokonaisuuden pääsäännöksi nimetty tuloksilukemissääntö on luotu huolehtimaan siitä, että konsernin tytäryhtiön tai kiinteän toimipaikan voitto verotetaan konsernin ylimmällä emoyhtiöllä, mikäli tytäryhtiö tai kiinteä toimipaikka maksaa veroa alle minimiverotason. Tähän lasketaan mukaan niin suoraan kuin välillisesti omistetun tytäryhtiön tai kiinteän toimipaikan verotus. Lisävero määritetään laskemalla konsernille oma efektiivinen veroaste tai tosiasiallinen veroaste (Effective Tax Rate, ETR). ETR perustuu sille luotuun ETR-testiin (Effective Tax Rate test), jonka teknisten yksityiskohtien läpikäynti on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Efektiivisen veroasteen määrittämisessä selvitetään tosiasiallisesti maksetut verot, eli esimerkiksi yrityksen tuloksesta maksetut tuloverot. Koska tarkoituksena on määrittellä tosiasiallisesti maksettujen verojen määrä, sellaisissa

¹⁵ OECD 2021e, s. 2.

¹⁶ OECD 2021a, s. 10.

¹⁷ OECD 2022a, s. 70–73.

verojärjestelmissä, jotka perustuvat pelkästään voitonjaon verottamiseen, tulee voitonjaon verotus myös tosiasiallisesti suorittaa tietyssä ajassa, jotta se voidaan laskea mukaan tosiasiallisen verotason määrittämiseen. Tosiasiallinen verotaso lasketaan lähtökohtaisesti valtiotasolla¹⁸ siten, että yhdessä valtiossa sijaitseville useammalle konsernin yritykselle lasketaan yhteinen tosiasiallinen veroaste. Yksinkertaistettuna, jos tytäryhtiön tosiasiallinen verotaso jää alle minimitason, emoyhtiön veron kokonaismäärä yhdessä tytäryhtiön jo katetun veron kanssa nostetaan minimiverotasolle. Tätä menettelyä kutsutaan OECD-raporteissa top-up -menettelyksi eli täydennysveroksi¹⁹. Yksittäisen konserniyhtiön täydennysveron määrän laskemista käydään läpi alaluvussa 3.3.

Tuloksilukemissääntö kohdistuu konserninsisäisiin omistussuhteisiin. Mikäli emoyhtiö ei ole tuloksilukemissäännön soveltamispiirissä, verotusoikeus siirtyy konsernissa alaspäin seuraavalle välitason yksikölle. Tätä menettelyä kutsutaan top-down -lähestymistavaksi²⁰, jonka tavoite on laajentaa säännöksen soveltamisalaa, jotta järjestelmä olisi mahdollisimman aukoton. Tämän menetelmän käyttö varmistaa myös sen, ettei samaan alhaisesti verotettuun tuloon sovelleta useassa valtiossa tuloksilukemissääntöä. Menetelmässä lähdetään ylimmästä emoyhteisöstä pykälä kerrallaan alaspäin, ja laiteetaan etusijalle se yhteisö, joka on lähimpänä konsernin ylintä yhtiötä. Jos ylin emoyhtiö ei siis ole tuloksilukemissäännön sovelluspiirissä, etsitään top-down -menettelysäännösten perusteella yritys joka on, ja sääntöä sovelletaan siihen. Aikataulu tuloksilukemissäännön soveltamiselle on Euroopassa on vuoden 2023 loppuun mennessä²¹.

Jotta GloBE -säännöstökokonaisuus olisi mahdollisimman aukoton, sellaisissa tilanteissa, joissa tuloksilukemissääntöä ei sovelleta, tulee tilanteeseen sovelletuksi aliverotettujen suoritusten sääntö. Aliverotettujen suoritusten sääntö on siis soveltamisjärjestyksessä aina tuloksilukemissäännön jälkeen, joten tätä voidaankin luonnehtia tuloksilukemissäännön taustasäännöksi, tarkoituksenaan tilkitä tuloksilukemissäännön jättämiä aukkoja. Aliverotettujen suoritusten sääntö voi esimerkiksi puuttua konserninsisäisiin, normaalisti vähennyskelpoisiin suorituksiin, ja se voi myös muilla tavoin kohdentaa verotusta verovelvolliselle erillisten allokatiokaavojen avulla. Konserninsisäisen suorituksen maksajan valtiossa voitaisiin täten puuttua vähennyskelpoisiin suorituksiin, mikäli saman konsernin

¹⁸ Tarkalleen ottaen lainkäyttöalueittain.

¹⁹ OECD 2021a, s. 12.

²⁰ OECD 2021a, s. 13.

²¹ Euroopan komission lehdistötiedote 2022.

suorituksen saajan valtiossa ei tuloa veroteta minimitason mukaisesti. Keinoja tähän puuttumiseen ovat esimerkiksi vähennyskelpoisuuden poistaminen kokonaan tai osittain.

Aliverotettujen suoritusten säännön kohdistamiseen on käytettävänä kaksi vaihtoehtoista laskukavaa, joista ensimmäinen perustuu matalasti verotetulle konserniyksikölle maksettuihin suorituksiin ja toinen perustuu koko konsernin sisäisten siirtojen nettomäärään²². Kun täydennysvero on saatu kohdistettua oikeaan valtioon, ne allokoidaan kahden muuttujan avulla, joista molempien painotus on yhtä suuri eli 50 prosenttia. Direktiiviehdotuksen 13 artiklan 5 kohdan mukaan ensimmäinen muuttuja on työntekijöiden lukumäärä ja toinen on aineellisten hyödykkeiden määrä. Näiden kahden muuttujan avulla pyritään mahdollisimman tarkasti arvioimaan niin sanottua realistista taloudellista toimintaa kyseisessä valtiossa. Mitä enemmän valtiossa on työntekijöitä ja hyödykkeitä, sitä enemmän sen katsotaan toteuttavan realistista taloudellista toimintaa, ja tätä myöten myös täydennysverotus on kevyempää, kuin tilanteessa jossa todellinen taloudellinen toiminta on hyvin vähäistä tai jopa olematonta.

2.3.3 Veronalaisuuden vaatimusta koskeva sääntö

Veronalaisuuden vaatimusta koskeva sääntö (Subject to Tax Rule, ”STTR”) on GloBE-kokonaisuuteen kuulumaton sääntö, joka on tarkoitettu lisätä valtioiden välisiin verosopimuksiin. Näin ollen on hyvä huomata, että STTR-sääntö ei kuulu myöskään Euroopan komission direktiiviehdotukseen sen koskiessa vain yksittäisiä valtioita tai lainkäyttöalueita verosopimusten kautta. Veronalaisuuden vaatimusta koskevan säännön suunnittelu ei ole vielä niin pitkällä, kuin direktiiviehdotuksessakin mukana olevat tuloksilukemis- ja aliverotettujen suoritusten säännöt. Veronalaisuuden vaatimusta koskeva sääntö olisi verotuksen kohdistamiseen liittyvä sääntö, joka perustuisi vähennyskelpoisiin suorituksiin, ja sitä sovellettaisiinkin erityisesti tulon lähdevaltiossa. Verosopimuksiin tämä sääntö liitettäisiin osaksi kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen liittyviä artikloja. Soveltamisalaan ja tekniisiin yksityiskohtiin liittyviä rajoituksia ei ole vielä saatu lopullisesti päätettyä, mutta todennäköisesti sääntöön tulisi nimellinen yhteisöverokanta, jota oikaistaisiin erilaisilla oikaisuilla.

²² Valtiovarainministeriö 2021, s. 12.

3 EUROOPAN KOMISSIION DIREKTIIVIEHDOTUS MINIMIVEROSTA

3.1 Direktiivin tavoitteet ja motiivi

Euroopan komissio on perustellut direktiiviehdotustaan sillä, että Euroopan unioni on tiiviisti yhdenytynyt talous, ja mikäli halutaan varmistaa, että kahden pilarin sopimus minimiverosta otetaan käyttöön yhtenäisesti ja johdonmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa, ja lisäksi voidaan varmistaa yhteensopivuus EU:n lainsäädännön kanssa, ensisijainen tapa tähän on nimenomaan direktiivi.²³ Direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat kuitenkin selvät, ja ne ovat linjassa OECD:n mallisääntöjen kanssa. Yritykset täytyy saada verovastuuseen oikeudenmukaisesti Euroopan unionissa harjoittamansa toiminnan tuotoista ja voittoa pitää pystyä verottamaan siinä valtiossa, jossa se tosiasiallisesti luodaan.

Tärkeää direktiiviehdotuksessa on, että se seuraisi mahdollisimman tarkasti OECD:n mallisääntöjä, jolloin sen käyttöönotto ja soveltaminen olisi mahdollisimman samanlainen niin EU:ssa kuin sen ulkopuolella. Säännösten identtisyydellä päästäisiin lähemmäs tavoitetta nimenomaan neutraalista rajat ylittävästä verotuksesta, eivätkä EU:n jäsenvaltiot voisi verokilpailla samojen sääntöjen erilaisella tulkinnalla. Esiin on myös noussut ajatus niin sanotusta *blankodirektiivistä*, jossa pelkästään suoraan viitattaisiin OECD:n mallisääntöihin, kirjoittamatta sääntöjä uudestaan direktiiviin²⁴. Tällä tavoin EU:n jäsenvaltio ei pelkästään pyrkisi noudattamaan mallisääntöjä, vaan sillä ei olisi muita vaihtoehtoja, koska tulkinnanvaraa jäisi hyvin vähän. Direktiiviehdotuksen johdanto-osan viimeisessä perustelukappaleessa esitetään, että ”Direktiivi noudattaa OECD:n maailmanlaajuisesta sopimuksesta, mutta siihen on tehty joitakin tarvittavia mukautuksia, jotta voidaan varmistaa yhteensopivuus EU:n oikeuden kanssa”²⁵, eli direktiiviehdotusta tehdessä on tiedostettu ristiriita OECD:n mallisääntöjen ja EU-oikeuden kanssa.

²³ KOM 2021 823 lopull., s. 1–3.

²⁴ Elinkeinoelämän keskusliitto 2022, s. 4.

²⁵ KOM 2021 823 lopull., s. 2.

