

Aurora Lehtosaari

Kansainvälisen vero-oikeuden murros – Pilari 2 -sääntelyn arviointi hyvän verojärjestelmän,
EU:n perusvapauksien ja verosuunnittelun näkökulmasta

Maisteritutkielma

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Eurooppalainen talousoikeus

Kevät 2025

Kansainvälisen vero-oikeuden murros – Pilari 2 -sääntelyn arviointi hyvän verojärjestelmän,
EU:n perusvapauksien ja verosuunnittelun näkökulmasta

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kansainvälisen vero-oikeuden murros – Pilari 2 -sääntelyn arviointi hyvän verojärjestelmän, EU:n perusvapauksien ja verosuunnittelun näkökulmasta

Tekijä: Aurora Lehtosaari

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustieteet

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: iv+75+viii sivua

Vuosi: 2025

Tiivistelmä:

Tämä maisteritutkielma käsittelee kansainvälisen vero-oikeuden murrosta Pilari 2 -sääntelyn näkökulmasta sekä sen suhdetta hyvän verojärjestelmän omaisuuksiin, verosuunnitteluun ja EU:n perusvapauksiin. OECD:n ja G20-maiden kehittämä Pilari 2 -sääntelyn tavoitteena on, että suuret monikansalliset konsernit maksaisivat voitostaan vähintään 15 prosenttia niin sanottua vähimmäisveroa. Suomessa Pilari 2 -sääntely on pantu täytäntöön suurten konsernien vähimmäisverosta annetulla lailla (1308/2023), mikä perustuu Euroopan unionin neuvoston direktiiviin monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa (2022/2523).

Tutkielma analysoi kansainvälisen vero-oikeuden kehitystä ja arvioi Pilari 2 -sääntelyn toimivuutta hyvän verojärjestelmän näkökulmasta sekä sääntelyn jännitettä pääomien vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauteen sekä verosuunnitteluun. Tutkielmassa havaittiin Pilari 2 -sääntelyn olevan yksi kansainvälisen vero-oikeuden merkittävimpiä uudistuksia viimeisen sadan vuoden tarkastelujakson ajalta. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien, kuten tehokkuuden, oikeudenmukaisuuden ja kilpailukykyisyyden, kannalta Pilari 2 -sääntely tuo kuitenkin sekä hyötyjä että haasteita. Vaikka sääntely voisi hillitä haitallista verokilpailua ja turvata veropohjaa, se myös rajoittaa sääntelyn soveltamisalan kuuluvien yritysten verosuunnittelun mahdollisuuksia sekä pääomien vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta.

Avainsanat: BEPS-hanke, Pilari 2 -sääntely, pääomien vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus, hyvä verojärjestelmä, veronkierto ja verosuunnittelu

x Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	i
Lyhenteet.....	iv
1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimusongelma, metodi ja aineisto	5
1.3 Tutkimuksen rajaus ja rakenne	8
2. Lyhyt historia kansainvälisestä vero-oikeudesta	10
2.1 1900-luvun alun DTA-sopimukset	10
2.2 1920–1930-luvut kansainvälisen vero-oikeuden historian murrosvaiheena.....	12
2.3 YK:n ja OECD:n rooli kansainvälisessä veropolitiikassa 1940-luvulta 2000-luvulle...	16
3. BEPS-hanke ja Pilari 2 -sääntely	23
3.1 BEPS-hankkeen poliittinen tausta.....	23
3.2 Pilari 2 -sääntelyyn perustuva verovelvollisuus, veropohja ja ilmoitusvelvollisuus	25
3.3 Pilari 2 -sääntelyn QDMTT-, IIR-, UTPR-, STTR- ja Safe Harbour-säännöt.....	29
3.4 Pilari 2 -sääntelyllä tavoiteltavat vaikutukset	33
4. Pilari 2 -sääntely, EU:n perusvapaudet ja verosuunnittelun muodot.....	37
4.1 EU:n perusvapaudet	37
4.1.1 Lähtökohdat	37
4.1.2 Pääomien ja maksujen vapaa liikkuvuus	37
4.1.3 Sijoittautumisvapaus	38
4.2 Veronkierto, veronvälttely ja aggressiivinen verosuunnittelu	39
4.3 Perusvapauksien rajoitusperusteet unionin vero-oikeuskäytännössä.....	40
4.4 Pilari 2 -sääntelyn ja sijoittautumisvapauden sekä pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden välinen jännite.....	45

4.4.1 Lähtökohdat	45
4.4.2 IIR-sääntö.....	46
4.4.3 UTPR-sääntö.....	49
4.4.4 STTR-sääntö	51
5. Vaikutusarvionti.....	53
5.1 Pilari 2 -sääntelyn tavoitteiden ja vaikutusten arviointi.....	53
5.1.1 Pilari 2 -sääntelyä kohtaan esitetty kritiikki.....	53
5.1.2 Pilari 2 -sääntelyä koskevien tavoitteiden arviointi hyvän verojärjestelmän näkökulmasta	56
5.2 Pilari 2 -sääntelyn suhde EU:n perusvapauksiin ja verosuunnitteluun	62
6. Johtopäätökset.....	69
6.1 Tutkielman tulokset	69
6.2 2020-luvun kansainvälisen vero-oikeuden murrosvaihe ja tulevaisuus.....	70
6.3 Pilari 2 -sääntelyyn liittyvät muutostarpeet	73
6.4 Kansainvälisen vero-oikeuden jatkotutkimustarpeet	74
Lähdeluettelo.....	i
Kirjallisuus.....	i
Internet-lähteet	v
Aineisto	vi
Lainvalmisteluaineisto	vi
Euroopan unionin neuvosto	vi
Hallituksen esitykset	vi
Sidosryhmien lausuntopyynnöt.....	vi
OECD.....	vi
Verohallinto	vii
Oikeuskäytäntö	vii

Euroopan unionin tuomioistuin.....	vii
Asiantuntijahaastattelut.....	viii

Lyhenteet

BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
DTA	Double Tax Agreement
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations
ETR	Effective Tax Rate
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
GIR	GloBE Information Return
GloBE	Global Anti-Base Erosion Model Rules
ICC	International Chamber of Commerce
IF	Inclusive Framework
IIR	Income Inclusion Rule
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto
MinVL	Laki suurten konsernien vähimmäisverosta (1308/2023)
Vähimmäisverodirektiivi	Neuvoston direktiivi (EU) 2022/2523 monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa
MNE	Multinational Enterprise
Notifikaatio	Ilmoitus täydennysveron tietoilmoituksen antajasta
OECD	Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö
OEEC	Euroopan taloudellinen yhteistyöjärjestö
QDMTT	Qualified Domestic Minimum Top-up Tax
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
STTR	Subject to Tax Rule
UTPR	Undertaxed Payment Rule
UPE	Ultimate Parent Entity
TCJA	Tax Cuts and Jobs Act
TVL	Tuloverolaki (1535/1992)
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Kansainvälisen vero-oikeuden perusrakenteet ja keskeiset periaatteet kehitettiin pitkälti Kansainliiton toimesta ensimmäisen maailmansodan jälkeen. 1920–1930-luvuilla luodut kansainvälisen vero-oikeuden järjestelmät heijastivat aikansa poliittisia ja taloudellisia olosuhteita. Kansainliiton lakkauttamisen jälkeen Yhdistyneet Kansakunnat (YK) jatkoi kehitystyötä erityisesti Fiskaalisen komission¹ alaisuudessa. Kylmän sodan taloudelliset ja poliittiset jännitteet johtivat kuitenkin komission lakkauttamiseen 1950-luvulla, minkä jälkeen Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organisation for Economic Collaboration and Development, OECD) otti vastuulleen kansainvälisen vero-oikeuden kehittämisen.²

OECD:n roolia voidaan pitää lähes historiallisena sattumana, koska kansainvälisen vero-oikeuden kehittämisen ei koskaan pitänyt olla OECD:n vastuulla.³ OECD on kuitenkin toiminut johtavana kansainvälisen vero-oikeuden kehittäjänä jo yli 70 vuotta,⁴ ja viimeisimmät merkittävät uudistukset ovat tapahtuneet 2020-luvulla. Erityisesti suuria monikansallisia konserneja koskevat verotuskysymykset ovat nousseet tiukkaan julkiseen keskusteluun ja yhteiskunnalliseen tarkasteluun, kun on havaittu, että suuret kansainväliset konsernit hyödyntävät kansallisten verojärjestelmien eroja minimoidakseen veroasteensa.⁵ Kansainvälisten konsernien verokikkailua koskevat keskustelut ovat lähinnä koskeneet eri toimijoiden epätyytyväisyyttä yritysverotuksen asemaan kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Vaikka epätyytyväisyys on laajalti jaettua eri toimijoiden välillä, aiheuttavat keinot sen ratkomiseen kuitenkin mittavia erimielisyyksiä.⁶

Kansainvälisen verotuksen sääntely vahvistui merkittävästi vuoden 2008 finanssikriisin seurauksena.⁷ Suurten kansainvälisten konsernien harjoittama verosuunnittelu ja siihen liittyvä poliittinen keskustelu johtivat siihen, että valtioiden hallitusten oli ryhdyttävä toimiin monikansallisten yritysten veronvälttelyn ehkäisemiseksi.⁸ Talouskriisin seurauksena syventyneet julkistalouksien vajeet, niiden perusteella toteutetut leikkaukset, talouden

¹ Tutkielmassa käytetään jäljempänä Fiskaalisesta komissiosta myös lyhennettä ”komissio”.

² Baker 2023, s. 50–51.

³ Baker 2023, s. 51–52.

⁴ OECD:ta ei kuitenkaan ole pidettävä ainoana merkittävänä kansainvälisen vero-oikeuden kehittäjänä, vaan esimerkiksi Maailmanpankki sekä Kansainvälinen valuuttarahasto ovat jättäneet jälkensä kehitystyöhön.

⁵ Piantavigna 2017, s. 478.

⁶ De Wilde 2020, s. 81.

⁷ Baerentzen 2022, s. 1.

⁸ Baerentzen 2022, s. 1.

digitalisaatio, verovälttelyn aiheuttamat veromenetykset sekä verokilpailu pakottivat ylikansalliset toimijat etsimään ratkaisuja kansainvälisen verotuksen oikeudelliseen kehittämiseen.⁹

Niin ulkomaisessa kuin kotimaisessa kirjallisuudessa matalan veroasteen syyksi on esitetty juuri verokilpailua ja se onkin keskeinen osa yhteiskunnassa käytyä keskustelua. Kansainvälinen integraatio ja talouden avoimuus, kuten rajat ylittävät pääomien liikkeet ja järjestelyt, liittyvät kiinteästi verokilpailuun. Ne ovat asettaneet valtioiden verojärjestelmät uusien haasteiden eteen ja nykyään verokilpailun merkitys sekä Euroopan unionin (EU) vaikutus on korostunut integroituneessa yhteiskunnassamme.¹⁰

Vaikka voi olla vaikeaa päätellä, minkä tietyn valtion verotulot ovat vähentyneet verokilpailusta aiheutuneiden järjestelyiden seurauksena, johtavat järjestelyt esimerkiksi Piantavignan mukaan verotulojen globaaliin laskuun. Myös Devereux ja Vella sekä Myrsky ovat esittäneet verokilpailun laskevan verotuottoja maailmanlaajuisesti.¹¹ Piantavignan mukaan verokilpailulla voidaan tarkoittaa ilmiötä, jossa valtiot omaksuvat lainsäädäntöönsä verokannustimia houkutellessaan investointeja tai välttääkseen pääomien ja yritystoiminnan valumisen ulkomaille. Valtioiden välinen verokilpailu, jossa toisen valtion verokannustimet painostavat muita valtioita keventämään verotusta, voi johtaa epätoivottuun lopputulokseen, jossa globaali verotaakka pienenee ja pääomien allokaatio muuttuu tehottomaksi.¹²

Verotuksen ensisijaisena tehtävänä olisi kuitenkin tuottaa julkiselle sektorille tuloja niin paljon, että ne riittävät kattamaan julkisen sektorin menot. Verotusta käytetään myös yhteiskunnallisten tavoitteiden, kuten kasvu-, työllisyys-, alue- ja ympäristöpolitiikan välineenä. Verokertymän edellytetään olevan vakaa, jotta kaikki julkissektorin menot saadaan rahoitettua. Yleisesti edellytetään myös, että verojärjestelmä olisi tehokas, oikeudenmukainen, yksinkertainen ja hallinnollisesti toimiva. Verojärjestelmän tulisi edistää mahdollisimman hyvin talouskasvua, työllisyyttä ja kilpailukykyä. Veropoliittisessa päätöksenteossa on sovitettava yhteen niin kansallisia kuin kansainvälisiä ja EU-oikeudellisia tavoitteita.

⁹ Jaakkola 2024, s. 6.

¹⁰ Myrsky 2013, s. 4.

¹¹ Piantavigna 2017, s. 480, Devereux ja Vella 2023, s. 141 ja Myrsky 2013, s. 323.

¹² Piantavigna 2017, s. 480.

Kokonaisvastuu päätöksistä ja niiden vaikutuksista julkiseen talouteen ja sen kestävyYTEEN on kuitenkin kansallisilla hallituksilla sekä eri maiden parlamenteilla.¹³

Kotimaisessa kirjallisuudessa Myrskyn mukaan globalisaatio ei kuitenkaan ole tähän mennessä uhannut mahdollisuuksia ylläpitää hyvinvointipalveluita ja niiden edellyttämää suhteellisen korkeaa kokonaisveroastetta. Taloudellinen integraatio on silti vaikuttanut esimerkiksi yritysten investointeihin ja voittoihin siten, että ne ovat muuttuneet entistä liikkuvammiksi sekä ne ovat herkkiä reagoimaan veroasteiden eroihin valtioiden välillä. Hänen mukaansa talouden avoimuuden lisääntyminen tuo verotukseen haasteita, mutta toisaalta siitä on löydettävissä myös hyviä puolia. Globalisaation hyvinä puolina voidaan esimerkiksi pitää kilpailun lisääntymistä ja tuottavuuden kasvua.¹⁴

Verokilpailusta on toisaalta löydetty myös positiivisia elementtejä. Esimerkiksi Lampreave on esittänyt verokilpailun olevan hyvä asia. Hänen mukaansa se rajoittaa halukkuutta nostaa veroja ja estää verokartelleja sekä kannustaa investointeihin ja taloudelliseen kasvuun, kuten Sveitsin valtiovarainministeriö on todennut. Verokilpailu kiihdyttää tuottavuutta ja innovaatiota sekä luo painetta valtioiden verotulojen käytön tehostamiseen. Verokilpailu antaa myös sijoittajille vapauden valita sijoituspäätökset matalan verotuksen ja parempien tuottojen välillä.¹⁵

Toisaalta matalan veroasteen syyksi on verokilpailun ohella ehdotettu monikansallisten yritysten valtaa veropolitiikassa. Esimerkiksi Ylen Loppu verosuunnittelulle? -dokumentissa on tuotu esiin, että monikansalliset yhtiöt hallitsisivat globaalia taloutta ja että heidän valta-asemansa olisi saavutettu pääosin veroparatiisien avulla. Samanaikaisesti valtioiden verotulojen valuessa veroparatiiseihin valtioiden ratkaistavana ovat lukuiset ongelmat, kuten ilmasto-, terveydenhuolto- ja nälänhätäkriisi, jotka ovat vailla rahoitusta.¹⁶ Myrsky on esittänyt, että tuotannon tekijöiden ja hyödykkeiden kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen tuo lisää mahdollisuuksia siirtää työntekijät ja pääoma korkean veroasteen valtiosta matalan veroasteen valtioon. Näin ollen hänkin katsoo, että kansallisen veropolitiikan riippumattomuus vähenee verokilpailun seurauksena. Verotus ei enää määräydykään vain kansallisten

¹³ Myrsky 2013, s. 3–4.

¹⁴ Myrsky 2023, s. 313–314.

¹⁵ Lampreave 2011, s. 4.