Direktiiviehdotuksessa mainitaan ensin hieman epäselvästi ”kielletyn syrjinnän riski valtion rajat ylittävien ja kotimaisten tilanteiden välillä” olevan syynä sille, miksi ehdotuksen on oltava direktiivi²⁶ ja hieman jäljempänä mainitaan direktiivin perusteluksi perusvapauksien noudattamisen varmistaminen²⁷. Tämän myötä tuodaan direktiivin soveltamisalaan myös täysin kotimaiset konsernit, jos ne muuten ylittävät tarvittavat raja-arvot. Tätä lähestymistapaa on kritisoitu laajasti. Elinkeinoelämän keskusliitto lausuu omassa lausunnossaan valtiovarainministeriölle, että koko minimiveromekanismin idea on ollut puuttua nimenomaisesti rajat ylittävien konsernien liian alhaiseen verotukseen, eikä minimiverosääntelyä tarvita, jos tilanteessa konsernin kaikki toimijat sijaitsevat samassa valtiossa²⁸. Tätä minimiveron soveltamista pelkästään kotimaisiin konserneihin käydään tarkemmin läpi aluvussa 3.4. Direktiiviehdotuksen esitetyistä käsitteenmäärittämisistä on myös toivottu selvennyksiä, jotta välttyttäisiin ylimääräisiltä tulkintatilanteilta ja ristiriidoilta²⁹.

Direktiiviehdotuksessa esitetty aikataulu myötäili joulukuuhun 2022 asti OECD:n asettamaa kunnianhimoista aikataulua, jonka mukaan GloBE -säännösten pääsääntöä, tuloksilukemissääntöä, sovellettaisiin vuoden 2023 alusta alkaen. Joulukuussa 2022 julkaistu päivitetty aikataulu vastaa useiden lausuntojen³⁰ mukaista toivetta lykätä direktiivin soveltamista vähintään vuodella. Direktiiviehdotuksessa perustellaan kiireistä aikataulua samalla perustelulla, millä perustellaan vaikutusarvioinnin puuttumista. OECD on järjestänyt kattavasti julkisia kuulemisia, ja minimiverohankkeen teknisistä säännöistä on keskusteltu vuosien 2019-2020 välisenä aikana, joten Euroopan komissio on katsonut, että sillä ei ole tarvetta järjestää itse julkista kuulemistä³¹. Väite on perusteltu sillä, että valtaosa EU:n jäsenvaltioista on myös OECD:n jäsenvaltioita, ja ovat sitä kautta osallistuneet keskusteluun minimiverosta. Vaikutusarvioinnin puuttumista perustellaan niin ikään sillä, että OECD on julkaissut oman vaikutusarvioinnin vuoden 2020 lopussa³², ja siinä on käyty läpi molempia pilareita 1 ja 2. OECD:n vaikutusarviointi perustuu kuitenkin sen omiin mallisääntöihin, ja kuten aiemmin on esitetty, direktiiviehdotuksessa on poikkeuksia mallisäännöistä, joten silloin myös vaikutusarvioinneissa on oltava eroja. Direktiiviehdotuksen aikataulumuutoksen johdosta, tämä vaikutusarviointikin olisi mahdollista tehdä, eikä Euroopan komission tarvitsisi mennä OECD:n vaikutusarvion taakse³³. Siten

²⁶ KOM 2021 823 lopull., s. 15.

²⁷ KOM 2021 823 lopull., s. 6.

²⁸ Elinkeinoelämän keskusliitto 2022, s. 4.

²⁹ Dourado, 2022a, s. 204.

³⁰ ks. valtiovarainministeriön lausuntoyhteenveto.

³¹ KOM 2021 823 lopull., s. 3.

³² ks. OECD 2020.

³³ Elinkeinoelämän keskusliitto 2022, s. 3.

sillä olisi konkreettista tietoa siitä, miten tämä OECD:n mallisääntöjä *mukaileva* direktiiviehdotus todellisuudessa tulisi vaikuttamaan.

Direktiiviehdotuksessa on edellä mainittuja puutteita perusteltu myös sillä, että kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat saaneet ottaa kantaa pilari 2:n pääkohtiin, ja hyväksynnän myötä sitoutuneet soveltamaan OECD:n mallisääntöjä. Direktiiviehdotuksessa perustellaan vaikutusarvioinnin puuttumista myös sillä, että vaikka sen avulla huomattaisiinkin sen eroavan suuresti OECD:n omasta vaikutusarviosta, ei Euroopan komissio voisi asialle enää tehdä mitään, sillä keskeisistä säännöistä, kuten soveltamisalasta ja veroasteesta on jo sovittu. Taustalla vaikuttavana tekijänä on tässäkin poliittisen paineen aiheuttama kiireinen aikataulu, jos vaikutusarviointi tehtäisiin uudestaan pelkän direktiiviehdotuksen perusteella, ja huomattaisiin muutokset välttämättömiksi, kärsisi koko uudistuksen uskottavuus.

3.2 Direktiiviehdotukseen kuuluvat säännöt

GloBE-säännöstö direktiiviehdotuksessa on suurimmilta osin saman sisältöinen OECD:n mallisääntöjen kanssa. GloBE-säännöstö esitetään direktiiviehdotuksen toisessa luvussa³⁴. Konsolidoidun tilinpäätöksen pohjalta yli 750 miljoonaa euroa konsernin yhteenlaskettua liikevaihtoa tuottavia, niin kansainvälisiä kuin kotimaisiakin konserneja sovelletaan GloBE-säännöstöön. Kuten edellä mainittu, STTR-sääntö on verosopimukseen pohjautuva sääntö, joten se jää kokonaan direktiiviehdotuksen ulkopuolelle. Samat lainalaisuudet, joita esittelin alaluvussa 2.3.2, kuten top-down -periaate, direktiivin ulkopuolelle jäävät, esimerkiksi julkisen vallan yksiköt, sekä aikataulu sääntöjen täytäntöönpanolle, kuuluvat myös direktiiviehdotukseen³⁵.

Direktiiviehdotuksen ulkopuolelle jäävästä STTR-säännöstä on lausuttu, että siitä ei myöskään tulevaisuudessa ole tulossa EU-tason toimia koska se tulee sovellettavaksi verosopimusten kautta³⁶. OECD:n mallisääntöihin verrattuna direktiiviehdotuksen tuloksilukemissäännön soveltamisala on kriittisesti laajempi. Laajempi soveltamisala tarkoittaa tässä tapauksessa sitä, että myös kansalliset

³⁴ KOM 2021 823 lopull., s. 29–33.

³⁵ KOM 2021 823 lopull., s. 7.

³⁶ KOM 2021 823 lopull., s. 5.

konsernit ovat direktiiviehdotuksen tuloksilukemissäännön soveltamisalan piirissä, kun taas OECD:n mallisääntöjen 2 artiklan 1 kohdan mukaan tuloksilukemissääntöä on lähtökohtaisesti tarkoitus soveltaa ainoastaan rajat ylittävissä tilanteissa. Mikäli valtio, jossa konsernin ylin emoyksikkö sijaitsee olisi itse verotettu alle minimiverotason, tulisi OECD:n mallisääntöjen mukaisesti verotusoikeus aliverotettujen suoritusten säännön nojalla niin sanotuille lähdevaltioille. Kuitenkin, koska direktiiviehdotuksen tuloksilukemissäännön soveltamisala on niin laaja, tulee tällaisessa tapauksessa valtion jossa ylin emoyksikkö sijaitsee, soveltaa tuloksilukemissääntöä myös kansallisiin konserneihin eli tässä tapauksessa myös itseensä. Tämä koskee myös konsernin tuloksilukemissääntöä soveltavaa välitason yksikköä (IPE), joka pienentää aliverotettujen suoritusten säännön soveltamisalaa merkittävästi³⁷. Aliverotettujen suoritusten sääntö direktiiviehdotuksessa on lähes täysin samansisältöinen kuin OECD:n mallisäännöissä, suurimpana erona edellä mainittu tuloksilukemissäännön laajasta soveltamisesta johtuva aliverotettujen suoritusten säännön soveltamisalan kapeneminen.

Tuloksilukemissääntöä (IIR) sovelletaan direktiiviehdotuksen toisen luvun mukaisesti kolmessa erilaisessa tilanteessa:

1. EU:ssa sijaitseva monikansallisen konsernin ylin emoyksikkö (Ultimate Parent Entity, ”UPE”).

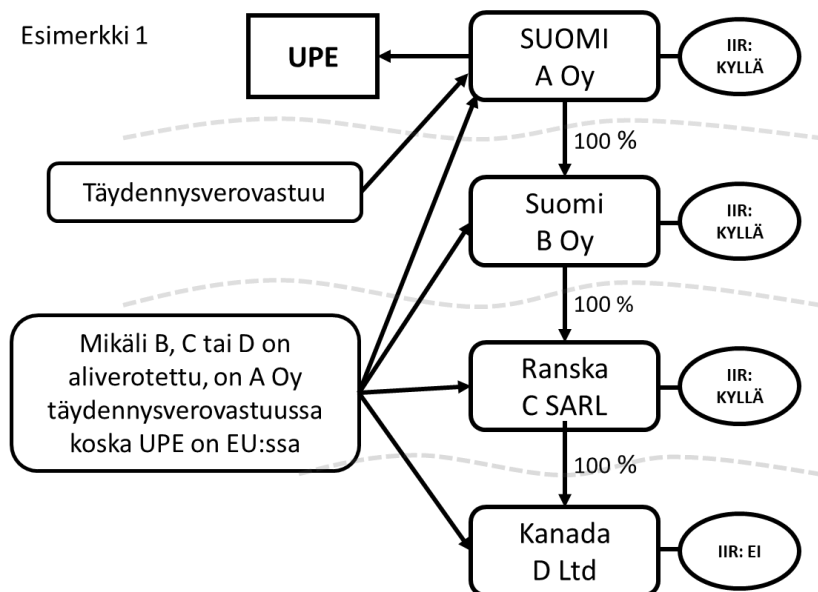
Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 11 kohdan mukaisesti konsernin ylimmällä emoyksiköllä (UPE) tarkoitetaan ”(a) yksikköä, joka omistaa suoraan tai välillisesti määräysvallan tuottavan osuuden toisessa yksikössä ja joka ei ole suoraan tai välillisesti toisen sellaisen yksikön omistuksessa, jolla on siinä määräysvalta; tai (b) pääyksikköä”. Jos konsernin UPE on EU:n jäsenvaltiossa, se on velvollinen maksamaan täydennysveroa kaikista aliverotetuista konserniyksiköistään niiden sijainnista riippumatta. Aliverotetut konserniyksiköt voivat sijaita samassa valtiossa kuin UPE, muissa EU:n jäsenvaltioissa tai EU:n ulkopuolisessa valtiossa, mutta jos niiden efektiivinen veroaste (ETR) jää alle 15 prosentin minimiverotason, on EU:ssa sijaitseva UPE täydennysverovastuussa. Tämä ensimmäinen tilanne on todennäköisesti se yleisin, ja siten myös yksinkertaisin ymmärtää esimerkin kautta. Mikäli esimerkeissä ei muuta mainita, omistussuhteet perustuvat tavallisiin osakkeisiin, joilla on yhtäläinen oikeus niin pääomaan kuin myös voitonjakoon. Esimerkeissä esiintyvät yhtiöt ovat fiktiivisiä, eikä esimerkit liity toisiinsa, jollei muuta mainita. Esimerkeissä myös oletetaan, että yhtiöt täyttävät direktiiviehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset direktiivin soveltamisen raja-arvoista,

³⁷ Mikkola 2022, s. 164.

eli liikevaihto yli 750 miljoonaa euroa vähintään kahtena viimeisestä neljästä tilikaudesta. Esimerkit edustavat hyvin yksinkertaistettuja tilanteita, ja tarkoituksena on antaa lukijalle käsitys teoreettisesta tuloksilukemissäännön soveltamisesta, vaikka todellisuudessa konsernien rakenteet ovat yleensä hyvin monimutkaisia.