¹⁶ Yle 2024.

tavoitteiden mukaisesti, vaan monikansalliset yritykset pystyvät hyödyntämään tehokkaasti eri valtioiden verojärjestelmien eroja.¹⁷

Finanssikriisin jälkeen vuonna 2013 OECD ja G20-maat julkaisivat veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoa ehkäisevän hankkeen (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS), jonka tavoitteena on puuttua suurten kansainvälisten konsernien verosuunnitteluun ja luoda kansainvälisestä verotuksesta oikeudenmukaisempi järjestelmä, eli toisin sanoen lieventää verokilpailua ja palauttaa verotusvalta yrityksiltä valtioille. Vaikka kansainvälisen verotuksen uudistusten toteuttaminen on usein ollut haastavaa, BEPS-hanketta on pidetty poikkeuksena. Vuoteen 2015 mennessä hankkeeseen oli sisällytetty 14 toimenpidettä, jotka koskivat verosuunnittelun rajoittamista, kansainvälisen verosääntelyn kehittämistä ja läpinäkyvän kansainvälisen verojärjestelmän edistämistä.¹⁸ OECD ja G20-maat muodostavat yhdessä niin sanotun Inclusive Framework -kehiksen (Inclusive Framework, IF), jonka myötä 145 maata ovat sitoutuneet BEPS-hankkeen tavoitteisiin.¹⁹

BEPS-hankkeen viimeisin osa koostuu niin sanotusta kahden pilarin mallista digitalisoituvan talouden verohaasteiden ratkomiseksi. Pilari 1 -sääntelyssä on kyse verotusoikeuden uudelleen allokoinnista ja Pilari 2 -sääntely koostuu niin sanotusta minimiverojärjestelmästä. Pilari 2 -sääntelyä koskeva työn avulla on tuotettu kansainvälisen minimiverotuksen mallisäännöt (Global Anti-Base Erosion Model Rules, GloBE, mallisäännöt)²⁰ ja sääntöjen on määrä sitoa kaikkia hankkeeseen osallistuvia valtioita.

Suomessa BEPS-hankkeen Pilari 2 -sääntely on toimeenpantu suurten konsernien vähimmäisverosta annetulla lailla (1308/2023, vähimmäisverolaki, minimiverolaki, MinVL), joka perustuu Euroopan neuvoston direktiiviin 2022/2523 monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa (vähimmäisverodirektiivi).²¹ Vähimmäisverolaki tuli voimaan 1.1.2024 ja sitä sovelletaan ensimmäisen kerran tilikausiin, jotka ovat alkaneet 31.12.2023 tai sen jälkeen. Lakia muutettiin loppuvuodesta 2024 esimerkiksi eräiden määritelmien, määritellyn tulon ja

¹⁷ Myrsky 2013, s. 315.

¹⁸ UNCTAD World Investment Report 2022, s. 100.

¹⁹ Beyer 2024, s. 242.

²⁰ Burmester 2024, s. 159.

²¹ Tutkielmassani viitataan Pilari 2 -sääntelyyn ja sitä koskevaan verokantaan lähtökohtaisesti termeillä ”vähimmäisverolaki”, ”vähimmäisverotus” ja ”vähimmäisverokanta”, koska ne vastaavat lainsäädännössä omaksuttuja lyhenteitä sääntelystä. Termit ”minimiverotus”, ”minimiverokanta” ja ”minimiverojärjestelmä” ovat kuitenkin laajalti omaksuttu kirjallisuudessa ja sen vuoksi tutkielmassa käytetään jokseenkin minimiverotusta vähimmäisverotuksen synonyminä.

huomioitavien verojen laskentasääntöjen selkeyttämisen osalta²² ja muutokset astuivat voimaan 31.12.2024. MinVL:n tarkoituksena on, että lain soveltamisalaan kuuluvat konsernit maksaisivat määritellyistä voitoistaan veroa vähintään 15 prosentin suuruisen vähimmäistason mukaan.

Marraskuussa 2024 G20-maiden johtajat kokoontuivat Rio de Janeiron kokoukseen, jossa käsiteltiin kansainvälisen verotuksen kysymyksiä ja julkaistiin julkilausuma kansainvälisestä veroyhteistyöstä. Kokouksessa korostettiin progressiivisen verotuksen roolia taloudellisen eriarvoisuuden vähentämisessä ja kestäväen kasvun tukemisessa. Lisäksi johtajat sitoutuivat jatkamaan BEPS-hankkeen kahden pilarin mallin toteutusta sekä tukivat YK:n jatkokeskusteluja kansainvälisen veroyhteistyön kehittämiseksi. Kokouksessa painotettiin myös ultravarakkaiden yksilöiden verotuksen tehostamista sekä parhaiden käytäntöjen jakamista veronkierron torjumiseksi.²³

BEPS-hanke edustaa siten merkittävää historiallista muutosta kansainvälisessä verotuksessa ja se osoittaa G20-maiden sitoutumista verotuksen oikeudenmukaisuuden sekä tehokkuuden parantamiseen. On kuitenkin tärkeää arvioida, vastaako sääntely hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia. Lisäksi EU-alueella on varmistettava, että sääntely on linjassa EU:n perusvapauksien kanssa eikä rajoita tarpeettomasti sallittua verosuunnittelua, johon verovelvollisilla on oikeus perusvapauksiensa nojalla.

1.2 Tutkimusongelma, metodi ja aineisto

Tutkimusongelmani keskittyy siihen, onko Pilari 2 -sääntely hyvän verojärjestelmän mukainen ja rajoittaako sääntely kohtuuttomasti EU:n perusvapauksia sekä sallittua verosuunnittelua. Mielestäni ongelmallista on, että sääntelyn tavoitteiden toteutumista koskevat riskit ovat hyvin mittavat suhteessa sääntelyn tavoitteisiin, mikä uhkaa hyvän verojärjestelmää. Lisäksi Pilari 2 -sääntelyn tavoitteet eivät lähtökohtaisesti ole Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännössä hyväksytyjä perusvapauksien rajoitusperusteita. Vaarana on, että sääntelyllä rajoitetaan perusteettomasti EU:n perusvapauksia ja siten myös sallittua verosuunnittelua. Näin ollen arvioin, ovatko Pilari 2 -sääntelyn tavoitteet sekä soveltaminen hyvän verojärjestelmän mukaisia ja ovatko tavoitteet hyväksyttäviä perusvapauksien rajoitusperusteita.

²² HE 98/2024 vp, s. 1.

²³ G20 Rio de Janeiro Leaders' Declaration.

Siitä syystä tutkielmani tarkoitus on vastata seuraviin tutkimuskysymyksiin, joita ovat 1) miten kansainvälinen vero-oikeus on kehittynyt viimeisen sadan vuoden aikana, 2) miten Pilari 2 -sääntelyä käytännössä toteutetaan ja mitkä sen tavoitteet ovat ja 3) ovatko tavoitteet hyvän verojärjestelmän mukaisia sekä rajoittaako Pilari 2 -sääntely verosuunnittelua ja EU:n perusvapauksia. EU:n perusvapauksia tutkitaan erityisesti pääomien vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden osalta.

Tutkimuskysymysteni keskinäistä yhteyttä korostaa se, että historiallisen osuuden tavoitteena on tuoda esiin Pilari 2 -sääntelyn suuri merkitys kansainvälisen vero-oikeuden historiassa. Sen jälkeen on tärkeää tuoda esiin Pilari 2 -sääntelyyn sisällytetyt verotussäännöt ja sääntelyn tavoitteet, jotta voin arvioida niiden toimivuutta hyvän verojärjestelmän ja EU:n perusvapauksien sekä verosuunnittelun osalta. Tutkielmani tärkeyttä ja ajankohtaisuutta osoittaa se, että minimiverojärjestelmä on tuore uudistus, mitä voidaan pitää yhtenä merkittävimpänä kansainvälisen vero-oikeuden muutoksista. On myös syytä huomioida, ettei kotimaisessa vero-oikeustutkimuksessa ole esitetty kattavaa yleisteosta minimiverojärjestelmän käytännön toteutuksesta tai sen suhteesta hyvään verojärjestelmään ja vaikutuksista verosuunnitteluun sekä EU:n perusvapauksiin.

Verotusta on usein tutkittu oikeustieteessä verolainopillisesta näkökulmasta²⁴ ja harvemmin verotusta tutkitaan veropoliitiikan näkökulmasta oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Veropoliittisessa tutkimuksessa tutkitaan lain sisältöä ja tavoitteita oikeusdogmaattisen eli lainopillisen menetelmän avulla sekä lain vaikutuksia ja tavoiteltavaa ihanteellisinta verotuksen oikeustilaa taloustieteellisen ja veropoliittisen menetelmien avulla.²⁵ Veropoliittikkaa on mahdollista myös tutkia oikeushistoriallisen tutkimustavan avulla, jolloin tutkimuksen tavoitteena on selvittää verolainsäädännön syntyä ja kehitystä.²⁶

Veropoliittinen tutkimus kokonaisuutena voidaan nähdä sääntelyteoreettisena tutkimuksena, joka jaetaan positiiviseen ja normatiiviseen tutkimukseen. Positiivinen suuntaus tutkii vallitsevan oikeustilan aiheuttamien vaikutusten tutkimusta ja normatiivinen suuntaus tutkii lain kehittämistarpeita sekä ihanteellisia veroratkaisuja. Normatiivinen tutkimus keskittyy siihen, millainen veropoliittinen ratkaisu tulisi omaksua ja millainen veropoliitiikan

²⁴ Lyly 2022, s. 1373.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Myrsky 2013, s. 5.

painopisteen tulisi olla.²⁷ Veropoliittinen tutkimus tarkastelee verolainsäädäntöä ilmiönä, joka muuttuu ajan mittaan. Tutkimuksen kohteena on analysoida voimassa olevaa oikeutta ja parasta saavutettavissa olevaa lainsäädäntöä sekä niiden välisiä eroja. Analyysin pohjalta voidaan esittää perusteltuja lainsäädäntöehdotuksia.²⁸ Veropoliittisen tutkimuksen tavoitteena on siten verotuksen arvionti ja kehittäminen, joiden pohjalta yhteiskuntaa voidaan ohjata kohti optimaalisinta verotuksen mallia.

Tieteidenvälisyyden lisääntyminen oikeustieteiden sisällä korostaa oikeusjärjestyksen kokonaisuutta ja yhtenäisyyttä merkittäväksi. Tällä on suurta merkitystä järjestelmän hallittavuuden ja kansalaisten kannalta, jolloin he ymmärtäisivät paremmin, mihin he ovat velvoitettuja ja oikeutettuja. Vero-oikeudella on tässä kokonaisuudessa erityinen merkitys, koska se vastaa suurimmassa määrin niiden varojen keräämisestä, jotka ovat koko oikeusjärjestyksen toiminnan ja hyvinvointivaltion kannalta välttämättömiä. Esimerkiksi tämän vuoksi tieteidenvälisyys oikeustieteiden sisällä on osa oikeusjärjestyksen systematisointia.²⁹

Tutkielmani on vero-oikeudellinen tutkielma, jossa kansainvälistä vero-oikeutta tutkitaan useasta eri näkökulmasta. Ensin tutkin luvussa 2 kansainvälisen vero-oikeuden kehittymistä 1900-luvulta nykypäivään asti vero-oikeushistoriallisen metodin avulla. Luvussa 2 on käytetty lähteinä kansainvälisen vero-oikeuden historiaan liittyvää relevanttia kirjallisuutta. Toiseksi tutkielmassani esitetään vähimmäisverojärjestelmän pääpiirteet verolainopillisen metodin avulla luvussa 3. Tutkielman aineistona on luvussa 3 käytetty vähimmäisverolakia koskevaa hallituksen esitystä sekä OECD:n Pilari 2 -sääntelyä koskevia mallisääntöjä ja niitä koskevia kommentaariteoksia sekä Verohallinnon viranomaisohjeistuksia.

Edellä mainittujen yleisesitysten jälkeen tutkin luvussa 4, 5 ja 6 sitä, tukeeko Pilari 2 -sääntelyn tavoitteet hyvää verojärjestelmää ja rajoittaako minimiverojärjestelmä verosuunnittelun mahdollisuuksia sekä pääomien vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta. Tutkielmani hyödyntää luvuissa 4, 5 ja 6 positiivista ja normatiivista sääntelyteoriaa, joiden avulla esitän veropoliittisen analyysini siitä, tukeeko minimiverojärjestelmä hyvälle verojärjestelmälle kuuluvia ominaisuuksia. Esitän myös analyysini minimiverojärjestelmää koskevasta kritiikistä ja siitä, rajoittaako minimiverojärjestelmä verosuunnittelua sekä pääomien vapaata

²⁷ Lyly 2022, s. 1379.

²⁸ Lyly 2022, s. 1373.

²⁹ Myrsky 2000, s. 329.

liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta. Tuon viimeisenä esiin oman kannanottoni mahdollisista lainsäädännön muutostarpeista. Tutkielman lähteinä luvuissa 4, 5 ja 6 on käytetty tutkielmaan liittyvää relevanttia kirjallisuutta sekä eri viranomaisten tiedotteita.

Edellä kuvattujen metodien lisäksi tutkielmani hyödyntää empiiristä oikeustutkimusta asiantuntijahaastatteluiden avulla. Olen haastattelut tutkielmaani varten julkiselta sektorilta Verohallinnosta ja yksityisestä verokonsultointitoimistosta kansainvälisen vero-oikeuden veroasiantuntijoita. On syytä huomioda, että Verohallinnon näkökulmaa edustava veroasiantuntija on esittänyt Verohallinnon yleisen näkemyksen asiassa, joten Verohallinnon näkemyksiin on suhtauduttava tietyllä varovaisuudella. Haastateltavat asiantuntijat ovat valikoituneet heidän kansainvälisen vero-oikeuden erityisasiantuntijuudensa, työaseman sekä pitkän työuran perusteella. Haastattelut ovat toteutettu teemahaastatteluina.³⁰ Haastateltavilta on joko pyydetty kirjallista mielipidettä laajemmasta teemasta tai esitetty kirjallisena tarkkoja kysymyksiä tietyistä teemoista. Haastattelua ei ole litteroitu, koska kysymyksiin saadut vastaukset ovat olleet jo valmiiksi kirjallisessa muodossa. Haastateltaville esitetyt kysymykset ovat olleet jokseenkin erilaisia.

Haastatteluaineistoni on luonteeltaan laadullista eli kvalitatiivista.³¹ Hyödynnän haastatteluaineistoa siten, että pyrin sen avulla täsmentämään Pilari 2 -sääntelyssä tarkoitettujen verotussääntöjen tulkintaa ja soveltamista sekä arvioimaan Pilari 2 -sääntelyyn liittyviä epäkohtia hyvän verojärjestelmän näkökulmasta. Haastatteluaineisto toimii tukena myös veropoliittisessa analyysissäni, jossa arvioin sääntelyn suhdetta verosuunnitteluun ja EU:n perusvapauksiin.

1.3 Tutkimuksen rajaus ja rakenne

Tutkielmani on rajattu koskemaan Pilari 2 -sääntelyä eikä tutkielmassa käydä läpi BEPS-hankkeen ensimmäistä osaa eli Pilari 1 -sääntelyä. Tutkielmassani EU:n perusvapauksia tutkitaan vain pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden sekä sijoittautumisvapauden osalta eikä tutkielmani käsittele muita perusvapauksia. Rajaukseni perustuu siihen, että Pilari 2 -sääntely on BEPS-hankkeen tuorein uudistus ja edellä mainitut perusvapaudet ovat Pilari 2 -sääntelyä koskevien verovelvollisten osalta kaikista merkittävimpiä.

³⁰ Ks. lisää teemahaastattelusta Hirsjärvi – Hurme 2001, s. 47–48 ja Nieminen – Lähteenmäki 2021, s. 5.

³¹ Ks. laadullisesta tutkimuksesta Nieminen – Lähteenmäki s. 12–13.