Esimerkki 1.

Suomessa sijaitseva A Oy on monikansallisen ABCD konsernin ylin emoyksikkö, eli UPE. A Oy omistaa joko suoraan tai välillisesti tytäryhtiöt B, C ja D. Tytäryhtiö B omistaa kokonaisuudessaan yhtiön C, ja niinkään yhtiö C omistaa kokonaisuudessaan yhtiön D. Tytäryhtiö B sijaitsee samassa valtiossa kuin UPE, eli Suomessa. Yhtiö C sijaitsee Ranskassa, ja yhtiö D Kanadassa. Tarkastellaan yksitellen tilanteita, joissa vuorottain B, C ja D yksiköt ovat aliverotettuja. Huolimatta siitä, että B sijaitsee UPE:n kanssa samassa valtiossa, direktiiviehdotuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan täydennysverovastuu lankeaa silti A Oy:lle, mikäli Suomessa sijaitseva yhtiö B on matalasti verotettu yksikkö. Sama pätee myös muussa EU:n jäsenvaltiossa sijaitsevassa yksikössä, eli tässä esimerkissä ranskalaisen yhtiö C:n matalan verotason johdosta täydennysverovastuu on A Oy:llä. Yhtiö D sijaitsee Kanadassa, eli EU:n ulkopuolisessa valtiossa, eikä ole ottanut tuloksilukemissääntöä sovellettavakseen. Samaisen 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti D ltd:n minimiverotason alle jäämisen johdosta täydennysverovastuu on ylimmällä emoyksiköllä, mikäli se sijaitsee EU:ssa. A Oy on täten jokaisen yksikön kohdalla tuloksilukemissäännön mukaisesti täydennysverovastuussa. EU:ssa sijaitseva UPE on lähtökohtaisesti aina tuloksilukemissäännön mukaisessa täydennysverovastuussa, mutta poikkeuksiakin on³⁸.



³⁸ ks. Saman alaluvun kohta kolme.

2. EU:ssa sijaitseva, joko osittain omistettu emoyksikkö (Partially Owned Parent Entity, ”POPE”) tai välitason yksikkö (Intermediate Parent Entity, ”IPE”) ja EU:n ulkopuolella sijaitseva UPE.

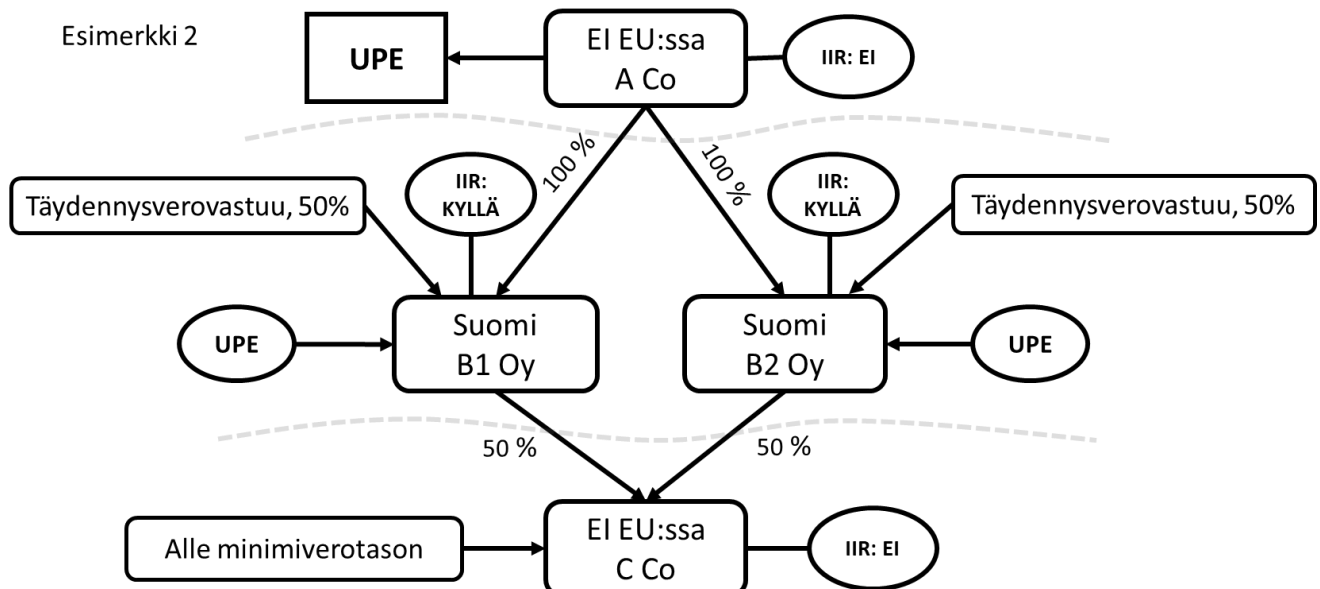
Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 17 kohdan mukaisesti välitason emoyksiköllä (IPE) tarkoitetaan ”konserniyksikköä, joka omistaa suoraan tai välillisesti omistussuuden toiseen samaan monikansalliseen konserniin kuuluvasta konserniyksiköstä ja jota ei katsota konsernin ylimmäksi emoyksiköksi, osittain omistetuksi emoyksiköksi, kiinteäksi toimipaikaksi tai sijoitusyksiköksi”.

Saman 3 artiklan 19 kohdan mukaisesti osittain omistetulla emoyksiköllä (POPE) tarkoitetaan ”konserniyksikköä, joka omistaa suoraan tai välillisesti omistussuuden toisesta samaan monikansalliseen konserniin kuuluvasta konserniyksiköstä ja jonka voittoon oikeuttavasta omistussuudesta yli 20 prosenttia on suoraan tai välillisesti sellaisten henkilöiden hallussa, jotka eivät ole monikansallisen konsernin konserniyksiköitä, ja jota ei voida pitää konsernin ylimpänä emoyksikkönä, kiinteänä toimipaikkana tai sijoitusyksikkönä”.

Sellaisessa tilanteessa, jossa UPE ei sijaitse EU:ssa, täytyy ensiksi selvittää, soveltaako UPE:n sijaintivaltio tuloksilukemissääntöä. Mikäli sijaintivaltio on ottanut tuloksilukemissäännön käyttöönsä, on se täydennysverovastuussa tuloksilukemissäännön mukaisesti konsernin aliverotetuista yksiköistä samoin kuten A Oy esimerkissä 1. Mikäli UPE:n sijaintivaltio ei ole ottanut tuloksilukemissääntöä käyttöönsä, selvitetään seuraavaksi konsernin mahdollisen osittain omistetun emoyksikön tai välitason emoyksikön sijaintia. Jos yksikin konsernin ylimmän emoyksikön omistuksessa oleva, osittain omistetuista emoyksiköistä tai välitason emoyksiköistä sijaitsee EU:n jäsenvaltiossa, se on täydennysverovastuussa niin suoraan kuin välillisestikin omistamiensa aliverotettujen yksiköiden osalta, olivat ne sitten EU:ssa tai sen ulkopuolella. Tämän *top-down* -menettelyn tarkoituksena on edetä konsernin ylimmästä yksiköstä kerroksittain konsernin omistussuhteita alaspäin, etsien seuraava osittain omistettu emoyksikkö tai välitason emoyksikkö, jota voidaan pitää tuloksilukemissäännön mukaisesti täydennysverovastuussa muista konserniyksiköistä.

Esimerkki 2.

A Co on ABC konsernin ylin emoyksikkö, mikä omistaa kokonaisuudessaan B1 Oy:n sekä B2 Oy:n. B1 Oy ja B2 Oy omistavat yhdessä C Co:n omistusosuuksilla 50% ja 50%. Konsernissa ei ole muita yhtiöitä. A Co sijaitsee valtiossa A, joka ei ole EU:n jäsenvaltio, eikä myöskään sovelta tuloksilukemissääntöä. Osakeyhtiöt B1 ja B2 sijaitsevat Suomessa, ja ovat ottaneet tuloksilukemissäännön käyttöönsä. C Co sijaitsee valtiossa, joka ei ole ottanut tuloksilukemissääntöä käyttöönsä. Yhtiöiden A, B1 ja B2 tosiasialliset veroasteet ovat yli minimiverotason, mutta yhtiön C tosiasiallinen verotaso jää alle minimiverotason. Mikäli A Co olisi ottanut tuloksilukemissäännön käyttöönsä, tulisi sen tässä tapauksessa sitä soveltaa direktiiviehdotuksen 6 artiklan 3a kohdan mukaisesti. Tässä esimerkissä A Co ei kuitenkaan ole ottanut tuloksilukemissääntöä sovellettavakseen, joten aliverotetun C yksikön täydennysverosta vastaavat B1 ja B2 yksiköt. Suomalaiset B1 ja B2 yhtiöt ovat tässä tapauksessa välitason emoyksiköitä (IPE) direktiiviehdotuksen 3 artiklan 17 kohdassa esitetyn määritelmän mukaisesti. Direktiiviehdotuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti suomalaiset B1 ja B2 välitason emoyksiköt ovat velvoitettuja soveltamaan tuloksilukemissääntöä kokonaisuudessaan C Co:n täydennysveron määrän mukaisesti. Direktiiviehdotuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti suomalaiset B1 ja B2 jakavat maksettavan täydennysveron omistussuhteidensa mukaan, eli molemmat maksavat C Co:lle lasketusta täydennysverosta puolet.



3. EU:ssa sijaitseva POPE ja EU:ssa sijaitseva UPE

Esimerkkitalanteiden kautta on helppo mallintaa yksinkertaisia tilanteita, mutta todellisuudessa monikansallisten konsernien rakenteet ja omistussuhteet ovat usein hyvin fragmentoituneita. Kolmas mahdollinen tuloksilukemissäännön soveltamistilanne syntyykin silloin, kun sekä konsernin ylin emoyksikkö että osittain omistettu emoyksikkö sijaitsevat EU:n jäsenvaltiossa. Kahdenkertaisen verotuksen estämiseksi on tärkeää selvittää, millä mahdollisesti lukuisista osittain omistetuista emoyksiköistä on missäkin tilanteessa ensisijainen verotusoikeus³⁹. Osittain omistetun emoyksikön verotusoikeus EU:n jäsenvaltiossa sijaitsevan ylimmän emoyksikön sijasta on eräänlainen poikkeus edellä käytyyn kohtaan 1. Oikean osittain omistetun emoyksikön tunnistamiseen käytetään top-down -menetelmää käännettynä, eli lähdetään etsimään oikeaa verovelvollista päinvastoin, alhaalta ylöspäin. Konserniyksiköitä läpi käydessä aloitetaan tarkastelu alimman kerroksen konserniyksiköstä, joka on kokonaan toisen yksikön omistuksessa, josta liikutaan ylöspäin kohti ensimmäisenä vastaantulevaa, osittain omistettua emoyksikköä. Ensimmäisen osittain omistetun emoyksikön löytämisen jälkeen tarkastelua jatketaan siten, että käydään kaikki osittain omistetut emoyksiköt aina ylimpään emoyksikköön asti, sillä niiden tulee myös soveltaa tuloksilukemissääntöä.