Luvussa 2 esitetään kansainvälisen vero-oikeuden kehitys alkaen 1900-luvulta ja päättyen 2000-luvun viimeisiin uudistuksiin. Rajaukseni pohjautuu siihen, että kansainvälisen vero-oikeuden kehitys voidaan jäljittää 1900-luvun alkuun. Käyn tutkielmassani läpi tärkeimmät kansainvälisen vero-oikeuden tärkeimmät käännekohtat, jotka mielestäni ovat DTA-sopimusten synty ja ensimmäisen malliverosopimuksen synty sekä rakenteelliset muutokset kansainvälisessä vero-oikeuden kehitystyössä YK:n ja OECD:n osalta. Viimeisimpänä ja merkittävimpänä kansainvälisen vero-oikeuden uudistuksena voidaan pitää luvussa 3 käsiteltäviä Pilari 2 -sääntelyä.

Pilari 2 -sääntelystä pyritään esittämään luvussa 3 yksinkertainen, mutta tarpeeksi kattava selostus. Luvussa 3 käydään läpi Pilari 2 -sääntelyn poliittinen tausta, sääntelyä koskeva verovelvollisuus sekä varsinaiset verotussäännöt, joiden avulla vähimmäisverojärjestelmää toteutetaan. Luvussa 4 esitetään lyhyesti tutkielmani kannalta relevantit EU:n perusvapaudet sekä verosuunnittelun muodot ja EU-oikeudessa hyväksytyt rajoitusperusteet verosuunnittelun muotoihin. Sen jälkeen käyn läpi kirjallisuudessa esitetyt näkemykset EU:n perusvapauksien ja Pilari 2 -sääntelyä koskevien verotussääntöjen välisestä suhteesta.

Luvussa 5 tuon esiin Pilari 2 -sääntelyä kohtaan esitetetyn kritiikin ja arvioin kritiikkiä hyvän verojärjestelmän näkökulmasta sekä esitän oman kannanottoni aiheesta. Arvioin myös, rajoittaako sääntely EU:n perusvapauksia ja ovatko mahdolliset rajoitukset perusteltuja. Luvussa 6 esitän tutkielmani tulokset sekä oman kannanottoni kansainvälisen vero-oikeuden kehityksestä ja Pilari 2 -sääntelyn suhteesta hyvään verojärjestelmään sekä arvioin Pilari 2 -sääntelyyn rajoituksia verosuunnitteluun ja EU:n perusvapauksiin. Esitän myös Pilari 2 -sääntelyyn liittyviä lainsäädännöllisiä muutos- ja jatkotutkimustarpeita.

2. Lyhyt historia kansainvälisestä vero-oikeudesta

2.1 1900-luvun alun DTA-sopimukset

Kansainvälisellä vero-oikeudella tarkoitetaan kaikkia niitä veronormeja, jotka koskevat kansainvälisiä taloussuhteita eli tilanteita, joissa vero-objektilla on liittymä yhtä aikaa kahteen tai useampaan valtioon. Kansainvälinen vero-oikeus ei kuitenkaan muodostu kaikkia valtioita koskevista ylikansallisista veronormeista, vaan kyseessä ovat normit, jotka ovat osa kunkin valtion omaa oikeusjärjestelmää. Näin ollen voidaan puhua erikseen esimerkiksi Suomen tai Ruotsin kansainvälisestä vero-oikeudesta. EU-valtioiden osalta voidaan kuitenkin puhua myös yhteisestä EU-valtioita velvoittavista ylikansallisista kansainvälisen vero-oikeuden säännöksistä.³²

Kansainvälisen vero-oikeuden kehitys voidaan jäljittää vuoteen 1899, jolloin erityisesti Itävalta-Unkari ja Preussi olivat motivoituneita luomaan kaksinkertaista verotusta koskevan sopimuksen (Double Tax Agreement, DTA-sopimus). Rajavaltiot katsoivat, että kaksinkertainen verotus oli erityisesti rasitteena rajavaltioiden asukkaille ja toisaalta kaksinkertaisen verotuksen katsottiin rajoittavan rajavaltioiden keskinäistä toimintaa.³³ Vuoden 1899 verosopimuksessa sovittiin kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta, jossa verotusoikeus määrättiin henkilökohtaista tuloa koskevien tilanteiden osalta asuinvaltiolle (*domicile-country*). Elinkeinotoiminnasta ja kiinteistöstä saatujen tulojen osalta verotusoikeus myönnettiin lähdevaltiolle (*source-country*).³⁴

Vuoden 1899 verosopimus loi jatkumon samankaltaisille sopimuksille erityisesti Keski-Euroopassa. Itävalta-Unkarin ja Preussin lisäksi vastaavia verosopimuksia sovittiin myös esimerkiksi Itävalta-Unkarin ja Liechtensteinin (1901) sekä Saksin (1903), Baijerin (1903), Würtembergin (1905), Badenin (1908) ja Hessenin (1912) kesken. Myös Luxembourg solmi verosopimukset Preussin (1909) ja Hessenin (1913) kanssa sekä Sveitsissä Baselin kantoni solmi sopimuksen Preussin kanssa (1910–1911).³⁵

Modernin vero-oikeuden evoluutio on liitetty modernin valtion kehittymiseen³⁶ ja modernin valtion syntymiselle on esitetty verotuksen näkökulmasta kirjallisuudessa useampi väite.

³² Helminen 2001, luku 3 ”Kansainvälisen vero-oikeuden käsite ja normit”.

³³ Jogarajan 2018, s. 1.

³⁴ Jogarajan 2018, s. 2.

³⁵ Jogarajan 2018, s. 2.

³⁶ Lang ja Reimer 2021, s. 3.

Schumpeter katsoi vuonna 1918, että keskiaikaisen valtion muuttuminen moderniksi ”verovaltioksi” loi yleisen kaavan Länsi-Euroopan historiassa.³⁷ 1990-luvulla Bonney ja Ormrod haastoivat Schumpeterin näkemyksen toteamalla, että modernin valtion historian kehittyminen tulisi esittää ja kuvailla ”fiskaalisen valtion” syntyemisellä.³⁸ Savoia ja Sen ovat määritelleet fiskaalisen valtion sellaisena valtiona, jonka julkista tulopohjaa hallitsevat verotus ja lainanotto, ja jossa näiden kahden välinen suhde on tasapainossa.³⁹ Kirjallisuudessa verovaltiota on pidetty lähes synonyymina fiskaaliselle valtiolle. Esimerkiksi Savoia ja Sen esittävät, että insitutionaalinen siirtyminen verovaltioksi olisi yksi osa fiskaaliseksi valtioksi muodostumista.⁴⁰ Lang ja Reimer ovat esittäneet, että historian näkökulmasta Schumpeterin tutkimus on edelleen tärkeä, mutta Bonneyn ja Omrodin näkemystä voitaisiin pitää täsmällisempänä.⁴¹

DTA-sopimukset olivat ensimmäisiä kahdenkertaista verotusta koskevia sopimuksia ennen ensimmäistä maailmansotaa.⁴² Vaikka DTA-sopimukset olivat ensimmäisiä laatuaan, voidaan niiden katsoa kohdistuneen vain Keski-Euroopan rajavaltioihin. DTA-sopimuksista huolimatta mielestäni kansainvälisen verotuksen historian voidaan katsoa saaneen alkunsa 1920- ja 1930-luvuilta, kun Kansainliiton ratkottavaksi tuli kaksinkertaisen verotuksen poistaminen ja ensimmäisen malliverosopimuksen luominen, jotka myöhemmin toimivat kansainvälisen veroregiimin perimmäisinä sääntöinä.

Myös Jogarajan on esittänyt, etteivät edellä mainitut sopimukset saaneet jalansijaa kansainvälisellä tasolla. DTA-sopimusten syntymiseen vaikutti Jogarajanin mukaan erityisesti Keski-Euroopan rajavaltioiden läheiset poliittiset suhteet.⁴³ Keski-Euroopan valtioiden välisten kaksinkertaista verotusta koskevien sopimusten synty olisi voinut jäädä toteutumatta, jos poliittinen tilanne ja yhteiset intressit olisivat olleet toisenlaiset. Sopimuksia ei kuitenkaan ole pidettävä täysin merkityksettöminä, koska Jogarajanin mukaan ensimmäistä maailmansotaa edeltävät verosopimukset loivat perustan kansainvälisen vero-oikeuden yleisille opeille –

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Lang ja Reimer 2021, s. 3.

³⁹ Savoia ja Sen 2023, s. 309.

⁴⁰ Savoia ja Sen 2023, s. 303.

⁴¹ Lang ja Reimer 2021, s. 3.

⁴² Jogarajan 2018, s. 2.

⁴³ Jogarajan 2018, s. 2.

kansainvälisen vero-oikeuden vastavuoroisuudelle ja kaksinkertaisen verotuksen poistamisen metodien kehittämiseksi.⁴⁴

Päätelen Jogarajanin esittämistä väitteistä, että DTA-sopimukset loivat erityisesti pohjaa sopimusteknisiin seikkoihin. Tulkitsen, että kansainvälisen vero-oikeuden vastavuoroisuudella tarkoitettiin sitä, että DTA-sopimuksilla luotiin valtioiden välille yhtäläiset oikeudet ja rajoitukset eikä niiden tarkoitus ollut suosia ketään osapuolta. Vastavuoroisuutta voidaankin pitää erityisen tärkeänä kansainvälisessä vero-oikeudessa ja katson sen heijastavan verotuksen oikeudenmukaisuuden tärkeyttä myös verosopimusvaltioiden välillä. On myös todettava, että kaksinkertaisen verotuksen poistamisen metodeja alettiin kehittämään jo DTA-sopimuksissa, koska myös nykypäivänä asuinvaltioperiaate on yksi kansainvälisen vero-oikeuden kantavista periaatteista. Katson kuitenkin, että suurempi merkitys kansainväliseen vero-oikeuteen luontiin vasta, kun suuremmat organisaatiot ja valtiot ottivat vallan kansainvälisen verotuksen kehityssuunnasta. DTA-sopimukset olivat erityisesti bilateraalaisia verosopimuksia, kun taas ensimmäinen malliverosopimus oli ensimmäinen multilateraalinen verosopimus.

2.2 1920–1930-luvut kansainvälisen vero-oikeuden historian murrosvaiheena

1910-luvun poliittinen ja taloudellinen tilanne johti Kansainliiton perustamiseen vuonna 1919, jota edelsi Pariisin rauhankonferenssi ja ensimmäisen maailmansodan päättyminen. Kansainliiton perustamista koskeva sopimus allekirjoitettiin 42 valtion toimesta ja sen perustamista on pidetty merkittävänä ensiaskeleena kansainvälisten organisaatioiden kehittämisessä sekä myöhemmin myös kansainvälisen vero-oikeuden kehittämisessä.⁴⁵ Kansainvälisen vero-oikeuden kehittymisen todellinen alku voidaankin jäljittää vuoteen 1923, jolloin Kansainliiton neljä ekonomistia keksivät alkuperäisen idean verosopimuksesta, jonka mukaan passiivinen tulo tulisi verottaa sijoittautumisen (*residence*) perusteella ja aktiivinen tulo verotettaisiin siinä valtiossa, josta tulo on peräisin (*at source*).⁴⁶

Ensimmäisen maailman sodan jälkeen, ennen malliverosopimuksen syntymistä, pääomien vienti- ja tuontivaltiot kiistelivät siitä, kenen tulisi ratkoa kaksinkertainen verotus rajat ylittävistä tuloista. Pääomien vientimaat, kuten Yhdistyneet Kuningaskunnat, halusivat lakkauttaa lähdevaltioon perustuvan verotuksen. Puolestaan pääomien tuontimaat, kuten Italia, kannattivat lähdevaltioon perustuvaa verotusta. Yhdysvalloilla olisi ollut intressejä kannattaa

⁴⁴ Jogarajan 2018, s. 3.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Avi-Yonah 2023, s. 71.

sijoittautumisvaltioon perustuvaa verotusta, koska Yhdysvallat olivat vuonna 1918 maailman suurin pääomien vientimaa. He kuitenkin ehdottivat välimallin ratkaisua, jossa maailmanlaajuinen verotus sallittaisiin, mutta sijoittautumisvaltioissa maksetuille ulkomaisille veroille myönnettäisiin verovähennys- ja palautusoikeus.⁴⁷

”Residence” ja ”at source” ovat sittemmin muodostuneet kansainvälisen vero-oikeuden kantaviksi periaatteiksi, joista käytetään nimitystä asuinvaltio- sekä lähdevaltioperiaate ja ne löytyvät myös kotimaisesta lainsäädännöstä. Suomessa yleisesti verovelvollinen yhteisö on siten lähtökohtaisesti velvollinen suorittamaan Suomeen veroa kaikista saamistaan tuloista, riippumatta siitä, mistä tulot ovat peräisin (*asuinvaltioperiaate*).⁴⁸ Suomessa rajoitetusti verovelvollinen yhteisö on velvollinen suorittamaan veroa Suomeen vain täältä saaduista tuloista (*lähdevaltioperiaate*).⁴⁹ Yleisestä ja rajoitetusta verovelvollisuudesta säädetään Suomessa tuloverolain (1535/1992, TVL) 9 §:ssä. Asuinvaltio- tai lähdevaltioperiaatteen soveltaminen riippuu siten siitä, onko yhteisö yleisesti vai rajoitetusti verovelvollinen eli onko yhtiön tosiasiallinen johtopaikka Suomessa vai ulkomailla.

Kirjallisuudessa on usein korostettu Kansainliiton roolia kaksinkertaisen verotuksen poistamisessa, mutta Jogarajan on tuonut esiin myös Kansainvälisen kauppakamarin (International Chamber of Commerce, ICC) roolin kansainvälisessä vero-oikeudessa. ICC esimerkiksi osallistui useisiin kokouksiin Kansainliitossa, joissa päätettiin malliverosopimuksen säännöistä ja kehityksestä.⁵⁰ Jogarajanin mukaan kansainvälistä kaksinkertaisen verotuksen poistamista koskeva työ aloitettiin ensimmäisenä ICC:ssä.⁵¹ ICC ei kuitenkaan ollut ainoa organisaatio, jonka agendalla kaksinkertainen verotus oli nostettu esiin.⁵² On silti painotettava, että Kansainliitto oli ainoa organisaatio, joka sai laadituksi malliverosopimuksen ja siten muutettua kansainvälisen vero-oikeuden kehityskulkua.

Kansainliitto ei edustanut kaikkia maailman valtioita, mutta se oli siitä huolimatta suurin hallitustenvälinen järjestö, joka oli senhetkisistä järjestöistä laajin.⁵³ Baker on esittänyt, että Kansainliiton rooli 1920- ja 1930-lukujen maailmassa osoitti sen, että laajalle levinneen

⁴⁷ Avi-Yonah 2023 s, 73.

⁴⁸ Verohallinnon ohje, dr. VH/990/00.01.00/2023.

⁴⁹ Verohallinnon ohje, dr. VH/990/00.01.00/2023.

⁵⁰ Jogarajan 2018, s. 86.

⁵¹ Jogarajan 2018, s. 85.

⁵² Myös esimerkiksi Haagiin sijoitettu International Intermediary Institute ja Committee for the Advancement of International Law nostivat esiin kaksinkertaista verotusta koskevat ongelmat ennenkuin Kansainliitto reagoi asiaan. Ks. Jogarajan 2018, s. 85.

⁵³ Baker 2023, s. 50.

kansainvälisen järjestön pitäisi pystyä luomaan kansainvälinen veroregiimi.⁵⁴ Puolestaan Jogarajan on esittänyt, että malliverosopimuksen kehittämiseen johtaneet motiivit eivät johtuneet pelkästään kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta vaan siitä, että kaksinkertainen verotus vaikeutti pääomien liikkuvuutta ja siten sen katsottiin vaikeuttavan ensimmäisen sodan jälkeistä jälleenrakentamista.⁵⁵

Bakerin ajatus on mielestäni täsmällinen ja on hämmästyttävää, miten suuria muutoksia ensimmäisen maailmansodan jälkeisessä ajassa on kyetty tekemään. On kuitenkin syytä huomioida, että päätöksiä toteutettiin lähtökohtaisesti suurvaltojen kesken ja kehittyvät maat tai silloiset siirtomaat eivät juurikaan olleet edustettuina Kansainliitossa.⁵⁶ Väistämättä suurvaltapolitiikka on osaltaan auttanut uudistusten läpivientiä, vaikka toisaalta suurvaltojen väliset erimielisyydet olisivat voineet johtaa hankkeiden kariutumiseen. On myös totta, että ensimmäisestä maailmansodasta johtunut jälleenrakennuksen tarve loi painetta veropohjan ja -tulojen turvaamiseen.