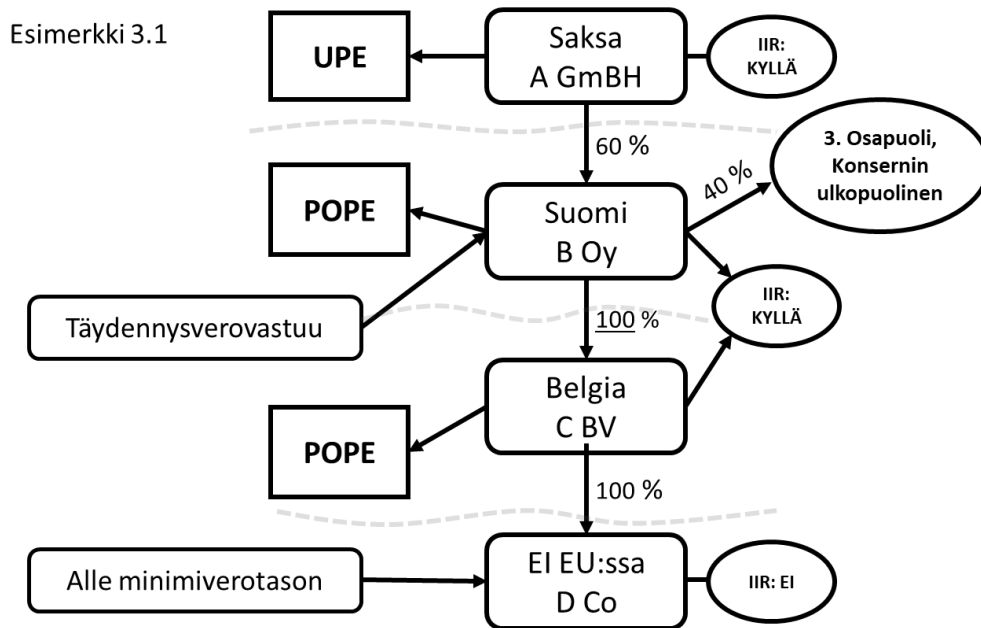
Lisättäköön kuitenkin, että vaikka ensimmäisenä löydetyn osittain omistetun emoyksikön lisäksi myös sen ylempänä olevat osittain omistetut yksiköt, sekä ylin emoyksikkö ovatkin tuloksilukemissäännön soveltamispiirissä, ne ovat direktiiviehdotuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti oikeutettu tuloksilukemissäännön tasausmekanismiin mukaan hyvitykseen täydennysverosta. Toisin sanoen, todellisuudessa tämä alin osittain omistettu emoyksikkö maksaa täydennysveron alhaisesti verotetun yksikön puolesta kokonaisuudessaan, ja sitä yksikköä ylempänä olevat yksiköt vähentää jo maksetun täydennysveron nollaan. Direktiiviehdotuksen mainittu 9 artiklan 2 kohta täten poistaa kahdenkertaisen verotuksen mahdollisuuden kahden osittain omistetun emoyksikön välillä.⁴⁰

³⁹ Tarkemmin määriteltynä verotusoikeus on osittain omistetun emoyksikön sijaintivaltiossa, eikä yksiköllä.

⁴⁰ ks. Esimerkin 3.1, A Oy.

Esimerkki 3.1

A GmbH on ABCD-konsernin ylin emoyksikkö, joka omistaa 60 prosenttia B Oy:stä. B yhtiön loput 40 prosenttia on konsernin ulkopuolisen, kolmannen osapuolen omistuksessa. B Oy omistaa kokonaisuudessaan C BV:n, ja C BV niin ikään omistaa kokonaisuudessaan D Co:n. Konsernissa ei ole muita yhtiöitä. A GmbH sijaitsee Saksassa, B Oy Suomessa ja C BV Belgiassa. D Co sijaitsee valtiossa D, joka ei ole EU:n jäsenvaltio, eikä myöskään sovelle tuloksilukemissääntöä. Yhtiöiden A, B ja C tosiasialliset veroasteet ovat yli minimiverotason, mutta yhtiön D tosiasiallinen verotaso jää alle minimiverotason. Suomalainen B Oy on direktiiviehdotuksen 3 artiklan 19 kohdan mukaisesti osittain omistettu emoyksikkö, sen a) omistaessa samaan konserniin kuuluvan C BV:n, ja b) sen omistusosuudesta yli 20 prosenttia ollessa, suoraan tai välillisesti, konsernin ulkopuolisten henkilöiden hallussa. Samaisen määritelmän mukaisesti myös Belgiassa sijaitseva C BV on osittain omistettu emoyksikkö sen omistaessa D Co:n kokonaisuudessaan. Lisäksi sen omistusosuudesta yli 20 prosenttia on välillisesti samojen kolmansien osapuolten hallussa, jotka omistavat 40 prosenttia yhtiöstä B Oy. D Co sen sijaan ei ole osittain omistettu emoyksikkö, sillä se ei omista toista, samaan konserniin kuuluvaa yksikköä.



Direktiiviehdotuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan sekä suomalainen B Oy, että belgialainen C BV ovat molemmat tuloksilukemissäännön soveltamisalan mukaisesti vastuussa matalasti verotetun kanadalaisen D Co:n täydennysverosta. Direktiiviehdotuksen 7 artiklan 3 kohdan mukaan kuitenkin ”Edellä olevia 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta, jos osittain omistetun emoyksikön omistusosuudet ovat

suoraan tai välillisesti kokonaan toisen sellaisen osittain omistetun emoyksikön omistuksessa – – johon sovelletaan ehdot täyttävää tuloksilukemissääntöä tilikautena.” Täten belgialainen C BV ei ole tuloksilukemissäännön mukaisesti täydennysverovastuussa, vaan D Co:n täydennysveron ensisijainen verotusoikeus on täysin B Oy:n sijaintivaltioilla, eli Suomella. Kuten mainittu, se että osittain omistettu emoyksikkö B Oy on tuloksilukemissäännön mukaan täydennysverovastuussa, ei poista sitä faktaa, että myös konsernin ylin emoyksikkö saksalainen A GmbH:n on sovellettava tuloksilukemissääntöä. Tässä tilanteessa A GmbH on kuitenkin oikeutettu tuloksilukemissäännön tasausmekanismiin⁴¹ mukaiseen hyvitykseen, jotta vältytään kahdenkertaiselta verotukselta.

Esimerkki 3.2

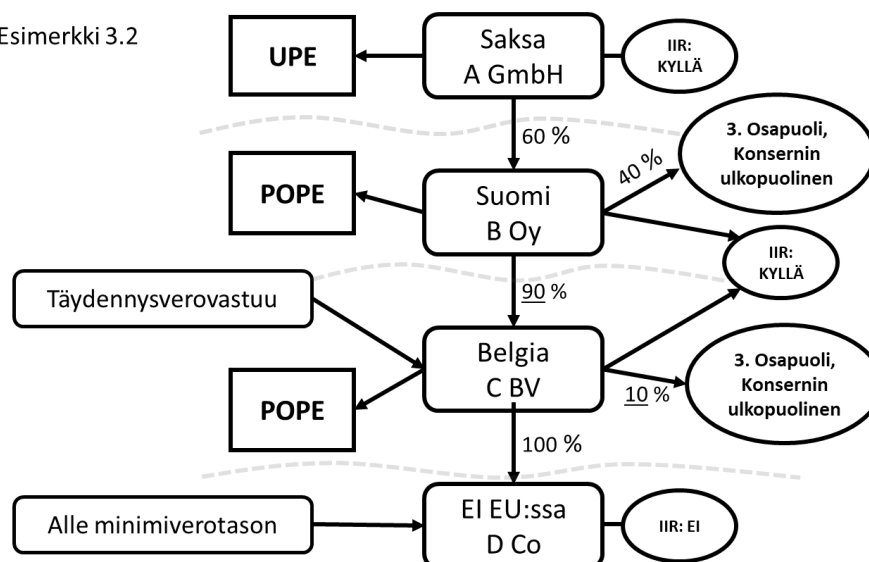
Tässä esimerkissä pätee muuten samat faktat kuin esimerkissä 3.1, mutta Belgiassa sijaitsevan C BV:n omistusosuudet muuttuvat. Kun aiemmassa esimerkissä B Oy omisti kokonaisuudessaan C BV:n, nyt B Oy omistaa 90 prosenttia, ja loput 10 prosenttia C BV:stä on konsernin ulkopuolisten, kolmansien osapuolien hallussa. B Oy:n omistussuhteet ovat pysyneet samana, joten tarkastellaan tarkemmin C BV:tä, jonka omistussuhteet ovat muuttuneet. Jotta belgialainen C BV olisi osittain omistettu emoyksikkö, on sen omistusosuudesta yli 20 prosenttia oltava joko suoraan tai välillisesti konsernin ulkopuolisen tahon hallussa. Kolmannet osapuolet hallitsevat C BV:stä 10 prosenttia suoraan ja välillisesti 36 prosenttia. Välillinen omistus saadaan laskettua kertomalla B Oy:n omistusosuuden määrä prosentteina C BV:stä, kolmansien osapuolten omistusosuudella B Oy:stä, eli $90\% * 40\% = 36\%$ ⁴². Täten B Oy ja C BV ovat molemmat osittain omistettuja emoyksiköitä.

Kun C BV ei olekaan täysin toisen osittain omistetun emoyksikön omistuksessa kuten aiemmassa esimerkissä, ei myöskään direktiiviehdotuksen 7 artiklan 3 kohta estä C BV:n täydennysverovastuuta. Tämän johdosta C BV on kokonaisuudessaan täydennysverovastuussa D Co:n täydennysverosta, koska se on alempi emoyksikkö kuin B Oy. B Oy on kuitenkin myös itse tuloksilukemissäännön soveltamisen piirissä, mutta kuten aiemmin mainittu, se hyvittää kahdenkertaisen verotuksen direktiiviehdotuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti samoin kuten A GmbH. Pienimuotoinen omistussuhteiden muutos täten siirtää aliverotetun yksikön täydennysverovastuun Suomesta B Oy:ltä Belgiaan, C BV:n sijaintivaltioon.