Avi-Yonah on esittänyt Yhdysvaltojen mahdollistaneen verosopimuksen syntymisen, koska Yhdysvallat oli valmis luovuttamaan verotusvaltaa lähdevaltiolle. Yhdysvaltojen roolia korostaa myös Avi-Yonahin mukaan se, että Yhdysvallat alun perin hylkäsivät ehdotuksen helpottaa kaksinkertaista verotusta. Tämä johti yhdenkertaisen verotuksen periaatteen mahdollistamiseen, joka sittemmin otettiin käyttöön alkuperäisessä Kansainliiton malliverosopimuksessa vuonna 1927.⁵⁷ Avi-Yonahin esittämä vahvistaa omaa näkemystäni siitä, miten suurvallat pystyivät keskenään sopimaan mittavista uudistuksista. On kuitenkin todettava, että ilman Yhdysvaltojen sovittelijan roolia, uudistusten läpivienti olisi voinut olla huomattavasti vaikeampaa.

Verrattuna Yhdysvaltoihin ja Euroopan suurvaltioihin kehittyvät maat olivat siis niukasti edustettuina Kansainliiton taloudellisissa hankkeissa. Esimerkiksi Argentiina ja Venezuela olivat olleet edustettuina Kansainliiton fiskaalisen työn kokouksissa vuosina 1926–1927, mutta siitä huolimatta heidät jätettiin ulkopuolelle vuoden 1928 kokouksesta. Argentiinan ja Venezuelan edustus Kansainliitossa ei myöskään johtanut Latinalaisen Amerikan valtioiden keskinäisten verosopimusten, kuten DTA-sopimusten, syntymiseen.⁵⁸ Kuitenkin 1930-luvulla

⁵⁴ Baker 2023, s. 50–51.

⁵⁵ Jogarajan 2018, s. 3.

⁵⁶ Teo 2023, s. 25.

⁵⁷ Avi-Yonah 2023, s. 71.

⁵⁸ Teo 2023, s. 25.

Latinalaisen Amerikan osallistuminen Kansainliiton työhön vahvistui. Esimerkiksi vuonna 1938 Fiskaalinen komissio työskenteli yhdessä Meksikon kanssa tutkimuksessa, jonka tarkoituksena oli tutkia verotuksen teknisiä sääntöjä eri kategorioissa.⁵⁹ Jäljemmin tästä tutkimuksesta käytettiin nimeä vuoden 1940 Meksikon luonnos (Mexico Draft), jonka pohjalta toteutettiin vuonna 1943 Meksikon mallisopimus (Mexico Model). Myös vuonna 1938 Peru osallistui komission kahdeksanteen kokoukseen jäsenmaana.⁶⁰ Vuonna 1939 Argentiina, Meksiko, Uruguay ja Egypti osallistuivat Fiskaalisen komission yhdeksänteen kokoukseen jäsenenä.⁶¹

Teon mukaan komission tavoitteet olivat 1930-luvulla siirtyneet kaksinkertaisesta verotuksesta veronvälttelyn sekä valtioiden verojärjestelmien ja taloudellisten tilanteiden vaihtelujen väliseen suhteeseen. Komissio ei kuitenkaan ilmaissut kiinnostusta ottaa käyttöön niitä ehdotuksia, joita esitettiin Latinalaisessa Amerikassa tehtyjen tutkimusten perusteella 1930-luvulla.⁶² Myöhemmin Lontoon kokouksessa komissio omaksui Meksikon mallisopimuksen rungon, mutta korvasi sopimuksessa mainitut lähdeverotusta koskevat säännöt uusilla säännöillä. Nämä säännöt omaksuttiin niin sanottuun vuoden 1946 Lontoon mallisopimukseen.⁶³

On mielenkiintoista spekuloida, oliko Kansainliitossa jo 1930-luvulla havaittu, että tulevaisuudessa verojärjestelmillä olisi mahdollista kilpailla ja toisaalta kehittyvien maiden matalaa verotusta pystyttäisiin hyödyntämään myös muiden kehittyvien valtioiden toimesta. Näkemykseni mukaan 1930-luvulla valtiot kuitenkin lähinnä keskittyivät korjaamaan talouksiaan ja vahvistamaan omia intressejään. Samoin tapahtui myös toisen maailmansodan jälkeen 1945–1950-luvuilla. Katson, että verokilpailun uhka nousi valtioiden tietoisuuteen vasta paljon myöhemmin globaalien markkinoiden laajentuessa.

Yhdysvaltojen vaikutusta kansainvälisen verotuksen kehittymiseen on vaikea kiistää. Kirjallisuudessa esitetyn perusteella on myös selvää, että Yhdysvaltojen veropoliittisella suuntauksella on ollut merkittävä vaikutus vero-oikeuden kehittymiseen maailmanlaajuisesti. Mikäli Yhdysvallat olisivat ottaneet alun perin erilaisen kannan asuinvaltio- ja

⁵⁹ Teo 2023, s. 27.

⁶⁰ Teo 2023, s. 43.

⁶¹ Teo 2023, s. 27.

⁶² Teo 2023, s. 27.

⁶³ Teo 2023, s. 49.

lähdevaltioperiaatteen muotoilemiseen, voisivat kansainvälisen oikeuden yleiset opit olla nykypäivänä jokseenkin erilaiset.

2.3 YK:n ja OECD:n rooli kansainvälisessä veropolitiikassa 1940-luvulta 2000-luvulle

Vuonna 1944, hetki ennen toisen maailman sodan päättymistä, Fiskaalinen komissio otti suunnitelmakseen järjestää kokouksen Euroopan tilanteesta, mutta kuitenkin vuoteen 1945 mennessä YK:n perustamisasiakirja oli jo allekirjoitettu. Kansainliitto päätti kuitenkin, että Fiskaalisen komission olisi syytä kokoontua vielä uudelleen vuonna 1946 Lontoon kokouksessa. Kokouksen agendana oli käsitellä työtä, joka komissiossa oli saatu aikaan Kansainliitossa ennen kuin työ siirtyisi YK:n vastuulle.⁶⁴ Kokouksessa käsiteltiin lähes kokonaan malliverosopimusta koskevaa työtä ja kokouksen edustajina toimivat lähinnä kehittyneet valtiot, kuten Belgia, Kanada, Alankomaat, Norja, Ruotsi, Sveitsi, Yhdistyneet Kuningaskunnat ja Yhdysvallat. Latinalaista Amerikkaa ja muita kehittyviä maita edusti ainoastaan Meksiko.⁶⁵

Kun Kansainliitto lakkautettiin toisen maailmansodan jälkeen vuonna 1946, siirtyi valta ja vastuu kansainvälisestä vero-oikeudesta Kansainliiton seuraajalle Yhdistyneille Kansakunnille. Kansainvälisen vero-oikeuden kehitys suunnattiin Fiskaaliselle komissiolle, joka toimi YK:n Talous- ja sosiaalineuvoston (Economic and Social Council, ECOSOC) alaisuudessa.⁶⁶ Kansainliiton jäsenet olivat kuitenkin erimielisiä siitä, tulisiko Fiskaalisen komission työtä jatkaa sellaisenaan ECOSOC:ssa. Kanada ja Britannia olivat sitä mieltä, että Fiskaalisen komission työtä olisi ehdottomasti jatkettava ECOSOC:n alaisuudessa erityisesti siitä syystä, että komission työtä tarvittiin laman ja inflaation ehkäisemisessä. Osa jäsenmaista vastusti esitystä lähinnä sen vuoksi, että heidän mielestään päätösvalta asiassa tulisi suunnata lähtökohtaisesti ECOSOC:lle.⁶⁷ Yhdysvallat päättivät ehdottaa välimallin ratkaisua, jossa komissio sisällytettäisiin mahdollisesti uuteen perustettavaan komissioon. Yhdysvaltojen kompromissiehdotus sai enemmistön kannatuksen⁶⁸ ja Yhdysvallat osoittivat jälleen kykyään toimia ratkaisijana.

Fiskaalinen komissio päätettiin kuitenkin lakkauttaa useammasta syystä vuonna 1954. Ensinnäkin Fiskaalinen komissio oli ajautunut kylmän sodan erimielisyyksiin kommunististen

⁶⁴ Teo 2023, s. 45.

⁶⁵ Teo 2023, s. 47.

⁶⁶ Baker 2023, s. 51.

⁶⁷ Teo 2023, s. 89.

⁶⁸ Teo 2023, s. 90.

ja kapitalististen valtioiden välillä eikä komissio ollut saanut aikaan lähes mitään sen kahdeksan vuoden olemassaolon aikana. Toiseksi YK:n taloudellinen tilanne oli selvästi heikentynyt eikä sillä ollut taloudellista kapasiteettia pitää yllä niin useaa komissiota.⁶⁹ Fiskaalisen komission lakkauttamisen on kerrottu tulleen esiin varsin nopeasti ainakin julkisuudessa. Vuoden 1954 toukokuussa komissio oli vielä sopinut uudesta kokouksesta tammikuulle 1955. Lisäksi useampi valtio oli vielä kesäkuussa 1954 ilmaissut kiinnostuksensa jatkaa komission jäsenenä.⁷⁰

Baker on esittänyt, että jälkeenpäin ajateltuna Fiskaalisen komission lakkauttamista olisi pidettävä yhtenä kansainvälisen vero-oikeuden kehittymisen ratkaisevista ja merkittävistä käännekohdista. Komission lakkauttaminen päätti sen työn suunnan, jota kansainvälisen verotuksen eteen oli tehty järjestössä, jonka tarkoituksena oli edustaa suurinta osaa maailman valtioista ja kansoista. Bakerin mukaan, jos Fiskaalista komissiota ei olisi lakkautettu vuonna 1954, veroparatiisien käyttö olisi kielletty jo 1970- ja 80-luvuilla. Baker on lisäksi esittänyt, että veroparatiisien jatkuva käyttö voisi olla seuraus siitä, että suuri osa veroparatiisimaista olivat OECD:n jäsenmaita tai siirtomaita taikka OECD:n jäsenmaiden alaisia siirtomaita.⁷¹

Bakerin mukaan on mahdollista, että Fiskaalisen komission aikaansaamattomuus johtui vain sen niukoista resursseista. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomissiota (Commission on Human Rights) ei lakkautettu kylmän sodan erimielisyyksistä tai taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Ihmisoikeuskomissiossa kehitettiin esimerkiksi Kansainvälinen ihmisoikeussopimus (International Covenant on Civil and Political Rights) ja Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)⁷², joita voidaan pitää äärimmäisen suurina saavutuksina, kun otetaan huomioon kylmän sodan jännittyneet poliittiset suhteet. Bakerin mukaan ihmisoikeuskomission saavutukset olivat poliittisesta näkökulmasta enemmän tulenarkoja poliittisille erimielisyyksille ja kiistoille verrattuna verotukseen⁷³, joka korostaa näkemystä siitä, että Fiskaalisessa komissiossa olisi voitu kehittää merkittäviä verouudistuksia poliittisesta tilanteesta huolimatta.

⁶⁹ Baker 2023, s. 51.

⁷⁰ Teo 2023, s. 345.

⁷¹ Baker 2023, s. 51.

⁷² Baker 2023, s. 52.

⁷³ *Ibid.*

On mielestäni totta, että Fiskaalisen komission lakkauttamisella on voinut olla suuriakin vaikutuksia kansainvälisen vero-oikeuden kehittämisessä. On kuitenkin huomioitava, että komission saavutukset verotyössä olivat siihen asti vähäisiä. Siitä syystä on epävarmaa spekuloida, olisiko veroparatiisimaita voitu yksinkertaisesti vain kieltää. Ihmisoikeussopimukset kuitenkin osoittavat sen, että mittaviin uudistuksiin kyettiin, vaikka poliittinen tilanne oli tulenarka. Sen vuoksi olen samaa mieltä siitä, että kylmän sodan vaikutukset eivät välttämättä olisi vaikuttaneet komission kykyyn laatia verouudistuksia.

Teon mukaan Fiskaalisen komission lakkauttaminen olisi tapahtunut kylmästä sodasta huolimatta, koska komission taustalla oli hyvin länsimaiset näkemykset eivätkä kehittyneet valtiot saaneet tarpeeksi jalansijaa komissiossa.⁷⁴ Uskon, että komission lakkauttaminen johtui kuitenkin eniten siitä, ettei komissio saanut aikaan mittavia hankkeita ja sen toiminnan rahoitukselle ei enää ollut edellytyksiä. En usko, että kehittyvien maiden aliedustettu olemus olisi välttämättä itsessään johtanut komission lakkauttamiseen. Olen kuitenkin samaa mieltä Bakerin kanssa siitä, että veroparatiisien käyttö voi liittyä kehittyvien valtioiden aliedustukseen kansainvälissä verotuksessa.

Fiskaalisen komission lakkauttaminen oli siten luonut aukon kansainvälisen verotuksen kehitystyöhön, mikä oli paikattava. Alunperin OECD:n, tuohon aikaan OEEC:n (Euroopan taloudellinen yhteistyöjärjestö, OEEC), tarkoituksena oli toteuttaa Marshall-suunnitelmaa, jonka Yhdysvallat olivat luoneet toisen maailmansodan jälkeen Euroopan talouden jälleenrakentamiseksi erityisesti Länsi-Euroopan kapitalistivaltioille, joiden talous oli romahtanut toisen maailmansodan seurauksena. Fiskaalisen komission delegaatit kirjoittivat toisilleen siitä, ettei kansainvälisen vero-oikeuden kehitystyölle ollut sopivaa foorumia ja ehdottivat, voisiko OEEC:n johdolla jatkaa kehitystyötä. OEEC hyväksyi delegaattien ehdotuksen kehitystyön jatkumisesta ja vuonna 1956 sen alle perustettiin uusi komissio, joka sittemmin OEEC:n laajentuessa OECD:ksi muutettiin Fiskaalisten suhteiden komissioksi (Committee on Fiscal Affairs) vuonna 1961.⁷⁵

Messeren mukaan 1950–2000-lukujen merkittävimmät verouudistukset liittyivät arvonlisäverotukseen, jonka moderni muoto sai alkunsa vuonna 1968. Vielä 1950-luvulla arvonlisäverotusta ei siis ollut olemassa, vaikka merkkejä siitä oli havaittavissa esimerkiksi Ranskan ja Suomen verojärjestelmissä. Valtioiden hallitukset eivät kuitenkaan olleet ottaneet

⁷⁴ Teo 2023, s. 362–363.

⁷⁵ Baker 2023, s. 52.

tavoitteekseen nostaa tai laskea verotusta, mutta tosiasiaassa 1950–1985-lukujen verovähennykset olivat johtaneet verotulojen vähenemiseen. OECD:n jäsenmaissa tehtiin 1985–1998-luvuilla henkilökohtaisen tulon verottamiseen liittyviä rakenneuudistuksia, jotka koskivat esimerkiksi veropohjan laajentamista ja veroprosenttien ylärajan alentamista. 1985-luvulta lähtien useat OECD:n jäsenmaat ottivat tavoitteekseen laajentaa veropohjaa osana veropohjan laajentamiseen ja veroprosenttien laskemiseen liittyvää strategiaa. Tällä oli erityisesti vaikutusta henkilöverotukseen, mutta 1990-luvulla myös yritysverotukseen.⁷⁶

Baker on esittänyt, että OECD:n osallistuminen kansainväliseen verotukseen oli puhdas sattuma.⁷⁷ Bakerin mukaan on painotettava, ettei OECD:n tarkoituksena ollut koskaan toimia kansainvälisen vero-oikeuden johtavana instituutiona. OECD:n toimien takana on suuri osa kehittyneistä valtioista Länsi-Euroopasta sekä Pohjois-Amerikasta, Japanista, Australiasta ja Uudesta-Seelannista. OECD ei kuitenkaan ole ainoa kansainvälistä vero-oikeutta kehittävä järjestö, vaan työtä kansainvälisen vero-oikeuden eteen on tehty myös esimerkiksi Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF, International Monetary Fund) ja Maailmanpankin (World Bank) konsultointitehtävien myötä jo 1950-luvun lopulta alkaen.⁷⁸

Puolestaan Avi-Yonahin mukaan Yhdysvaltojen rooli kansainvälisen verotuksen johtajana kesti vuosiin 2008–2010 asti, kunnes finanssikriisi oli puhjennut. Myös Mason on esittänyt Yhdysvaltojen dominoineen kansainvälisen verotuksen agenda.⁷⁹ Sittenmin 2010-luvulla Euroopan Unionin asema kansainvälisessä verotuksessa on saanut jalansijaa erityisesti OECD:n BEPS-hankkeen myötä.⁸⁰ BEPS-hankkeen vaikutus voidaan nähdä Yhdysvaltojen verotuksessa erityisesti niin sanotussa Tax Cuts and Jobs Act (TCJA), joka on Avi-Yonahin mukaan vaikuttanut puolin ja toisin BEPS-hankkeen kanssa.⁸¹

Teo on esittänyt, että Kansainliiton sihteeristöllä (The League Secretariat) ja YK:n sihteeristöllä (UN Secretariats) on ollut suurempi rooli kansainvälisten verotussääntöjen ja veropolitiikan osalta kuin koskaan aiemmin. Kansainliiton sihteeristö oli vastuussa Fiskaalisen komission tuottamista tutkimuksista toisen maailman sodan syttymisen jälkeen erityisesti vuoden 1940 Meksikon luonnoksen, 1940-luvun Meksikon ja Lontoon mallisopimusten sekä

⁷⁶ Messere 1999, s. 347–350.

⁷⁷ Baker 2023, s. 53.

⁷⁸ Baker 2023, s. 52.

⁷⁹ Mason 2020, s. 369.

⁸⁰ Avi-Yonah 2023, s. 71–72.

⁸¹ Avi Yonah 2023, s. 72.

vähemmän julkisuudessa olleen ”PFI Conditions Report” -reportaasin osalta. Sen motiivit olivat kuitenkin Teon mukaan kaukana puolueettomista, vaikka niiden perusteltiin tuottavan maailmanlaajuisia taloudellista hyvinvointia. Kansainliiton sihteeristö onnistui turvaamaan institutionaalisen selviytymisensä tuottamalla tuloksia, jotka olivat yleisesti samassa linjassa Kansainliiton suurimman tukijan, Rockefeller Foundation -säätiön, ja sen isäntämaan, Yhdysvaltojen, kanssa. Asemaan vaikutti myös se, että Kansainliitto onnistui ylittämään rajansa vuorovaikutuksessa ulkopuolisiin jäseniin ja kansainvälisten suhteiden poliittisiin näkökohtiin.⁸²

Teo kuitenkin esittää, että YK:n sihteeristön saavutukset olisivat voineet olla suuremmat. Teon mukaan YK:n sihteeristön tavoitteet toimia kansainvälisen verotuksen globaalina edelläkävijänä ja veroviranomaisena sekä edistää kehittyvien ja kehittyneiden valtioiden välistä yhteistyötä suurimmaksi osaksi epäonnistuivat.⁸³ YK:n sihteeristön pienenä onnistumisena voidaan kuitenkin pitää sen kehittämien sääntöjen vaikutusta maailmanlaajuisen reilujen verotusperiaatteiden luomisessa sekä verosopimusten solmimisessa kehittyneiden ja kehittyvien valtioiden välillä.⁸⁴

Masonin mukaan OECD:n merkittävää roolia kansainvälisen vero-oikeuden kokonaisuudessa ei voida kiistää. OECD:n rooli ja sen panostukset kansainvälisen vero-oikeuden kehityksessä ovat kasvaneet vuosien kuluessa.⁸⁵ Bakerin mukaan usein kansainvälisen vero-oikeuden historiassa kiinnitetään huomiota 1920- ja 30-lukuihin, joiden aikana kansainvälisen oikeuden yleiset opit kehittyivät. Baker katsoo tämän vievän merkitystä kansainvälisen vero-oikeuden kehittymiseltä 1950–2000-lukujen aikana, jota pääosin toteutettiin OECD:n toimesta.⁸⁶

Kuten Messeren artikkelista voidaan havaita, hyvin useat verouudistukset tapahtuivat 1950-luvulta lähtien OECD:n jäsenmaiden toimesta eikä laajoja uudistuksia toteutettu itse OECD:ssä kansainvälisellä tasolla. Oikeastaan vasta finanssikriisin jälkeisenä aikana OECD on onnistunut luomaan kansainväliseen verotukseen liittyviä merkittäviä uudistuksia BEPS-hankkeen myötä. Vastaavanlaista verouudistusta ei siten ole tapahtunut kansainvälisellä tasolla Kansainliiton malliverosopimuksen jälkeen. Tulkitsem, että valtioiden kiinnostus uudistaa verojärjestelmiä puhtaasti kansallisella tasolla, johtuu sodan jälkeisestä protektionismista,

⁸² Teo 2023, s. 360.

⁸³ Teo 2023, s. 360.

⁸⁴ Teo 2023, s. 361.

⁸⁵ Mason 2020, s. 369.

⁸⁶ Baker 2023, s. 50.

omien kansallisten talouskriisien ratkomisesta sekä modernien yhteiskuntien kehittymiseen, kuten hyvinvointivaltioiden kehittymiseen, liittyvistä ratkaisuista. Vasta globaalien talouskriisien syventyessä kansainväliset verouudistukset ja sitä koskeva yhteistyö ovat olleet välttämättömiä veropohjan ja -tulojen säilyttämiseksi.

Myös Bakerin mukaan OECD:n asemaa johtavana kansainvälisen verotuksen organisaatiota on vaikea kiistää. OECD on toiminut kansainvälisen verotuksen kehitystyön johtavana instituutiona 1960-luvusta lähtien, mutta erityisesti viimeisen 15 vuoden aikana OECD:n yhteistyön on nähty syventyvän. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen OECD on työskennellyt tiiviisti G20-maiden kanssa, ja he ovat yhteistyössä kehittäneet veropohjan rapauttamista ja voitonsiirtoa koskevan BEPS-hankkeen, jonka ensimmäiset toimenpiteet julkaistiin vuonna 2013.⁸⁷ Viimeisimpinä OECD:n saavutuksina ovat yhteistyön laajentaminen Inclusive Frameworkin myötä vuonna 2016 ja Pilari 2-sääntely, jota koskevat mallisäännöt julkaistiin 2021.

Vaikka OECD:n asemaa ei ole syytä kiistää, nostan Yhdysvaltojen aseman kansainvälisessä veropolitiikassa korkealle. Presidentti Donald Trump valittiin uudelleen Yhdysvaltojen 47. presidentiksi vuoden 2024 presidentinvaaleissa ja hän astui virkaan 20.1.2025. Samana päivänä Valkoinen talo julkaisi tiedotteen OECD:n Pilari 2 -sääntelypaketista (Global Tax Deal), jossa todettiin sääntelyn olevan ristiriidassa Yhdysvaltojen kansallisten verotusperiaatteiden ja vero-oikeuden kanssa eikä sillä ole lainvoimaa tai vaikutusta Yhdysvaltoihin.⁸⁸ Epäselvää kuitenkin on, aikovatko Yhdysvallat todella perääntyä Pilari 2 -sääntelystä.

Voin siten havaita, että olemme BEPS-hankkeen myötä palanneet kansainvälisessä verotuksessa 1920- ja -30-lukujen murrosvaiheeseen. Viimeisen sadan vuoden kuluessa globaali talous on kuitenkin avautunut ja tuonut eteen uusia haasteita. Avoin talous edellyttää kuitenkin avoimia valtioita, joiden olisi kyettävä jatkaa sadan vuoden yhteistyötä. Yhdysvalloilla on edelleen mittava merkitys kansainvälisessä veropolitiikassa ja ylipäänsä kansainvälisissä suhteissa. On myös todettava, että yhä useammat äänet, kuten kehittyvät valtiot, ovat saatava kuuluviin kansainvälisessä verotuksessa ja emme voi perääntyä siitä vastavuoroisuudesta, jota havaittiin jo ennen 1900-lukua. Suurvaltojen merkittävää valtaa ei kuitenkaan voida kiistää ja veropolitiikan osalta yhdenkin jäsenmaan poisjäänti voi rapauttaa

⁸⁷ Baker 2023, s. 53–54.

⁸⁸ Valkoisen talon tiedote: “The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal (Global Tax Deal)”.

koko uudistuksen. Silloin on pohdittava sitä, kohdistuuko uudistus vain tiettyyn joukkoon ja onko se siten kokonaisuuden kannalta oikeudenmukaista suhteessa perusvapauksiin.

3. BEPS-hanke ja Pilari 2 -sääntely

3.1 BEPS-hankkeen poliittinen tausta

Veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoa ehkäisevän hankkeen, BEPS-hankkeen, tavoitteena on ollut puuttua suurten kansainvälisten konsernien aggressiiviseen verosuunnitteluun ja veronvälttelyyn. BEPS-hanke on jaettu kahteen pääpilariin, joista Pilari 1 -sääntelyn tarkoituksena on ollut ratkaista verotusoikeuden liityntä- ja allokointikysymykset, kun taas Pilari 2 -sääntely varmistaisi, että yritysten voittoihin sovellettaisiin aina vähimmäisverotasoa.⁸⁹ Pilari 2 -sääntely on toteutettu Suomessa suurten konsernien vähimmäisverosta annetulla lailla, joka perustuu EU:n vähimmäisverodirektiiviin. Vähimmäisverolaki tuli voimaan 1.1.2024 ja sitä sovelletaan ensimmäisen kerran tilikausiin, jotka ovat alkaneet 31.12.2023 tai sen jälkeen.⁹⁰

Pilari 2 -sääntely keskittyy kansainvälisen vähimmäisverotuksen mallisääntöjen kehittämiseen. Sen perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa, että kansainväliset konsernit maksaisivat voitostaan veroa vähintään 15 prosenttia riippumatta siitä, missä maassa voitot syntyvät ja että voitot verotettaisiin lähtökohtaisesti siinä valtiossa, jossa ne ovat tosiasiallisesti syntyneet. Sääntelyn tarkoituksena on ollut puuttua siihen, että monet suuret kansainväliset yritykset ovat hyödyntäneet veroetuja esimerkiksi siirtämällä voittoja matalan verotuksen maihin.

Urpilainen on katsonut, että 1990–2000-lukujen taitteesta lähtien kansainvälistä vero-oikeutta on pidetty muuttumattomana järjestelmänä. BEPS-hanke on kuitenkin muuttanut kansainvälisen vero-oikeuden dynaamisemmaksi. Urpilainen on luonnehtinut hanketta kansainvälisen vero-oikeuden ennennäkemättömäksi muutokseksi, vaikka sen soveltamisala on kapea ja se sisältää monia poikkeuksia. Urpilaisen mukaan kyseessä on ollut merkittävin muutos kansainvälisen vero-oikeuden saralla sen jälkeen, kun Kansainliitto alkoi 1920-luvulla koordinoida kansainvälisiä verosopimusneuvotteluja ja julkaisi ensimmäisen malliverosopimuksen.⁹¹ Myös Lang on luonnehtinut hankkeen olevan kansainvälisen vero-oikeuden kunnianhimoisin yritys. Lang on esittänyt, että BEPS-hanke muodostaisi uuden

⁸⁹ Garbarino 2024, s. 2.

⁹⁰ Verohallinnon sidosryhmätilaisuus 2024.

⁹¹ Urpilainen 2021, s. 1313–1314.

kansainvälisen verotuksen ilmiön, jota voitaisiin kutsua kansainväliseksi verotuksen hallinnointitavaksi (*global tax governance*).⁹²

Urpilainen on katsonut, että BEPS-hankkeessa on poliittisella tasolla kysymys pyrkimyksestä parantaa kansainvälisen verojärjestelmän fiskaalista kantokykyä sekä sen tuottamien lopputulosten oikeudenmukaisuutta. Verojuridiikan näkökulmasta kysymys on kansainvälisen verojärjestelmän puutteiden laajamittaisesta korjaamisesta ja toimivuuden parantamisesta siten, että järjestelmän tarkoituksen vastainen vajaaverotus vähenisi ja verojen maksaminen kohdistuisi sinne, missä talouden lisäarvoa tuotetaan.⁹³

Jaakkola on esittänyt vähimmäisverotuksen normien olevan verotusvaltaa konstituovia normeja. Jaakkolan mukaan on syytä huomioida, että vähimmäisverotuksesta oli keskusteltu jo Kansainliitossa 1920-luvulla, missä se ei kuitenkaan saaneet jalansijaa. Muutosta on myös hänen mukaansa pidettävä huomattavana, koska Euroopan komissio oli vielä viime vuosikymmenellä toistuvasti esittänyt, että tuloverotuksen integraatio ei tulisi merkitsemään jäsenvaltioiden verokantojen yhtenäistämistä.⁹⁴

Jaakkola on lisäksi esittänyt, että ylikansallisen yritysverotuksen uuden aallon johtavana periaatteena on ollut taloudellisen toiminnan verottaminen valtiossa, jossa toiminta synnyttää lisäarvoa. 2010-luvun kuluessa vallitsevana käsityksenä oli, että globaaleissa olosuhteissa vero-oikeudellinen lainkäyttöalue ja taloudellisen arvonluonnin sijaintivaltio olivat eriytyneet toisistaan. Jaakkolan mukaan talouden sidos verotukseen oli 2010-luvulle tultaessa muuttunut mielivaltaiseksi sekä alttiiksi yritysten ja valtioiden manipuloinnille.⁹⁵ Myös Jaakkolan, Ylösen ja Saaren mukaan veropolitiikan keskiössä ovat viime vuosina olleet monikansalliset suuryritykset, jotka etsivät hyötyä verolainsäädännöstä irrottautuakseen heidän vero-oikeudellisen toimipaikkansa varsinaisesta operatiivisesta toimipaikasta.⁹⁶ Sen lisäksi Ylen Loppu verosuunnittelulle? -dokumentissa vuodelta 2024 on tuotu esiin monikansallisten yhtiöiden valta veropolitiikassa, ja esitetty, että monikansalliset yhtiöt hallitsisivat globaalia taloutta ja että heidän valta-asemansa veropolitiikassa olisi saavutettu pääosin veroparatiisien avulla.⁹⁷

⁹² Lang 2019, s. 3.

⁹³ Urpilainen 2021, s. 1316.

⁹⁴ Jaakkola 2024, s. 24.

⁹⁵ Jaakkola 2024, s. 7.

⁹⁶ Jaakkola – Ylönen – Saari 2023, s. 15.

⁹⁷ Yle 2024.