⁴¹ Direktiiviehdotuksen 9 artiklan 2 kohta. ks. myös kohta 3.

⁴² OECD 2022b, s. 9.

Esimerkki 3.2



3.3 Tosiasiallisen verotason ja täydennysveron laskeminen

Direktiiviehdotus sekä OECD:n mallisääntöjen täydennysverojärjestelmä perustuvat tosiasiallisen verotason laskentaan. Direktiiviehdotuksessa on yksityiskohtaisesti määritelty ja säännelty, miten veropohja lasketaan kaikissa valtioissa. Pelkkä nimellisen vähimmäisverokannan määrittäminen ei ole riittävää yhtiön todellisen verotason arvioimisessa⁴³. Direktiiviehdotuksen kolmas, neljäs sekä viides luku käyvät järjestyksessä läpi prosessin, minkä lopputuloksena on lopullinen täydennysveron euro määrä yksittäiselle konserniyksikölle. Direktiiviehdotuksen kolmannessa luvussa määritellään tuloksen tai tappion laskentaa, jota myöhemmin käytetään tosiasiallisen veroasteen laskennassa. Kolmannessa luvussa huomioidaan myös soveltamisalan ulkopuolelle jäävät, kansainvälisestä merenkulusta saadut tulot⁴⁴.

Neljännessä luvussa pyritään selventämään oikaistujen huomioitavien verojen oikeaa laskentatapaa, pyrkimyksenä saada verot kohdistettua oikealle lainkäyttöalueelle. Kuten jo aiemmin todettu, ideana on saada verot kohdistettua sille valtiolle, jossa voitot on tuotettu. Tämän pyrkimyksen mahdollistaakseen, direktiiviehdotuksen neljänteen lukuun on lisätty liuta erikoissääntöjä, jotka koskevat esimerkiksi osinkoverotusta valtioiden rajat ylittävien verojen kohdistamisessa oikealle valtiolle⁴⁵.

⁴³ Valtiovarainministeriö 2022, s. 6.

⁴⁴ KOM 2021 823 lopull., s. 39–40.

⁴⁵ KOM 2021 823 lopull., s. 47. (23 artiklan kohta 6)

Viidennessä luvussa on sääntely lopullisen tosiasiallisen veroasteen laskennalle, jonka avulla saadaan laskettua täydennysveron määrä. Viidennessä luvussa on esimerkiksi vahvistettu tosiasialliseksi vähimmäisveroasteeksi 15 prosenttia. Tämän lisäksi viidennessä luvussa on myös säädelty substanssi-perusteisen tulon rajauksen määrä, sekä *de minimis* -periaate.

Monikansallisen yrityksen täydennysveron määrittäminen on prosessi, joka alkaa sillä, että kukin konserniyksikkö määrittelee ensin oman oikaistun tuloksensa tai tappionsa. Konserniyksikön kirjanpidollista tulosta oikaistaan muun muassa kertyneillä eläkekuluilla, epäsymmetrisillä valuuttakurssi-voitoilla tai -tappioilla, sekä laskennan ulkopuolelle rajatuilla osingoilla ja luovutusvoitoilla tai -tappioilla⁴⁶. Näiden edellä mainittujen kulujen oikaisut ovat välttämättömiä oikean ja verrattavissa olevan tuloksen saamiseksi. Lähtökohtaisesti konsernin jokainen yksikkö käyttää samaa tilinpäätösstandardia kuin emoyksikkö (UPE). Tästä on kuitenkin mahdollista poiketa, mikäli UPE:n käyttämää kirjanpitosstandardia ei ole kohtuudella mahdollista käyttää. Tällaisessa tapauksessa konserniyksikön pitää käyttää toista hyväksyttävää tilinpäätösstandardia, joka on lainkäyttöalueella valtuutetun yhteisön hyväksymä konserniyksikön lainkäyttöalueella⁴⁷. Esimerkkinä käytettäköön sellaista tilannetta, jossa UPE sijaitsee jossain muussa valtiossa kuin Suomessa ja käyttää IFRS (International Financial Reporting Standards) -tilinpäätösstandardia. Mikäli ehdot täyttyvät, Suomessa sijaitseva konserniyksikkö voisi käyttää tilinpäätösstandardinaan Suomessa yleisesti hyväksyttyä standardia, esimerkiksi kirjanpitolakia. Samaisessa artiklassa on myös erikseen määritelty sääntely tilanteeseen, jossa itse UPE ei ole laatinut konsolidoitua tilinpäätöstä hyväksyttävän standardin mukaisesti, jolloin tilinpäätöstä pitää oikaista olennaisten kilpailun vääristymien estämiseksi. Olennaisen kilpailun vääristymisen raja-arvona pidetään direktiiviehdotuksen 14 artiklan 3 kohdan mukaan sitä, jos tulot muuttuvat yli 10 prosenttia tai 75 miljoonaa euroa.

Minimiverodirektiivin ideana on varmistaa, että yritykset maksavat veroa vähintään minimitason verran. Täten todellisesti jo maksettujen verojen määrän kohdistaminen oikeaan konserniyksikköön, ja sitä kautta oikeaan valtioon on erittäin tärkeässä asemassa direktiiviehdotuksen toimivuuden kannalta. Huomioituihin veroihin kuuluvat direktiiviehdotuksen neljännen luvun mukaan yleisesti verot, jotka ovat kertyneet konserniyksikön tuloista tai voitoista, ja myös yleisesti sovellettavan yhteisöveron sijasta kannetut verot. Huomioituihin veroihin lasketaan esimerkiksi väliyhteisölainsäädäntöjen

⁴⁶ KOM 2021 823 lopull., s. 33.

⁴⁷ KOM 2021 823 lopull., s. 34.

soveltamisesta aiheutuneet verot. Direktiiviehdotuksen suhdetta väliyhteisölainsäädäntöihin käsitellään tarkemmin alaluvussa 3.6. Verot, joita ei lasketa huomioitaviin veroihin ovat esimerkiksi täydennysverot, joita tämän samaisen direktiiviehdotuksen kautta on mahdollista kertyä, eli tuloksilukemissäännön, aliverotettujen suoritusmenojen säännön, ja kotimaisten täydennysvero (Domestic Top up Tax, ”DMTT”) -sääntöjen perusteella kertyneet täydennysverot⁴⁸. Neljänteen lukuun sisältyy myös ”Tietu-tyyppisille konserniyksiköille aiheutuneiden huomioitavien verojen erityiskohdentaminen”⁴⁹, jossa määritellään kiinteän toimipaikan, sekä läpivirtaavan yksikön erityissäännöt. Näiden erityissääntöjen tarkoitus on rajata mahdollisuus veron kiertämiseen, sekä ehkäistä tapauksia, joissa kiinteän toimipaikan tai läpivirtaavan yksikön tulot lasketaan kahteen kertaan tai ei ollenkaan⁵⁰.

Direktiiviehdotuksen viides luku on teknisesti haastavin ja yksityiskohtaisin luku, jossa säännellään tosiasiallisen veroasteen, sekä täydennysveron laskemista. Monikansallisen konsernin tosiasiallista verotaso laskettaessa tulee jokaisen lainkäyttöalueella sijaitsevan yksittäisen konserniyksikön nettotulokset (*net qualifying income*), sekä oikaistut huomioitavat (*adjusted covered taxes*), eli maksetut verot laskea yhteen. Tämän jälkeen lainkäyttöalueella sijaitsevien konserniyksiköiden yhteenlasketut huomioitavat verot jaetaan samaisten konserniyksiköiden yhteenlasketulla nettotuloksella. Tulokseksi saadaan konsernin tosiasiallinen verotaso tällä tietyllä lainkäyttöalueella, tänä tietyntilinä tilikautena⁵¹. Konserniyksikön nettotulos määritellään yksinkertaisesti kolmannessa luvussa määriteltyjen tulosten (*qualifying income*) summa vähennettynä kolmannessa luvussa määriteltyjen tappioiden (*qualifying losses*) summalla. Nettotuloksen laskemisessa otetaan huomioon tarvittaessa myös kansainvälisen merenkulun tulojen ulkopuolelle rajaaminen⁵². Tosiasiallinen veroaste vähennetään direktiiviehdotuksen mukaisesta vähimmäisveroasteesta (*minimum tax rate*), eli 15 prosentista, ja tämä erotus on konsernin lainkäyttöalueen täydennysveroprosentti, eli tämän prosentin verran yritys on jäänyt ”vajaaksi” vähimmäisveroasteesta kyseisellä lainkäyttöalueella.

Pyrittäessä selvittämään tästä lainkäyttöalueen täydennysveroprosentista euromääräistä täydennysveron määrää tilanne menee hieman monimutkaisemmaksi. Kuten mainitsin alaluvussa 2.3.2, kovin syväväinen tosiasiallisen verotason (ETR) laskentaan perehtyminen on rajattu tämän tutkimuksen

⁴⁸ KOM 2021 823 lopull., s. 42–43.

⁴⁹ KOM 2021 823 lopull., s. 47. (23 artikla.)

⁵⁰ KOM 2021 823 lopull., s. 14.

⁵¹ KOM 2021 823 lopull., s. 49.

⁵² KOM 2021 823 lopull., s. 39–40. (16 artikla.)

ulkopuolelle, mutta koen tärkeäksi käydä läpi perustavanlaatuisia periaatteita, ja esimerkiksi erilais-
ten oikaisujen olemassa oloa ja järjestystä. Lainkäyttöalueen täydennysvero lasketaan seuraavalla las-
kukaavalla⁵³:

$(\text{Täydennysveroprosentti} \times \text{ylijäämävoitto}) + \text{ylimääräinen täydennysvero} - \text{kotimainen täydennys-}$
 vero.

Ylijäämävoitto (*excess profit*) määritellään vähentämällä edellä lasketusta nettotuloksesta (*net quali-*
fying income) substanssiperusteisen tulon rajaukset⁵⁴. Ylimääräinen täydennysvero määräytyy 28 ar-
tiklan mukaisesti. Mikäli monikansallisen konsernin huomiotaviin veroihin tai määriteltyihin tulok-
siin tehdään oikaisuja, joka johtaa tosiasiallisen veroasteen ja sitä kautta täydennysveron uudelleen-
laskentaan edeltävänä tilikautena, tällaisesta uudelleenlaskennasta johtuvaa täydennysveron määrää
pidetään ylimääräisenä täydennysverona. Mikäli edeltävän tilikauden huomiotaviin tunnuslukuihin
tulee oikaisuja joka johtaa täydennysveron tarpeeseen, se huomioidaan täten takautuvasti tässä vai-
heessa. Ylimääräisen täydennysveron jälkeen vähennetään kotimaisen täydennysveron määrä. Koti-
maista täydennysveroa käsittelen laajemmin alaluvussa 3.5, mutta on tärkeää ymmärtää kotimaisen
täydennysveron vapaaehtoisuus; jäsenvaltiot voivat siis itse päättää ehdot täyttävän kotimaisen täy-
dennysveron soveltamisesta. Edellä on käsitelty miten määritellään monikansallisen konsernialueen
koko lainkäyttöalueen täydennysveron määrän euroissa. Viimeinen vaihe on selvittää, kuinka paljon
yksittäinen konserniyksikkö on velvollinen täydennysveroa maksamaan. Tämän laskeminen on yk-
sinkertaista; jaetaan halutun konserniyksikön luvussa 3 määritelty tulos kaikkien konserniyksiköiden
tulosten summalla, ja kerrotaan tämä osamäärä lainkäyttöalueen täydennysveron euromäärällä.