Jaakkolan mukaan BEPS-hankkeen tarkoituksena on siten palauttaa oikeuden ja taloudellisen todellisuuden välille yhteys, jonka ylikansallisen vero-oikeuden pysähtyneisyys ja talouden murros olivat ennen 2010-lukua rikkoneet. Valtioille tuli palauttaa tosiasiallinen kyky verottaa niiden alueella tapahtuvaa yritystoimintaa, jota valtiot olivat alun perin oikeutettuja verottamaan.⁹⁸ Myös Lang on esittänyt, että kansainvälisen verotuksen ongelmaksi oli muodostunut verotusvallan eriytyminen, jonka erityisesti G20-maat olivat nostaneet esiin poliittisessa keskustelussa.⁹⁹

Lang on katsonut, että verotusvallan eriytymisen lisäksi BEPS-hankkeen taustalla on se, että valtiot ovat ymmärtäneet unilateralismin tai koordinoitun bilateralismin olevan tehontota. BEPS-hanke on saanut valtiot reagoimaan tähän ilmiöön, joka tunnetaan paremmin aggressiivisena verosuunnitteluna, ja hyödyntämään tehokkaasti maailmanlaajuisia sopimusverkostoa, jonka avulla veroviranomaiset voivat kerätä tietoja keskinäisen avunannon myötä. Sen lisäksi valtiot ovat sopineet toteuttavansa kansainvälisen verokoordinoinnin, koska se mahdollistaa todellisen maailmanlaajuisen reaktion veropohjan rapautumisen ja voitonsiirtojen ei-toivottuun ilmiöön.¹⁰⁰

3.2 Pilari 2 -sääntelyyn perustuva verovelvollisuus, veropohja ja ilmoitusvelvollisuus

Pilari 2 -sääntelyä koskevat OECD:n GloBE-säännöt velvoittavat yhtiöitä, jotka:

- a. ovat osa suurta kansainvälistä konsernia ja
- b. joiden vuotuinen liikevaihto konsernin ylimmän emoyhtiön (Ultimate Parent Entity, UPE) konsernitilinpäätöksessä¹⁰¹ (Consolidated Financial Statements) on vähintään 750 miljoonaa euroa vähintään kahtena neljästä peräkkäisestä tilikaudesta, jotka edeltävät suoraan kyseistä verovuotta.¹⁰²

Monikansallisella konsernilla (Multinational Enterprise, MNE) tarkoitetaan OECD:n GloBE-säännöissä mitä tahansa konsernia, jossa vähintään yksi yhtiö tai sitä koskeva kiinteä toimipaikka, ei ole sijainniltaan sama kuin emoyhtiön lainkäyttöalue.¹⁰³ Vähimmäisverodirektiivi kuitenkin laajentaa soveltamisen myös puhtaasti kotimaisiin

⁹⁸ Jaakkola 2024, s. 17–18.

⁹⁹ Lang 2019, s. 3.

¹⁰⁰ Lang 2019, s. 4.

¹⁰¹ Konsernitilinpäätöksellä tarkoitetaan tilinpäätöstä, jossa emo- ja tytäryhtiöiden tilinpäätökset ovat yhdistelty siten, että keskinäiset saamiset ja velat sekä sisäiset katteet eliminoidaan.

¹⁰² OECD 2021, s. 8.

¹⁰³ OECD 2021, s. 8.

konserneihin, jos ne muutoin täyttävät direktiivin soveltumisen edellytykset. Poikkeuksella on haluttu välttää kotimaisten ja kansainvälisten tilanteiden syrjivä kohtelu.¹⁰⁴

Konsernilla¹⁰⁵ tarkoitetaan vähimmäisverodirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan ylintä emoyksikköä ja sen konsernitilinpäätökseen yhdisteltyjä konserniyksiköitä (Constituent Entities) eli esimerkiksi tytäryhtiöitä. Sääntely koskee lähtökohtaisesti kaikkia konserneja toimialasta riippumatta, mutta ulkopuolelle on direktiivin 2 artiklassa rajattu esimerkiksi julkisvallan yksiköt ja kansainväliset sekä voittoa tavoittelemattomat järjestöt.¹⁰⁶ Näitä kutsutaan vapautetuiksi yksiköiksi (Excluded Entities).¹⁰⁷

Jotta Pilari 2 -sääntelyn tavoitteet voitaisiin saavuttaa, on vähimmäisverokannan lisäksi asetettava yleiset veropohjaa koskevat säännökset. OECD määrittelee veropohjan (tax base) tarkoittavan yleisellä tasolla asiaa tai määrää, johon verokantaa sovelletaan, kuten yhtiöstä saatua tuloa, henkilökohtaista tuloa tai kiinteistöstä saatua tuloa. Toisin sanoen veropohjalla tarkoitetaan bruttotulojen tai liikevaihdon ja verotuksessa vähennyskelpoisten kulujen välistä erotusta.¹⁰⁸

GloBE-mallisääntöjen veropohjaa koskevien sääntöjen laskennan ensimmäisenä vaiheena on kirjanpidon nettotulojen tai tappioiden määrittäminen, joista säädetään mallisääntöjen 3.1.2 artiklassa. Mallisääntöjä koskevassa kommentaarissa on täsmennetty nettotulojen ja tappioiden laskentaa siten, että ne olisi laskettava samassa valuutassa kuin konsernitilinpäätös. Lisäksi mallisääntöjen 10.1 artiklan mukaan kirjanpidon tuloksen laskennassa konserniyhtiöiden tilinpäätösten tulisi noudattaa hyväksytyjä tilinpäätösstandardeja (Acceptable Financial Accounting Standards). 10.1 artiklan mukaan hyväksyttävänä tilinpäätösstandardeina pidetään IFRS-standardeja (International Financial Reporting Standards) sekä muun muassa Australian, Kanadan, EU-jäsenmaiden, Kiinan, Sveitsin, Yhdistyneiden Kuningaskuntien ja Yhdysvaltojen kansallisesti hyväksytyjä kirjanpitosääntelyitä.¹⁰⁹ Näin ollen monikansallisten konsernien tilinpäätösten ei ole välttämättä vähimmäisverotuksen vuoksi vastattava IFRS-

¹⁰⁴ HE 77/2023 vp., s. 8.

¹⁰⁵ Yhtiöt muodostavat konsernin silloin, kun emoyhtiöllä on yksin tai yhdessä muiden samaan konserniin kuuluvien yritysten kanssa määräysvalta yhdessä tai useassa yrityksessä. Määräysvallalla tarkoitetaan yleensä vähintään 50 prosentin omistusosuutta yhtiöstä.

¹⁰⁶ Vapautetut yksiköt otetaan kuitenkin huomioon konsernin määritelmää ja 750 miljoonan euron liikevaihtorajaa arvioitaessa, jolloin vapautetun määritelmän täyttävä yksikkö voi kuulua konserniin, jota minimiverotussääntely velvoittaisi. Ks. HE 77/2023 vp., s. 8.

¹⁰⁷ HE 77/2023 vp., s. 8.

¹⁰⁸ Garbarino 2024, s. 64.

¹⁰⁹ Garbarino 2024, s. 66– 67 ja HE 77/2023 vp., s. 12.

standardeja, vaan ne voivat vastata esimerkiksi Suomessa suomalaista tilinpäätöskäytäntöä koskevaa standardia (Finnish Accounting Standards).

Lisäksi tietyin edellytyksin voidaan käyttää myös muita tilinpäätösstandardeja, joihin perustuvaa laskentaa oikaistaan tarvittaessa, mikäli tulos poikkeaa merkittävästi IFRS-standardiin perustuvasta laskennasta.¹¹⁰ Mallisääntöjen artiklan 3.1.2 mukaan konsernitilinpäätöksessä käytettyä tilinpäätösstandardia tulee lähtökohtaisesti käyttää myös kaikkien konserniyksiköiden määriteltyä tulosta tai -tappiota määritettäessä,¹¹¹ mutta mahdollisuudesta käyttää eri standardia tietyissä tilanteissa on säädetty mallisääntöjen artikkelissa 3.1.3, ja myös vähimmäisverodirektiivin 15 artiklan 2 kohdassa.¹¹²

Toisena vaiheena ovat kirjanpidon tulokseen tai tappioon tehtävät oikaisut, joista säädetään mallisääntöjen artikloissa 3.2–3.5. Oikaisut ovat välttämättömiä kirjanpidon ja verotuksen tuloksen tai tappion eroavaisuuksien käsittelemiseksi, jotta veropohja ei muodostu epäoikeudenmukaiseksi. Oikaisut jaetaan pysyviin ja väliaikaisiin eroihin, joista pysyvät erot kirjanpidon sekä verotuksen välillä johtuvat paikallisista verolaeista. Väliaikaiset erot johtuvat puolestaan esimerkiksi jaksottamiskysymyksistä sekä kulujen ja tuottojen eroista kirjanpidossa ja verotuksessa (*book-to-tax-differences*).¹¹³

Vähimmäisverolain mukaiset oikaisut vastaavat OECD:n mallisääntöjen 3.2.1 artiklaa ja vähimmäisverodirektiivin 16 artiklaa, jossa oikaisuja koskevien erien sisällöt ovat määritelty tarkemmin. Vähimmäisverolain 3 luvun 2 §:n mukaan konserniyksikön kirjanpidon tulosta tai tappiota oikaistaan seuraavien erien määrällä:

- a. nettoverokulut;
- b. laskennan ulkopuolelle rajatut osingot;
- c. laskennan ulkopuolelle rajatut luovutusvoitot tai -tappiot;
- d. sisällytetyt uudelleenarvostusmenetelmän mukaiset voitot tai tappiot;

¹¹⁰ Garbarino 2024, s. 67 ja HE 77/2023 vp., s. 12.

¹¹¹ Ks. laajemmin OECD 2024, s. 55.

¹¹² HE 77/2023 vp., s. 12.

¹¹³ Garbarino 2024, s. 72.

- e. voitot tai tappiot laskennan ulkopuolelle 6 luvun 8–11 §:ää sovellettaessa rajattujen varojen ja velkojen luovutuksista;
- f. epäsymmetriset valuuttakurssivoitot ja -tappiot;
- g. vähennyskelvottomat kulut;
- h. aiempia kausia koskevat virheet ja kirjanpitoperiaatteiden muutokset; ja
- i. kertyneet eläkekulut.

Oikaisujen jälkeen kansainvälisestä merenkulusta saadut tulot ovat eliminoitava, koska ne eivät kuulu vähimmäisverotuksen piiriin.¹¹⁴ Näin ollen vähimmäisverotuksen veropohjana on GloBE-sääntöjen pohjalta saatu oikaistu tulos, johon ei huomioida kansainvälisen merenkulun tuloja. Vähimmäisverotus kohdistuu siten konsernitilinpäätöksen oikaistun tuloksen ja verojen perusteella laskettuun matalaan verotasoon eli alle 15 prosenttiin. Laskentaa varten samalla lainkäyttöalueella sijaitsevien konserniyksiköiden oikaistut tulokset ja verot lasketaan yhteen. Näiden perusteella lasketaan erikseen kullekin lainkäyttöalueelle kyseisen konsernin veroaste ja sen jäädessä alle 15 prosenttiin konsernille lasketaan kyseisen lainkäyttöalueen täydennysvero, jonka avulla laskennallinen verotaso nousee vähimmäistasolle.¹¹⁵

Kaikilta vuonna 2024 päättyviltä tilikausilta, myös murretuilta tilikausilta, vähimmäisverolain mukaisten ilmoitusten ensimmäinen määrä päivä on 30.06.2026. Myöhempinä vuosina ilmoittamisen määräpäivä lasketaan tilikauden tai siirtymävuoden päättymispäivästä alkaen. Vähimmäisverolain perusteella annettavia ilmoituksia ovat täydennysveron tietoilmoitus (GloBE Information Return, GIR), täydennysveroilmoitus ja ilmoitus täydennysveron tietoilmoituksen antajasta (notifikaatio).¹¹⁶

Pääsääntöisesti Suomessa sijaitseva konserniyksikkö on velvollinen antamaan GIR:n, täydennysveroilmoituksen ja notifikaation. Konsernien tai konserniyksiköiden ei kuitenkaan tarvitse rekisteröityä Suomessa vähimmäisverolain ilmoittamista varten. GIR, täydennysveroilmoitus ja notifikaatio ovat annettava 15 kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä tai 18 kuukauden kuluessa siirtymävuoden viimeisestä päivästä. GIR on annettava aina, kun konserni kuuluu vähimmäisverotusta koskevan sääntelyn piiriin.

¹¹⁴ Burmester 2024, s. 160.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Verohallinnon sidosryhmätilaisuus 2024.

Puolestaan täydennysveroilmoitus on annettava vain sellaiselta tilikaudelta, jossa konserniyksikkö on velvollinen maksamaan täydennysveroa Suomeen. Notifikaatio on annettava silloin, kun täydennysveron tietoilmoitus annetaan keskitetysti jollain toisella lainkäyttöalueella.¹¹⁷

3.3 Pilari 2 -sääntelyn QDMTT-, IIR-, UTPR-, STTR- ja Safe Harbour-säännöt

Vähimmäisverotusta toteutetaan vähimmäisverodirektiivin toisessa luvussa kuvattujen verotussääntöjen avulla verottamalla täydennysvero joko konserniyksikön verona tuloksilukemissäännön perusteella (Income Inclusion Rule, IIR) tai muiden konserniyksiköiden verona aliverotettujen voittojen säännön perusteella (Under Taxed Payment Rule, UTPR).¹¹⁸ IIR- ja UTPR-sääntöihin nähden ensisijaisesti sovellettavaksi kuitenkin tulee kotimainen täydennysvero (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax, QDMTT).

Kansallinen täydennysvero tulee säätää kansalliseen lakiin ja Pilari 2 -sääntelyn osalta QDMTT:n säätäminen lainsäädäntöön on vapaaehtoista. QDMTT:llä tarkoitetaan kansallista täydennysveroa, joka laskee voittojen määrän samoin tavoin kuin GloBE-säännöt. Kansallinen täydennysvero nostaa kotimaista veroastetta vähimmäisverokantaan kotimaisten voittojen osalta ja se on implementoitu samoin tavoin kuin GloBE-säännöt. Esimerkiksi Suomi on säätänyt kansallisen täydennysveron, mutta Japani ja Etelä-Korea eivät.¹¹⁹ Kansalliset täydennysverot muuttavat verotussääntöjen soveltamista siten, että konserniyksiköiden täydennysvero kannetaan suoraan kotimaisena täydennysverona, minkä vuoksi sitä ei kohdisteta verotettavaksi tuloksilukemis- tai aliverotettujen voittojen säännöllä.¹²⁰

Verohallinnon mukaan QDMTT on ensisijainen verotussääntö suhteessa IIR- ja UTPR-sääntöön siten, että sen tarkoitus on varmistaa, että kukin lainkäyttöalue voi halutessaan verottaa omalla alueellaan sijaitsevien konserniyksiköiden vajaaverotuksen umpeen perimällä täydennysveron QDMTT:n nojalla omalla lainkäyttöalueellaan. Jos esimerkiksi Suomessa sijaitseva matalasti verotettu konserniyksikkö ja QDMTT:tä ei olisi toteutettu, menettäisi Suomi lähtökohtaisesti oikeuden verottaa tuon suomalaisen konserniyksikön täydennysveron. Tässä tilanteessa täydennysvero perittäisiin joko IIR:n perusteella konsernin ylimmän emoyksikön

¹¹⁷ Verohallinnon sidosryhmätilaisuus 2024.

¹¹⁸ Verohallinto, Yhteisöjen globaali vähimmäisverotus (OECD:N pilari II), viittauspäivä 26.11.2024.

¹¹⁹ OECD Pillars, Qualifying Domestic Minimum Top-Up Tax, viittauspäivä 26.11.2024.