Edellä mainitussa lainkäyttöalueen ylijäämävoiton laskemisessa nettotuloksesta vähennettiin sub-
stanssiperusteinen tulon rajausta⁵⁵. Substanssiperusteisen tulon rajausta voi monikansallinen konsernin
ilmoittama yksikkö olla myös soveltamatta, mutta lähtökohtaisesti sitä sovelletaan automaattisesti.
Substanssiperusteisen tulon rajauksen ideana on eräänlainen helpotus sellaisille konserniyksiköille,
joilla on paljon todellista taloudellista arvoa tuottavaa toimintaa kyseisellä lainkäyttöalueella. Vähennys-
luonteisesti yksikön nettotuloksesta vähennetään kaksi erää, henkilöstömenoihin ja aineelliseen
omaisuuteen liittyvät erät. Henkilöstömenojen vähennyserä lasketaan siten, että huomioon otettavista
henkilöstömenoista viisi prosenttia vähennetään konserniyksikön nettotuloksesta. Huomioon otetaan

⁵³ KOM 2021 823 lopull., s. 50.

⁵⁴ ks. seuraava kappale

⁵⁵ KOM 2021 823 lopull., s. 50–52.

henkilöstömenot yleisesti direktiiviehdotuksen ehtojen mukaisesti, jättäen ulkopuolelle merenkulkuun liittyvät henkilöstömenot. Jotta henkilöstömenot otetaan huomioon, täytyy työntekijöiden työskennellä samalla lainkäyttöalueella, josta vähennystä ollaan tekemässä. Aineellisen omaisuuden huomioon ottamisessa prosentuaalinen osuus on sama viisi prosenttia. Aineelliseksi omaisuudeksi direktiiviehdotuksessa lasketaan aineellisen omaisuuden kirjanpitoarvo tilikauden päätyttyä konsernin ylimmän emoyksikön tilinpäätöksessä. Lisättäköön, että mukaan ei lueta omaisuutta, joka on myytävänä, vuokrattavana tai sijoitustarkoituksessa yrityksen omistuksessa, mukaan lukien maa-alueet ja rakennukset.⁵⁶

De minimis -poikkeus direktiivissä tarkoittaa poikkeusta, jossa konserniyksikkö voi vaatia lainkäyttöalueen konserniyksiköiden tilikauden täydennysveron nollaamista, mikäli konserniyksiköiden tuotot jäävät alle raja-arvon. Raja-arvot ovat määriteltty direktiiviehdotuksessa suhteellisen alhaiselle tasolle. Direktiiviehdotuksen 29 artiklan 1 kohdassa määritellään raja-arvot niin, että lainkäyttöalueella sijaitsevien konserniyksiköiden keskimääräinen määriteltty tuotto on alle 10 000 000 euroa, tai mikäli kyseisen lainkäyttöalueen keskimääräinen määriteltty tulos tai tappio on alle 1 000 000 euroa, on täydennysvero nolla euroa. On tärkeää, että de minimis -poikkeus on olemassa, jotta hallinnollinen taakka ei kasva pienille yrityksille liian suureksi. Samaa asiaa painotti lausunnossaan myös Suomen Asianajajaliitto, mikä ehdottikin raja-arvojen nostamista, jotta pienimuotoiseen toimintaan kohdistuvat hallinnolliset velvoitteet eivät ole liian suuret. Lausunnossa mainitaan myös keskisuurien yritysten ottamista mukaan soveltamisalaan.⁵⁷ Yleinen konsensus de minimis -periaatteesta on kuitenkin positiivinen.

3.4 Tuloksilukemissäännön soveltaminen kotimaisiin yrityksiin

Suurin ero OECD:n mallisääntöjen ja direktiiviehdotuksen välillä on lisäys kotimaisista yrityksistä ja niiden kuulumisesta tuloksilukemissäännön perusteella direktiivin soveltamisalaan. BEPS-hankkeen, ja sitä kautta myös pilari 2 idea ja tavoite on ollut alusta asti puuttuminen voittojen jakamiseen ja verotukseen nimenomaan rajat ylittävissä tilanteissa. Täysin kotimaisten konsernien kuuluminen direktiiviehdotuksen soveltamisalaan vaikuttaa olevan ristiriidassa tämän alkuperäisen tavoitteen

⁵⁶ KOM 2021 823 lopull., s. 51.

⁵⁷ Suomen Asianajajaliitto 2022, s. 2.

kanssa. Kotimaisten yritysten kuulumista direktiiviin on perusteltu sillä, että ilman sitä syntyisi kielletyn syrjinnän riski valtion rajat ylittävien ja kotimaisten yritysten välillä⁵⁸. Direktiiviehdotuksessa mainitaan myös perusvapauksien noudattamisen varmistaminen⁵⁹.

Toisin sanoen, Euroopan komission tulkinnan mukaan, mikäli kotimaiset konsernit eivät olisi direktiivin soveltamisalassa mukana, sääntelystä aiheutuisi rajoitus perusvapauksille, ja erityisesti liikkeenperustamisvapautta koskevalle määräykselle. Professori Viherkenttä otti aiheeseen kantaa omassa lausunnossaan⁶⁰ direktiiviehdotuksesta: ”Taustalla on unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa väliyhteisölainsäädäntöjen soveltamisedellytyksiä on rajoitettu liikkeenperustamisvapauden melko pitkälle menevällä tulkinnalla. Tässä tilanteessa minimiveron ulottamista myös kansallisiin tilanteisiin voidaan pitää perusteltuna – ja jopa jossain määrin nokkelana – ratkaisuna”. Sinällään mielenkiintoista direktiivin perusteluista tekee se, että sitä perustellaan nimenomaan unionin tuomioistuimen omalla perustamissopimusten tulkinnalla. Toki ymmärrettävää, että unionilla on jäsenmaidensa etu mielessä direktiiviehdotusta laatiessa. Vaihtoehtoinen tapa toteuttaa minimiverosäädäntö olisi sellainen, jossa unionin jäsenvaltiot itsenäisesti ottaisivat käyttöön OECD:n mallisäännöt ilman yhteistä direktiiviä.

Täysin kotimaisten yritysten kuulumista direktiivin soveltamisalaan on kritisoitu ainakin Suomessa direktiiviehdotuksen lausuntokierroksella Elinkeinoelämän keskusliiton⁶¹, Suomen yrittäjät Oy:n⁶² sekä Helen Oy:n⁶³ toimesta. Kotimaisten yritysten lukeutuminen direktiivin soveltamisalaan luo erittäin isoja hallinnollisia uudistuksia ja haasteita. Kun ottaa huomioon direktiiviehdotuksen raja-arvot täyttävien täysin kotimaisten yritysten vähäisen määrän, voi argumentoida hyödyn suhdetta direktiivin tuomiin hallinnollisiin haasteisiin verrattuna. Suomen Verohallinto on omassa lausunnossaan⁶⁴ lausunut, että ”Ehdotettu minimiverojärjestelmä on laaja kokonaisuus, mikä aiheuttaisi järjestelmän käyttöönottovaiheessa huomattavia kustannuksia sekä resurssitarpeita Verohallinnolle. Uusi järjestelmä vaikuttaisi Verohallinnossa muun muassa verovalvontaan, tietojärjestelmiin, tietovirtoihin,

⁵⁸ KOM 2021 823 lopull., s. 6.

⁵⁹ KOM 2021 823 lopull., s. 15.

⁶⁰ Viherkenttä 2022, s. 2.

⁶¹ Elinkeinoelämän Keskusliitto 2022, s. 4.

⁶² Suomen Yrittäjät Oy 2022, s. 3.

⁶³ Helen Oy 2022, s. 1.

⁶⁴ Verohallinto 2022, s. 2.

ilmoittamismenettelyyn, tietojenvaihtoon sekä ohjeistukseen”. Suomen Verohallinto ei tietenkään ole ainoa taho jonka pitäisi uudistaa järjestelmäänsä perinpohjaisesti.

3.5 Kotimainen täydennysvero

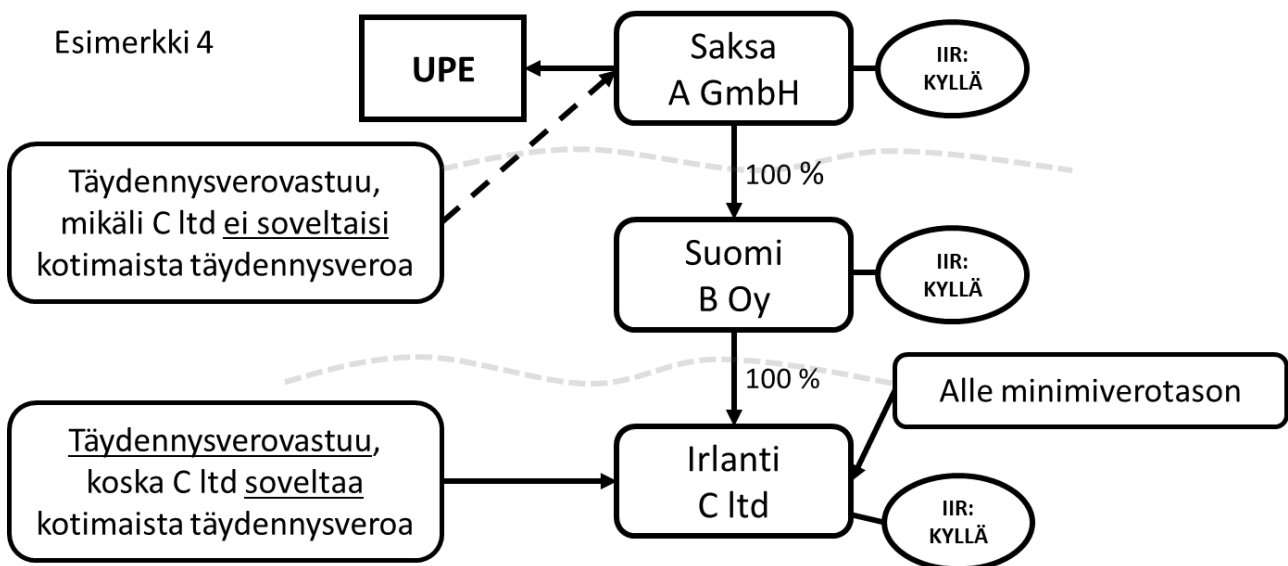
Direktiiviehdotuksen 10 artikla on ”Valinnainen ehdot täyttävän kotimaisen täydennysveron soveltaminen”, ja se muuttaa direktiiviehdotuksen tuloksilukemissäännön perusteella verotettavaa täydennysveron kohdentamista suoraan sanottuna massiivisella tavalla. Artikla antaa mahdollisuuden kotimaisen täydennysveron soveltamiseen sillä lainkäyttöalueella, jossa monikansallisen konsernin aliverotettu tai aliverotetut yksiköt sijaitsevat. Kuten alaluvussa 3.2 esitin esimerkkien avulla, yleisin soveltamisjärjestys on se, että aliverotetun yksikön omistava joko ylin emoyksikkö, osittain omistettu emoyksikkö tai välitason emoyksikkö on täydennysverovastuussa aliverotetulle yksikölle lasketusta täydennysverosta. Kotimainen täydennysvero luo näihin esimerkkeihin poikkeuksen, joka syö koko direktiiviehdotuksen tavoitteelta uskottavuutta. Tavoitteenahan on, että aliverotetut lainkäyttöalueet joutuvat direktiivin voimaantullessa nostamaan verotasojaan minimitasolle, ja jos eivät nosta, niin ne maksavat täydennysveroa konsernien emoyksiköiden sijaintivaltioille.

Direktiiviehdotuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaan, ”Jos monikansallisen konsernin emoyksikkö sijaitsee jäsenvaltiossa ja suoraan tai välillisesti sen omistuksessa olevat aliverotetut konserniyksiköt, jotka sijaitsevat toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannen maan lainkäyttöalueella, ovat velvollisia maksamaan ehdot täyttävää kotimaista täydennysveroa tilikauden osalta kyseisellä lainkäyttöalueella, emoyksikön ... maksettavaksi tulevaa ... täydennysveroa vähennetään nolnaan asti kyseisten konserniyksiköiden maksettavaksi tulevan täydennysveron määrällä”. Direktiiviehdotuksessa⁶⁵ tätä perustellaan ”jäsenvaltioiden suvereniteetin säilyttämisellä”, sen enempää sitä perustelematta. Tätä vastaan voi argumentoida väliyhteisölainsäädännöllä, joka toimii kuitenkin lähes samalla periaatteella, mutta sen ei ole katsottu olevan uhka jäsenvaltioiden suvereniteetille. Tarkastellaan esimerkin kautta, mitä kotimainen täydennysvero konkreettisesti mahdollistaa.

⁶⁵ KOM 2021 823 lopull., s. 8.

Esimerkki 4

A GmbH on Saksassa sijaitseva ABC konsernin ylin emoyksikkö, joka omistaa kokonaisuudessaan Suomessa sijaitsevan B Oy:n, joka niinkään omistaa kokonaisuudessaan Irlannissa sijaitsevan C Ltd:n. Konsernissa ei ole muita yhtiöitä, ja kaikki ovat ottaneet tuloksilukemissäännön sovellettavakseen. A- ja B-yksiköiden tosiasiallinen verotaso on yli direktiiviehdotuksen mukaisen minimiverotason, mutta C Ltd jää sen alle. Esimerkin 1 mukaisesti tilanne olisi erittäinkin suoraviivainen ilman kotimaisen täydennysveron soveltamista; ylin emoyksikkö sijaitsee EU:n jäsenvaltiossa, joten sen aliverotetun yksikön täydennysvero olisi tässä tapauksessa A GmbH:n sijaintivaltion, Saksan vastuulla. Irlanti on kuitenkin direktiiviehdotuksen 10 artiklan 4 kohdan mukaisesti ilmoittanut Euroopan komissiolle aikamääreiden puitteissa haluavansa ottaa kotimaisen täydennysveron käyttöön. Tilanne muuttuu tämän johdosta niin, että aliverotetun konserniyksikön sijaintivaltio eli tässä tapauksessa Irlanti, saakin itse verotusoikeuden aliverotetulle yksikölle 26 artiklan mukaisesti lasketusta täydennysverosta. Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti ylimmälle emoyksikölle, A GmbH:lle, maksettavaksi tulevaa täydennysveroa vähennetään⁶⁶ kotimaisen täydennysveron verran aina nollaan asti. Mikäli Irlannissa olisi muitakin konserniyksiköitä kuin C Ltd, sovellettaisi kotimaista täydennysveroa kaikkiin jäsenvaltiossa sijaitseviin yksiköihin. Alla on havainnollistava esimerkkikuva esimerkistä 4.



⁶⁶ Ks. alaluku 3.3, jossa lainkäyttöalueen täydennysvero lasketaan kaavalla: (Täydennysveroprosentti x ylijäämävoitto) + ylimääräinen täydennysvero – kotimainen täydennysvero.

Täydennysveron prioriteettijärjestys muuttuu kotimaisen täydennysveron takia käytännössä kokonaan. Tämä mahdollistaa tilanteen, jossa aliverotetun lainkäyttöalueen ei edes välttämättä kannata nostaa verotasoaan minimiverotasolle. Direktiiviehdotuksen ehdottamaa 15 prosentin minimiverotaso alhaisempi veroaste houkuttelisi edelleen yrityksiä lainkäyttöalueelle, ja kun ottaa huomioon GloBE-sääntöjen soveltamiseen liittyvän 750 miljoonan euron raja-arvon, tämä matala verotus houkuttelisi edelleen suurta määrää yrityksiä, jotka jäävät raja-arvon alapuolelle. Lisäksi ne konsernit, jotka kuuluvat GloBE:n soveltamisalaan, ja jonka yksiköitä sijaitsee aliverotetulla lainkäyttöalueella, verotetaan 10 artiklan kotimaisen täydennysveron mukaan, jolloin nämäkin verotulot jäävät aliverotetulle lainkäyttöalueelle. Konsernin näkökulmasta kotimaisen täydennysveron periminen matalan verotuksen lainkäyttöalueella ei kuitenkaan johda korkeampaan kokonaisverotukseen kuin se, että emoyksikön sijaintivaltio perisi täydennysveron.

3.6 Direktiivin suhde väliyhteisölainsäädäntöihin

Direktiiviehdotuksen mukaisen tuloksilukemissäännön suhde neuvoston direktiiviin (EU) 2016/1164, annettu 12. päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (”ATAD-direktiivi” EUVL L 193, 19.7.2016, s. 1), on ollut tutkimuksen kohteena direktiiviehdotuksen suunnitteluvaiheissa⁶⁷. ATAD-direktiivin myötä myös Suomen laki ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta (”väliyhteisölaki”, ja ”VYL”, 16.12.1994/1217) on hyvin samanlainen soveltamisalaltaan kuin direktiiviehdotuksen mukainen tuloksilukemissääntö. Suomalaisen väliyhteisölain tarkoitus on verrata väliyhteisöyksikön tosiasiallista verotaso sen verotuksellisen kotipaikan valtiossa verrattuna Suomessa sijaitsevaan yhteisön verotukseen⁶⁸. Lisättäköön, että suomalainen väliyhteisölaki on myös muuttunut lähivuosina, ja uusi direktiiviehdotus voi tuoda siihen mahdollisia muutospaineita myös tulevaisuudessa⁶⁹.

VYL 2.1 §:n 2 kohdan mukaan jos ulkomaisen yksikön tosiasiallinen veroaste on alle 3/5 Suomessa sijaitsevan yhteisön verotuksen tasosta, tulee sitä pitää samaisessa laissa tarkoitettuna ulkomaisena väliyhteisönä. Huomioitavana on lisäksi myös omistusoikeuteen liittyvät edellytykset, jotta

⁶⁷ KOM 2021 823 lopull., s. 2.

⁶⁸ Verohallinto 2021, luku 3.1.

⁶⁹ ks. esim. Verohallinnon harmaan talouden yksikkö, 2021.

ulkomaista yksikköä pidetään väliyhteisönä. Mikäli ulkomainen yksikkö on väliyhteisölain edellytysten mukainen väliyhteisö, jonka tosiasiallinen verotaso on alhaisempi kuin VYL 2.1 §:n 2 kohdan mukainen 3/5 Suomessa sijaitsevan yhteisön verotuksen tasosta, verotetaan väliyhteisön tulo suoraan sen omistajansa tulona. Verotuksen taso tulee suoraan omistajan sijaintivaltion kansallisten verokantojen mukaisesti. *Väliyhteisölainsäädännöt* -termillä tarkoitetaan tässä tutkielmassa yleisesti OECD BEPS toimenpidettä 3, sekä ATAD direktiivin 7 ja 8 artiklojen mallia yleisestä väliyhteisölaista, sillä yhtä tiettyä väliyhteisölakia ei ole.

Direktiiviehdotusta on kritisoitu sen suhteesta ja samanlaisuudesta verrattuna väliyhteisölainsäädäntöihin, niin Suomessa kuin myös ulkomailla. Suomessa direktiiviehdotuksen lausuntokierroksella asian nosti esiin omassa lausunnossaan ainakin Elinkeinoelämän Keskusliitto EK⁷⁰, Keskuskauppa-kamari⁷¹, Teknologiateollisuus ry⁷², sekä professorit Lindgren⁷³ ja Malmgren⁷⁴. Yleisimmät kommentit koskivat väliyhteisölainsäädännön tarvetta yleisesti mahdollisen direktiivin ohella, päällekkäisyyksiä uuden direktiiviehdotuksen myötä, sekä monimutkaista soveltamisjärjestystä direktiivin ja väliyhteisölainsäädäntöjen välillä. Teknologiateollisuus ry:n lausunnon mukaan olisi vakavasti mietittävä sellaista mahdollisuutta, että tuloksilukemissääntö tehtäisiin kokonaan väliyhteisölainsäädäntöjä päivittämällä, eikä erillisellä direktiivillä ja kokonaan uudella lainsäädännöllä⁷⁵. OECD:n ja Euroopan komission mukaan erilaiset kansalliset väliyhteisölainsäädännöt (Controlled Foreign Company rules, ”CFC”) eivät ole esteenä direktiiviehdotukselle ja ne tulevatkin olemaan voimassa samanaikaisesti. Tätä on perusteltu sillä, että vaikka väliyhteisölainsäädännöt ja direktiiviehdotuksen tuloksilukemissääntö ovatkin samanlaisia toiminnoiltaan, ne voivat olla samanaikaisesti toiminnassa niiden eri tavoitteiden takia⁷⁶. Direktiiviehdotus poikkeaa osittain väliyhteisölainsäädännöistä, esimerkiksi direktiiviehdotuksen tuloksilukemissäännön puitteissa tuloa verotetaan enintään sovittuun minimikantaan asti, eikä kansalliseen yhteisöverokantaan asti⁷⁷.