¹²⁰ HE 77/2023 vp., s. 9.

sijaintilainkäyttöalueella tai UTPR:n perusteella muissa valtioissa, jos esimerkiksi ylimmän emoyksikön sijaintivaltio ei olisi implementoinut vähimmäisverosääntelyä.¹²¹

Asiantuntijahaastattelussa Verohallinnon mukaan säännöt eivät kuitenkaan ole toisensa poissulkevia vaan toisiinsa kietoutuneita (*interlocking*). QDMTT:n soveltaminen lainkäyttöalueella ei nimittäin sulje pois sitä, etteikö konserniyksikkö tai emoyksikkö voisi joutua maksamaan täydennysveroa samalta tilikaudelta myös IIR:n tai UTPR:n perusteella toisella lainkäyttöalueella sijaitsevan konserniyksikön vajaaverotuksen takia, jos kyseisellä lainkäyttöalueella ei ole säädetty QDMTT:tä tai jos sitä ei olisi hyväksytty OECD:n vertaisarviointimenettelyssä. Esimerkiksi, jos Suomessa sijaitsisi konsernin ylin emoyksikkö, joka olisi matalasti verotettu, perisi Suomi siltä täydennysveron 15 prosenttiin asti. Sen lisäksi samassa konsernissa olisi konserniyksikkö, joka sijaitsisi sellaisella lainkäyttöalueella, joka ei olisi säättänyt QDMTT:tä tai se ei olisi ehdot täyttävä. Tällöin Suomi voisi verottaa IIR:n perusteella tuolla lainkäyttöalueella sijaitsevan matalasti verotetun konserniyksikön täydennysveron umpeen.¹²²

IIR:ää sovelletaan pääsääntöisesti ja lähtökohtaisesti konsernin ylimmän emoyksikön sijaintivaltiossa. Tuloksilukemissääntö on konsernin sisäisiin omistussuhteisiin perustuva verotuksen kohdistamissääntö, jossa konsernin ylimmän emon tulee maksaa täydennysveroa, jos suoraan tai välillisesti omistetun konserniyksikön lainkäyttöaluekohtainen efektiivinen verotaso¹²³ (effective tax rate, ETR) alittaa sovitun minimitason. Lainkäyttöaluekohtainen ETR lasketaan Verohallinnon mukaan siten, että ensin lasketaan kunkin konserniyksikön määritelty tulos tai tappio, jonka jälkeen jokaiselle konserniyksikölle kohdennetaan oikaistut huomioitavat verot. Näiden jälkeen lainkäyttöaluekohtainen ETR lasketaan samassa valtiossa sijaitsevien konserniyksiköiden määriteltyjen tulosten ja oikaistujen huomioitavien verojen perusteella.¹²⁴ Jos konsernin ETR jää alle 15 prosenttiin lainkäyttöalueella kokonaisuutena, allokoidaan täydennysveroa maksettavaksi.¹²⁵ Siltä osin kuin verovajetta ei veroteta tuloksilukemissäännön nojalla, sovelletaan toissijaisesti UTPR-sääntöä.¹²⁶

¹²¹ Asiantuntijahaastattelu A1.

¹²² Asiantuntijahaastattelu A1.

¹²³ Efektiivisellä verotasolla tarkoitetaan tosiasiallista verotasoa.

¹²⁴ Verohallinnon ohje, dr. VH/6109/00.01.00/2024.

¹²⁵ Asiantuntijahaastattelu A1.

¹²⁶ HE 77/2023 vp., s. 9 ja Garbarino 2024, s. 210.

UTPR-sääntö toimii siten toissijaisena minimiverotussääntönä IIR-sääntöön nähden. UTPR:ää sovelletaan esimerkiksi tilanteissa, joissa A Co toimisi konsernin ylimpänä emoyhtiönä, ja jonka tytäryhtiöitä olisivat B Co ja C Co. Tytäryhtiöistä C Co ja emoyhtiö A Co sijaitsisi valtiossa X, jossa GloBE-sääntöjä ei olisi implementoitu. Puolestaan tytäryhtiö B Co sijaitsisi valtiossa Y, jossa GloBE-säännöt velvoittavat yksiköitä. Kuvatussa tilanteessa IIR-sääntöä ei sovellettaisi valtiossa X, koska se ei ole sitoutunut GloBE-sääntöihin, eikä valtiossa Y, koska IIR-sääntö koskee emoyhtiön velvollisuutta maksaa täydennysveroa ja tapauksessa emoyhtiön valtio ei velvoita GloBE-sääntöihin.¹²⁷

Jotta GloBE-sääntöjä ei voisi kiertää, tulee sovellettavaksi UTPR-sääntö. UTPR-sääntöä sovelletaan myös tilanteissa, joissa IIR-säännön mukainen täydennysvero ei toteutuisi täysin.¹²⁸ UTPR-sääntö koostuu kahdesta metodista, jotka ovat joko

- a. verovähennysoikeuden evääminen tai
- b. muut vastaavat oikaisut.

Verovähennysoikeuden eväämisellä tarkoitetaan sitä, että matalasti verotetulta konserniyhtiöltä evättäisiin verovähennysoikeus, jolloin ylimääräinen maksettava vero rinnastuisi täydennysveroon. Esimerkiksi, jos konserniyhtiön sijaintivaltion verokanta olisi 10 prosenttia ja täydennysveron määräksi muodostuisi 100 000 euroa, evättäisiin konserniyhtiöltä verovähennysoikeus 1 000 000 euroon asti. Näin ollen konserniyhtiön verotettava tulos kasvaisi miljoonalla eurolla, josta veroja tulisi 10 prosentin verokannalla maksettavaksi 100 000 euroa. Muiden vastaavien oikaisujen metodin käyttäminen on jätetty valtioiden määriteltäväksi, mutta käytännössä ne koskevat metodi sisältäisi joko ylimääräisen veron määräämisen tai lisätyn veronalaisen tulon laskemisen konserniyhtiölle.¹²⁹ Molemmat UTPR-metodit johtavat siten veronalaisen tulon kasvamiseen, josta perittävän veron määrä vastaa täydennysveron määrää.

On kuitenkin huomioitava, että QDMTT-, IIR- ja UTPR-sääntöihin liittyy huojennus, joka koskee ns. Safe Harbour -järjestelmää¹³⁰, jota sovelletaan lainkäyttöaluekohtaisesti. Safe Harbour -olettasääntöjen perusteella jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoittavan konserniyksikön niin valitessa, lainkäyttöalueella sijaitsevan konsernin maksettavaksi tulevan

¹²⁷ Garbarino 2024, s. 210–211.

¹²⁸ OECD Pillar Two Tracker, viittauspäivä 26.11.2024.

¹²⁹ OECD Pillar Two Tracker, viittauspäivä 26.11.2024.

¹³⁰ OECD Pillar Two Tracker, viittauspäivä 26.11.2024.

tilikauden täydennysveron katsotaan olevan nolla, jos kyseisellä lainkäyttöalueella sijaitsevien konserniyksiköiden tosiasiallinen verotuksen taso täyttää kansainväliseen sopimukseen perustuvan olettamasaännön soveltumisedellytykset.¹³¹ Verohallinnon mukaan vähimmäisverolaissa on kahdenlaisia olettamasaäntöjä, joista 9 luvun olettamasaännöt ovat pysyviä ja 10 luvun olettamasaännöt määräaikaisia siirtymäkauden olettamasaäntöjä. Jonkin olettamasaännön soveltuminen lainkäyttöalueella alentaa täydennysveron nollassi, mutta ei poista verovelvollisen ilmoitusvelvollisuutta. Olettamasaännöt poistavat täydennysveron maksuvelvollisuuden sillä lainkäyttöalueella, jossa konserni kuuluu olettamasaäntöjen soveltamisen piiriin.¹³²

Pilari 2 -sääntely sisältää myös erityisiä verosopimusmääräyksiä, kuten erityisesti kehittyvien maiden verotusoikeutta suojaavan verosopimusmääräyksen eli STTR:n. Tämä määräys suojaa kehittyvien maiden verotusoikeuksia ja varmistaa, että niillä on oikeus verottaa tiettyjä tuloja vähimmäistason mukaan.¹³³ STTR-säännön avulla sallitaan tiettyjen lainkäyttöalueiden soveltaa rajoitettua lähdeverotusta niille maksuille, joista perittäisiin vähimmäisverokantaa alhaisempi verokanta.¹³⁴

STTR-sääntö käytännössä palauttaa osan verotusoikeudesta tiettyihin tuloihin, jotka on annettu asuinvaltiolle kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen nojalla. Sitä sovelletaan vain, jos tuloon sovelletaan asuinvaltiossa alle 9 prosentin verokantaa. Esimerkiksi, jos emoyhtiötä verotettaisiin tytäryhtiöltä saaduista rojalTIMaksuista 5 prosentilla valtiossa X, tytäryhtiöllä olisi STTR-säännön nojalla oikeus periä rojalTIMaksuista 4 prosentin lisävero valtiossa Y. Jos tytäryhtiö sijaitsisi sellaisessa valtiossa Y, jossa lähdevero perittäisiin 15 prosenttia, sääntöä ei sovellettaisi, koska tuloon on jo sovellettu yli 9 prosentin verokantaa.¹³⁵

STTR-säännön soveltamisalaan kuuluvia tuloja (Covered Income) ovat muun muassa korot, rojalTIM, maksut tuotteen tai palvelun jakeluoikeuksista sekä vakuutus- ja jälleenvakuutusmaksut. Osinkotulot eivät kuitenkaan sisälly STTR-säännön alaisiin tuloihin. STTR:n soveltamisalaan kuuluu ainoastaan etuyhteyssuhteeseen perustuvat liiketoimet. Osapuolten katsotaan olevan etuyhteydessä toisiinsa, jos osapuoli tai osapuolet yhdessä omistavat suoraan tai välillisesti yli 50 prosenttia toisesta osapuolesta tai heidän katsotaan

¹³¹ HE 77/2023 vp., s. 16.

¹³² Asiantuntijahaastattelu A1.

¹³³ OECD 2023, s. 69.

¹³⁴ Garbarino 2024, s. 3.

¹³⁵ OECD Pillars, Pillar Two: Subject-To-Tax-Rule, viittauspäivä 6.3.2025.

tosiseikkoihin ja olosuhteisiin perustuen olevan saman osapuolen määräysvallassa. STTR-säännön ulkopuolelle jäävät kuitenkin sellaiset tulonsaajat, jotka ovat esimerkiksi yksityishenkilöitä tai voittoa tavoittelemattomia järjestöjä.¹³⁶

3.4 Pilari 2 -sääntelyllä tavoiteltavat vaikutukset

Suurten kansainvälisten konsernien vähimmäisveroa koskevan hallituksen esityksen HE 77/2023 mukaiset pääasialliset vaikutukset ovat jaettu maailmanlaajuisiin taloudellisiin vaikutuksiin sekä verotuottoa koskeviin vaikutuksiin, välillisiin vaikutuksiin, yrityksiä koskeviin vaikutuksiin ja hallinnollisiin vaikutuksiin. Kyseissä hallituksen esityksessä mainitut tavoitteet ja vaikutukset ovat pitkälti yhteneväisiä OECD:n raporttien sekä vähimmäisverodirektiivin kanssa.

GloBE-sääntelyn maailmanlaajuiset taloudelliset vaikutukset liittyvät OECD:n BEPS-hankkeeseen ja sen täytäntöönpanoon EU:ssa. GloBE-sääntelyn tavoitteena on torjua tuloveropohjan murenemistä ja voittojen siirtoa sekä asettaa rajat maiden väliselle liialliselle verokilpailulle. OECD arvioi, että GloBE-hankkeen Pilari 2 -sääntely voisi lisätä maailmanlaajuisia verotuottoja 220 miljardilla dollarilla, vaikka arvioihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Suomessa sääntelyn odotetaan lisäävän verotuottoja noin 20 miljoonalla eurolla vuosittain alkuvuosina, mutta verotuottojen odotetaan vähenevän ajan myötä, kun useimmat maat ottavat käyttöön kansalliset täydennysverot.¹³⁷

Myös Verohallinnon mukaan verotuottojen määrää on hyvin vaikea arvioida. Verohallinto ei ole tehnyt omia vaikuttavuusarvioitaan vaan on pohjannut työnsä Valtiovarainministeriön tekemiin laskelmiin. Verohallinnon mukaan Suomen saamat täydennysverotuotot ovat jossain määrin riippuvaisia muunmuassa siitä, millä aikataululla muut valtiot ottavat käyttöön kotimaisen täydennysveron, koska järjestelmä on äärimmäisen monimutkainen ja eri verotussäännöt ovat limittäisiä suhteessa toisiinsa. Tästä syystä on myös äärimmäisen vaikeaa yksilöidä verotuottojen määrään liittyviä epävarmuustekijöitä. Vaikutusta on myös sillä, että sääntelyä koskeva työ OECD:ssa on jossain määrin kesken.¹³⁸

Välillisinä vaikutuksina mainitaan yritysverotuksen tason maailmanlaajuinen tasoittuminen, mikä puolestaan vähentää kannustimia verosyistä tapahtuvaan investointien tai

¹³⁶ OECD Pillars, Pillar Two: Subject-To-Tax-Rule, viittauspäivä 6.3.2025.

¹³⁷ HE 77/2023 vp., s. 26–27.

¹³⁸ Asiantuntijahaastattelu A1.

liiketoimintojen sijoittumiseen. Suomalaiset monikansalliset yritykset voivat kohdata lisääntyneitä verovelvoitteita ulkomailla, mikä voi vaikuttaa niiden ulkomaisiin investointeihin, kun taas kotimaisiin investointeihin vaikutus on odotettavissa olevan vähäinen. Ehdotettu muutos auttaa myös suojelemaan tulevia verokertymiä, koska muutos vähentää kannustimia siirtää toimintoja matalan verotuksen alueille. Muutos vähentää tarvetta verokilpailuun muiden alueiden kanssa.¹³⁹

Yrityksiin kohdistuvina vaikutuksina mainitaan konserneille kuuluvat laajat alkuvaiheen selvityksen ja raportointijärjestelmien rakentamiseen liittyvät kulut. Yritysten hallinnollisten kustannusten arvioidaan lisääntyvän merkittävästi ja järjestelmän katsotaan lisäävään raportointitaakkaa pysyvästi. Direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvia monikansalliseen konserniin kuuluvia konserniyhtiöitä Suomessa on arviolta noin 2 800 kappaletta. Sellaisia monikansallisia konserneja, joiden konsernin ylin emoyhtiö on Suomessa, on noin 50–60 kappaletta ja puhtaasti kotimaisia suuria konserneja on tunnistettu olevan noin 10–20 kappaletta.¹⁴⁰

Hallinnollisina vaikutuksina mainitaan lisäksi Verohallintoa koskevien kustannusten ja resurssitarpeiden kasvu. GloBE-säätelyn käyttöönotto aiheuttaa myös edellä mainitusti merkittäviä hallinnollisia kustannuksia yrityksille. Ehdotettu järjestelmä edellyttäisi, että verovelvollisten ja Verohallinnon olisi jatkossa sovellettava täysin uudentyyppistä säätelyä olemassa olevan verojärjestelmän rinnalla. Hallinnolliset vaikutukset eivät siten hallituksen esityksen mukaan rajoittuisi ainoastaan alkuvaiheen merkittäviin selvityksiin. Lisäksi uuden verojärjestelmän ylläpidosta, valvonnasta, kansainvälisestä koordinaatiosta, analytiikasta ja riskienhallinnasta aiheutuisi Verohallinnolle lisäkustannuksia ja resurssitarpeita myös jatkuvuosiin.¹⁴¹ Verohallinto on kuitenkin varautunut riittävin resurssein vähimmäisverolain täytäntöönpanoon ja varsinaiseen käyttöönottoon eikä Verohallinnon toimintaan, riskienhallintaan tai analytiikkaan kohdistu akuutteja riskejä.¹⁴²

Englisch ja Becker ovat esittäneet minimiverotusta koskevan lainsäädännön vaikutuksena olevan esimerkiksi pääomien kansainvälisen allokoinnin parantusinen eli investointien tehostumisen. Maailmanlaajuisen tehokkuuden näkökulmasta yritysten olisi investoitava sinne,

¹³⁹ HE 77/2023 vp., s. 28.

¹⁴⁰ HE 77/2023 vp., s. 28–29.

¹⁴¹ HE 77/2023 vp., s. 29.