Alaluvun 3.3 mukaisesti tosiasiallista verotasoja laskettaessa lainkäyttöalueella sijaitsevien konserniyksiköiden huomioon otettavat verot lasketaan yhteen. Huomioon otettaviin veroihin lasketaan

⁷⁰ Elinkeinoelämän Keskusliitto 2022, s. 5.

⁷¹ Keskuskauppa-kamari 2022, s. 4.

⁷² Teknologiateollisuus ry 2022, s. 7–8.

⁷³ Lindgren 2022, s. 3.

⁷⁴ Malmgrén 2022, s. 3.

⁷⁵ Teknologiateollisuus ry 2022, s. 8.

⁷⁶ Hey 2021, s. 1.

⁷⁷ Valtiovarainministeriö 2021, s. 10.

edellä mainitun alaluvun mukaisesti kansallisen yhteisöveron sijaan maksetut verot, joten myös väliyhteisölainsäädännön mukaan syntyvistä tuloista maksetut verot otetaan huomioon, kun lasketaan lainkäyttöalueen tosiasiallista verotasoä direktiivin mukaisesti. Näin ollen monikansallisille konserneille ei seuraa maksettavaksi täydennysveroa, mikäli väliyhteisölainsäädäntöjen johdosta maksetut verot nostavat tosiasiallisen veroasteen minimiverokantaan tai sitä korkeammalle. Mikäli mietitään GloBE-säännöstöä kokonaisuutena, on se sinällään laajempi kuin yhteisön sijaintivaltion tasolla sovellettavat väliyhteisölainsäädännöt, erityisesti tuloksilukemissäännön taustasäännön eli aliverotettujen suoritusien säännön takia. Toisaalta, GloBE-säännöstön 750 miljoonan euron liikevaihtoon liittyvät raja-arvot eivät päde väliyhteisölainsäädännöissä, joten kaikki sitä pienemmät yritykset säästyvät siltä. Aliverotettujen suoritusien sääntöä voidaan soveltaa tietyissä tilanteissa myös lähdevaltiossa minimiverotason saavuttamiseksi⁷⁸.

Soveltamisjärjestys direktiiviehdotuksen tuloksilukemissäännön ja väliyhteisölainsäädäntöjen välillä on suhteellisen monimutkainen niiden samanlaisuudesta johtuen⁷⁹. GloBE-säännöstöön kuuluvat substanssiperusteiset poistot muistuttavat väliyhteisölainsäädäntöjen todelliseen taloudelliseen toimintaan liittyviä poistoja. Väliyhteisölainsäädäntöjä sovelletaan hieman erilaisiin tuloihin EU:n jäsenvaltioissa. Osa valtioista soveltaa väliyhteisölainsäädäntöä vain passiivisiin tuloihin, osa aktiivisiin, ja osa molempiin⁸⁰.

Suomalaisen yhtiön näkökulmasta väliyhteisölain ja tuloksilukemissäännön soveltamisjärjestys toimii seuraavasti. Mikäli Suomessa sijaitseva konserniyksikkö on konsernin ylin emoyksikkö, joka omistaa aliverotetun yksikön toisesta valtiosta, ja tämä aliverotettu yksikkö kantaa alle 3/5 verotusta lainkäyttöalueellaan verrattuna Suomen verotasaan, sovelletaan ensin väliyhteisölakia, ja sen jälkeen tuloksilukemissääntöä. Täten aliverotetun yksikön omistajat maksavat väliyhteisölain soveltamisen mukaisesti veroa Suomen yhteisöverokantaan asti. Tämä maksettu vero otetaan huomioon seuraavaksi, kun arvioidaan tuloksilukemissäännön soveltamisedellytyksiä, ja erityisesti alaluvussa 3.3 esitettyssä vaiheessa, kun pyritään selvittämään huomioon otettavia, jo maksettuja veroja. Väliyhteisölain soveltamisesta johtunut veronmaksu lasketaan täten huomioon otettaviin veroihin, ja täten se voi nostaa tosiasiallisen verotason direktiiviehdotuksen tasolle tai sen yli. Direktiiviehdotuksen

⁷⁸ Mikkola 2022, s. 164.

⁷⁹ Dourado, 2022b, s. 388–390.

⁸⁰ Tandon, 2022, s. 396–399.

perustelukappaleen toisella sivulla otetaankin suoraan kantaa direktiiviehdotuksen suhteesta muuhun lainsäädäntöön, ja väliyhteisölaista kerrotaan seuraavasti: ”Käytännössä sovelletaan ensin ATAD-direktiivin ulkomaisia väliyhtiöitä koskevia sääntöjä, ja kaikki emoyhtiön ulkomaisia väliyhtiöitä koskevien sääntöjen mukaisesti tietyinä tilikautena maksamat lisäverot otetaan huomioon GloBE-mallisäännöissä kohdistamalla ne asianomaiselle aliverotetulle yksikölle lainkäyttöalueen tosiasiallisen veroasteen laskemiseksi”. Näin ollen väliyhteisölainsäädäntöä sovelletaan ensisijaisesti ennen tuloksilukemissääntöä.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli syventyä Euroopan komission direktiiviehdotukseen minimiverotason luomisesta, ja selvittää miten se implementoidaan kansalliseen lainsäädäntöön Euroopan unionin alueella. Perimmäinen tavoite direktiiviehdotuksella oli ennakoita ja pyrkiä tuomaan OECD:n pilari 2 esittämää minimiverotasoa Eurooppaan, ja sitä kautta ratkaista EU-oikeuden tuomia ongelmia hyvässä ajoin, ennen kuin lainsäädäntöä tuodaan kansalliselle tasolle.

Kuten mainittu kolmannen luvun alussa, direktiiviehdotuksen pitäisi seurata OECD:n mallisääntöjä mahdollisimman tarkasti, jolloin sen käyttöönotto ja soveltaminen olisi mahdollisimman saumatonta, niin EU:ssa kuin sen ulkopuolellakin. Mitä samankaltaisemmaksi direktiivi saadaan mallisääntöjä, sitä paremmin päästään neutraaliin rajat ylittävään verotukseen, ja haitallinen verokilpailu saataisiin kuriin. Direktiiviehdotukseen on kuitenkin tehty laajennuksia suhteessa mallisääntöihin. Pieniltä vaikuttavat erot direktiiviehdotuksen ja OECD:n mallisääntöjen välillä voivat kuitenkin vesittää koko hankkeen alkuperäisen idean, joka on yritysverotason nostaminen minimitasolle nimenomaisesti kansainvälisissä tilanteissa.

Kotimaisen täydennysveron myötä koko direktiiviehdotuksen uskottavuus kokee jonkinasteisen kolauksen. Ilman kotimaista täydennysveroa alhaisen verotuksen lainkäyttöalueet joutuisivat joko nostamaan verotonsa minimiverotason mukaisesti, tai vaihtoehtoisesti maksamaan täydennysveroa konsernin ylemmille yksiköille, kuten esimerkeissä 1, 2 ja 3 esitetään. Kotimaisen täydennysveron johdosta kuitenkin nämä alhaisen verotason lainkäyttöalueet pystyvät edelleen hyötymään alhaisesta verotasosta, ja edelleen jatkamaan alle 750 miljoonan euron liikevaihtoa tekevien yritysten houkuttelemista alueelleen. Direktiiviehdotuksen mukaan kotimaisen täydennysveron ottaminen mukaan direktiiviehdotukseen on kuitenkin välttämätöntä⁸¹, jotta voidaan välttää kotimaisten ja rajat ylittävien yritysten erilainen, jopa syrjivä kohtelu.

⁸¹ KOM 2021 823 lopull., s. 6.

Täten voisi argumentoida, muuttaako direktiiviehdotus lainsäädäntöä tarpeeksi kohti alkuperäistä tavoitetta, vai onko se vain uusi, iso hallinnollinen taakka eurooppalaisille yrityksille. Vaikutuksenarviointia ei koskaan direktiiviehdotukselle tehty, vaan Euroopan komissio tyytyi viittaamaan OECD:n mallisääntöjen mukaisesti tehtyyn vaikutuksenarviointiin. Todellisuudessa kukaan ei voi ottaa jyrkästi kantaa siihen, mitä direktiiviehdotus tuo tullessaan, ja miten se todellisuudessa tulee vaikuttamaan haitalliseen verokilpailuun. Hallinnollisen taakan lisäystä ei myöskään voi pitää missään mielessä vähäisenä, kuten esimerkiksi Verohallinto lausunnossaan totesi⁸². Hallinnollinen taakka valtiollisten toimijoiden lisäksi myös yrityksille voi olla kohtuuttoman suuri verrattuna direktiivin tuomaan hyötyyn. Siirtymäsäännöt kuitenkin lievittävät tätä hallinnollista taakkaa. Koko kirjoitusprosessin ajan yleinen konsensus⁸³ oli, että direktiivin voimaantuloa pitäisi siirtää vähintään vuodella eteenpäin. Nyt Euroopan komissio onkin muuttanut direktiivin aikataulua vuodella myöhemmäksi, joten yrityksillä on hieman enemmän aikaa reagoida uuteen lainsäädäntöön. Samaisessa tiedotteessa Euroopan komission ilmoitti myös yksimielisesti hyväksyneensä direktiiviehdotuksen⁸⁴.

Hallinnollisen taakan lisäksi yrityksiä huolettaa ”täysin kohtuuton veronkorotuksen määrä”⁸⁵, jonka direktiiviehdotuksen 44 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot saavat itse määrittää, kunhan se ei ole enempää kuin viisi prosenttia yrityksen liikevaihdosta. Veronkorotus voidaan määrätä raportointivelvollisuuden laiminlyönnistä tai virheellisestä ilmoituksesta. Tätä voidaan verrata esimerkiksi suomalaiseen veronkorotuskäytäntöön, jossa veronkorotus määrätään verotusmenettelylain (Laki verotusmenettelystä 18.12.1995/1558) 32 a §:n mukaan, jolloin se on ensinnäkin prosentuaalisesti pienempi, ja se perustuu esimerkiksi lisätyn tulon määrään. Täten liikevaihtoon perustuva veronkorotus on ymmärrettävästi kohtuuttoman tuntuinen.

⁸² Verohallinto 2022, s. 2–4.

⁸³ ks. Esim. Valtiovarainministeriön lausuntoyhteenvedo, jossa tätä mieltä olivat suurin osa vastaajista, ainakin Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, Keskuskauppakamari, Suomen yrittäjät ry, Teknologiateollisuus ry.

⁸⁴ Euroopan komission lehdistötiedote 2022.

⁸⁵ Teknologiateollisuus 2022, s. 8.