¹⁴² Asiantuntijahaastattelu A1.

missä tuotto ennen veroja on suurin. Yritykset kuitenkin maksimoivat verojen jälkeiset tuotot ennen veroja koskevien tuottojen sijaan ja yritykset voivat olla taipuvaisia sijoittamaan valtioihin, joissa bruttotuotto on pienempi, mutta alhaisen verokannan vuoksi nettotuotto on korkeampi. Vähimmäisverotuksen on kuitenkin tarkoitus paikata näitä verotuksellisia eroa ja pienentää vääristymien aiheuttamaa tehokkuuden menetystä.¹⁴³

Asiantuntijahaastattelussa esiin tuodun näkökulman mukaan Pilari 2 -sääntelyn ei uskota vaikuttavan suoraan investointeihin, mutta compliance-kustannus otetaan huomioon mietittäessä tietyn sijoituksen kannattavuutta.¹⁴⁴ Tulkitsen väitettä niin, että compliance-kustannuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä sääntelystä aiheutuvaan raportointivelvoitteeseen ja sen noudattamiseen liittyviä kustannuksia. Sijoituksen tuotto tai kannattavuus voi siten olla parempi toisessa valtiossa, jossa vastaavaa Pilari 2 -sääntelyn tuomaa velvollisuutta ei ole. Asiantuntijahaastattelussa ylimääräisen hallinnon luonnehdittiin olevan psykologinen ärsyke, joka tekee Euroopasta muihin maihin verrattuna ei-houkuttelevan sijoituskohteen.¹⁴⁵

Englischin ja Beckerin mukaan vähimmäisveron tavoitteena on alentaa kannustinta siirtää voittoja alhaisen verotuksen lainkäyttöalueille. Heidän mielestään voittojen kohdentamiseen osuvat verovaikutukset ovat suuria ja kasvavat ajan myötä. Voitonsiirroilla ei ole tuottavaa vaikutusta, vaan se muuttaa sijaintikohtaisia veropohjia ja siirtää varoja julkiselta sektorilta yrityksille. Tämä on Beckerin ja Englischin mukaan tuottamatonta ylituoton tavoittelua, ja tähän liittyvät kustannukset ovat puhdasta jätettä. Heidän mukaansa veronkierron taloudellisen teoriaan perustuen yritysten voidaan odottaa maksimoivan veronkierrosta saatavan nettohyödyn eli siirtävän voitot alhaisen verotuksen piiriin, kunnes voitonsiirroista saatava rajavoitto on yhtä suuri kuin rajakustannus.¹⁴⁶

Englischin ja Beckerin mukaan voitonsiirroista saatava rajahyöty on verokantojen ero kahden mukana olevan lainkäyttöalueen välillä. Vähimmäisvero pienentää (efektiivistä) veroasteen eroa ja siten siirtämisestä saatavaa rajavoittoa. Tämän seurauksena voitonsiirtojen odotetaan vähenevän. Tätä oletusta tukee empiirinen tutkimus, joka on osoittanut, että monikansallisten yritysten päätökset siitä, mihin voitot kohdennetaan, ovat herkkiä tulojen sisällyttämiselle

¹⁴³ Englisch ja Becker 2019, s. 488.

¹⁴⁴ Asiantuntijahaastattelu A2.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Englisch ja Becker 2019, s. 488.

väliyhteisöihin.¹⁴⁷ Väliyhteisöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä tulkintani mukaan matalan verotuksen valtiossa sijaitseva yhteisöä.

Näiden lisäksi Englisch ja Becker katsovat, että vähimmäisveron odotetaan lieventävän verokilpailua. Englischin ja Beckerin mukaan minimiverokanta mahdollistaa korkeamman veroasteen myös ei-veroparatiisivaltioissa, koska se hillitsee tehokkaasti voitonsiirtoja ja vähentää veropohjan joustavuutta. Tämä johtaisi siihen, että verotason korotuksella olisi alhaisemmat tehokkuuskustannukset veropohjan menetyksen kannalta. Lisäksi, jos riittävän suuri osa ei-veroparatiisivaltioista perivät vähimmäisverokantaa, voivat veroparatiisivaltiot lisätä verotulojaan nostamalla veroastetta. Kuvattu veroasteen korotus ei lisää yritysten verotaakkaa, koska he maksavat joka tapauksessa vähimmäisverokannan mukaista veroa. Se kuitenkin silloin siirtää voittoja ei-veroparatiisivaltioista (entisiin) veroparatiiseihin. Koska vähimmäisverokantaa sovelletaan vasta tänä vuonna ensimmäisen kerran, tiedossa ei kuitenkaan vielä ole varmaa näyttöä vaikutuksesta verokilpailuun.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Englisch ja Becker 2019, s. 488–489.

¹⁴⁸ Englisch ja Becker 2019, s. 489.

4. Pilari 2 -sääntely, EU:n perusvapaudet ja verosuunnittelun muodot

4.1 EU:n perusvapaudet

4.1.1 Lähtökohdat

EU:n perusvapaudet ovat osa EU:n oikeusperiaatteita, joiden toteuttamista suojellaan viimekädessä Euroopan unionin tuomioistuimen kautta. SEUT:n mukaan perusvapauksiin on mahdollista vedota suoraan kansallisessa tuomioistuimessa, jos kansallinen verosopimus on ristiriidassa perusvapauksien kanssa. Perusvapaudet eivät velvoita niissä tilanteissa, joissa toisena osa puolena on kolmas maa, ellei verosopimuksessa ole nimenomaisesti sovittu perusvapauksien soveltamisesta. Pääomien ja maksujen vapaa liikkuvuus on kuitenkin poikkeus ja sitä sovelletaan automaattisesti myös pääomien liikkeissä kolmansiin maihin. Muiden perusvapauksien merkitys voi olla vain välillinen suhteessa verosopimukseen, jotka ovat tehty muiden kuin EU-jäsenvaltioiden kanssa, esimerkiksi Euroopan unionissa sijaitsevan pysyvän toimipaikan kautta.¹⁴⁹

Vanistendaelin mukaan BEPS-järjestelmässä verosopimusten säännöt verotusvallan määrittämiseksi eivät ole tehokkaita, jos ei ole tehokasta verotusta. Toisaalta EU-lainsäädännössä ei ole hänen mukaansa samaa tavoitetta, vaan jäsenvaltiot säilyttävät täyden suvereniteettinsa verotuksessa. Vanistendaelin mukaan verotusvallan jakamista koskevien kriteereiden määrittäminen on jäsenvaltioiden tehtävä. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin kunnioitettava EU:n perusvapauksia, minkä vuoksi BEPS-hankkeen asettamien laajojen kansainvälisten verosäännösten soveltaminen voi muodostua perusvapauksien näkökulmasta haastavaksi.¹⁵⁰

4.1.2 Pääomien ja maksujen vapaa liikkuvuus

Pääomien ja maksujen vapaata liikkuvuutta koskevat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) määräykset sisältävät pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan periaatteen, josta säädetään SEUT 63 artiklassa sekä kyseistä periaatetta koskevat rajoitukset, joista puolestaan säädetään SEUT 64–66 ja 75 artikloissa.¹⁵¹ Lähtökohtaisesti SEUT 63 artiklan mukaan kaikki toimet, joilla rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta Euroopan unionin ja kolmansien maiden välillä, ovat kiellettyjä.

¹⁴⁹ Helminen 2023, s. 611.

¹⁵⁰ Vanistendael 2016, s. 170.

¹⁵¹ Helminen 2021, kohta 2.2.6.

Verotuksen kannalta pääomien vapaa liikkuvuus tarkoittaa sitä, ettei EU-valtioiden verotus saa rajoittaa pääomien tai maksujen vapaata liikkumista. Pääomien vapaan liikkuvuuden vastaisina rajoituksina on pidetty esimerkiksi sellaisia rajoituksia, joiden vuoksi toisessa valtiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia jäsenvaltiossa. On todettu, ettei verotusta koskevan rajoituksen edes tarvitse merkitä ankarampaa verotusta.¹⁵² Riittävää olisi, että verolainsäädäntö rajoittaa yksilön halukkuutta ja vapautta tehdä hänelle suotuisia oikeustoimia. Tällaisia oikeustoimia voivat olla lähtökohtaisesti kaikki pääomanliikkeisiin liittyvät oikeustoimet, koska pääoman käsitettä tulisi tulkita laajasti.¹⁵³ Pelkkä asuinvaltion vaihtaminen ei kuitenkaan sellaisenaan kuulu SEUT 63 artiklan piiriin,¹⁵⁴ vaan oikeustoimeen tulisi liittyä pääomanliike.

Vaikka SEUT 63 artiklaa koskeva pääomien vapaa liikkuvuus on tarkoitettu sisältämään laajasti eri pääomien vapaan liikkuvuuden, SEUT 63 artikla antaa valtioille mahdollisuuden verotukseen, joka kohtelee eri tavalla verovelvollisia. Poikkeus koskee niitä verovelvollisia, jotka eivät ole samassa asemassa asuinvaltion tai pääoman sijoitusvaltion suhteen sekä se sisältää välttämättömät toimenpiteet kansallisten verolakien kiertämisen estämiseksi. EU-tuomioistuimen mukaan tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi tehokkaan verovalvonnan takaamiseen tarkoitettut toimenpiteet.¹⁵⁵ Koska SEUT 63 artikla on poikkeus pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, sitä on tulkittava suppeasti. Poikkeussäännöstä huolimatta verokohtelu ei saa merkitä mielivaltaista syrjintää tai pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoitusta, vaan kohteluun on aina oltava hyväksyttävä syy.¹⁵⁶

4.1.3 Sijoittautumisvapaus

SEUT:n vapaata sijoittautumisoikeutta koskevat artiklat 49–56, jotka takaavat EU-kansalaisille oikeuden sijoittautua suoraan mihin tahansa EU-valtioon ja harjoittaa siellä toimintaa itsenäisenä yrittäjänä tai sinne perustetun yrityksen välityksellä. Sama oikeus on taattu myös sivuliikkeen tai tytäryhtiön välityksellä toimimiselle.¹⁵⁷ Verotuksen kannalta sijoittautumisoikeus tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden verotus ei saa rajoittaa tätä valintaa. EU-kansalaisuuden omaavien verovelvollisten on voitava vapaasti lähteä yhdestä EU-valtiosta ja asettautua johonkin toiseen EU-valtioon ilman, että lähtö- tai asettautumisvaltion verotus

¹⁵² Helminen 2021, kohta 2.2.6.1.

¹⁵³ Helminen 2021, kohta 2.2.6.1.

¹⁵⁴ Helminen 2021, kohta 2.2.6.1.

¹⁵⁵ Helminen 2021, kohta 2.2.6.1.

¹⁵⁶ Helminen 2021, kohta 2.2.6.2.

¹⁵⁷ Helminen 2021, kohta 2.2.5.

rajoittaa tätä oikeutta.¹⁵⁸ Sijoittautumisvapaus ei ole ehdoton¹⁵⁹ ja sitä on mahdollista rajoittaa samoin tavoin kuin pääomien vapaata liikkuvuutta.

4.2 Veronkierto, veronvälttely ja aggressiivinen verosuunnittelu

Kun tarkastellaan veropohjan turvaamista, on eroteltava toisistaan veronkiertäminen ja veronvälttely sekä aggressiivinen verosuunnittelu ja verosuunnittelu. Veronkiertämisellä on Malmgrénin mukaan tarkoitettu perinteisesti järjestelyä, joka on verolainsäädännön tarkoituksen vastaista. Käytännössä veronkiertosäännöksiä sovelletaan tilanteissa, joissa jollekin olosuhteelle tai toimenpiteelle on annettu sellainen oikeudellinen muoto, joka ei vastaa asian varsinaista luonnetta tai tarkoitusta.¹⁶⁰ Puolestaan Baerentzenin mukaan veronkiertämiselle (*tax evasion*) on omaksuttu kansainvälisessä vero-oikeudessa rikollisen toiminnan elementti ja todettu, että veronkierto vastaa veropetoksen (*tax fraud*) käsitettä.¹⁶¹ Kotimaisessa vero-oikeudessa veronkierrolla viitataan kuitenkin useimmiten verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995, VML) 28 §:ään eikä rikoslain (35/1889, RL) veropetosta koskevaan tavalliseen tai törkeään tekemuotoon.

Veronvälttämällä (*tax avoidance*) tarkoitetaan Malmgrénin mukaan toimia, joilla verovelvolliset pienentävät valtioiden veropohjaa ja verotuottoja. Veronvälttämistä on pidetty laillisena toimena, mutta sen on katsottu olevan ristiriidassa lain perimmäisen tarkoituksen kanssa.¹⁶² Katson, että kansainvälisessä vero-oikeudessa verovälttely olisi yhteneväinen kotimaisen sanamuodon kanssa. Kansainvälisessä vero-oikeudessa veronvälttämällä on nimittäin viitattu Baerentzenin mukaan toimintaan, joka ei olisi yhteneväinen lain tarkoituksen kanssa (*abuse of law*).¹⁶³

Verosuunnittelulla tarkoitetaan Malmgrénin mukaan kotimaisessa vero-oikeudessa laillista toimintaa, jonka avulla verovelvollinen pienentää maksettavan veron määrää.¹⁶⁴ Myös Baerentzen on esittänyt kansainvälisessä vero-oikeudessa verosuunnittelun olevan sellaista toimintaa, jossa verovelvollinen hyödyntää hänelle fiskaalisesti optimaalisimman vaihtoehdon, jonka lainsäädäntö hänelle tarjoaa sekä lain sanamuodon että tarkoituksen myötä.¹⁶⁵

¹⁵⁸ Helminen 2021, kohta 2.2.5.

¹⁵⁹ Helminen 2021, kohta 2.2.5.

¹⁶⁰ Malmgrén 2014, s. 225.

¹⁶¹ Baerentzen 2022, s. 10.

¹⁶² Malmgrén 2014, s. 225–226.

¹⁶³ Baerentzen 2022, s. 11.

¹⁶⁴ Malmgrén 2014, s. 225.

¹⁶⁵ Baerentzen 2022, s. 11.

Aggressiiviselle verosuunnittelulle ei ole yksiselitteistä määritelmää eikä rajanveto verosuunnitteluun ole aina selkeä. Malmgrénin mukaan aggressiivinen verosuunnittelu voi olla täysin sallittua toimintaa, mutta ristiriidassa lain perimmäisen tarkoituksen kanssa, kuten veronvälttäminen.¹⁶⁶ Piantavignan mukaan aggressiivisen verosuunnittelun on katsottu olevan toimintaa harmaalla alueella, joka häivyttää laittoman ja laillisen verosuunnittelun rajoja sekä hyväksikäyttää verojärjestelmää.¹⁶⁷

4.3 Perusvapauksien rajoitusperusteet unionin vero-oikeuskäytännössä

EUT on antanut perusvapausrajoituksia sallivia ja ei-sallivia ratkaisuja verotusvallan jakautumisessa ja esimerkiksi todennut, että tappioiden vähennysoikeus ja konserniavustusjärjestelmä voivat vaarantaa verotusvallan tasapainoisen jakautumisen.¹⁶⁸ Esimerkiksi tapauksessa *Marks & Spencer* EUT viittasi veronkierron estämiseen oikeuttamisperusteena tilanteessa, jossa ei ollut kyse täysin keinotekoisista järjestelyistä. Tapauksessa oli kyse konsernin sisäisestä tappiontasauksesta ja tappioiden hyväksikäyttämisestä korkeimman verokannan valtiossa, jonka seurauksena tappioiden arvo verotuksessa on suurin. Tapauksessa ratkaistavana oli, oliko verovelvollisella unionin oikeuden nojalla oikeus saada Belgiaan, Ranskaan ja Saksaan sijoittautuneiden ja niissä asuvien tytäryhtiöiden tappioiden hyvitys verovelvollisena olevan emoyhtiön voitoista, jonka kotipaikka oli Yhdistyneissä Kuningaskunnissa.

Tapauksen osalta EUT totesi ensimmäisen kerran, että sijoittautumisvapauden rajoitusperusteena voidaan hyväksyä sellainen jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka perusteella kyseisessä jäsenvaltiossa verotuksellisesti asuvalla emoyhtiöllä ei yleisesti ole mahdollisuutta vähentää verotettavasta voitostaan johonkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle tytäryhtiölle tässä toisessa jäsenvaltiossa syntyneitä tappioita, vaikka kyseinen jäsenvaltio myöntää tällaisen mahdollisuuden alueellaan verotuksellisesti asuvalle tytäryhtiölle syntyneiden tappioiden osalta. EUT:n mukaan sijoittautumisoikeutta rajoittava kohtelu oli hyväksyttävää johtuen verotuksen tasapainoisen jakautumisen turvaamisesta ja siitä vaarasta, että tappiot käytettäisiin kahteen kertaan.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Malmgrén 2014, s. 225–226.

¹⁶⁷ Piantavigna 2017, s. 490.

¹⁶⁸ Helminen 2013, s. 63–65.

¹⁶⁹ C-446/03 *Marks & Spencer*, kohdat 43, 49, 51, 57 ja 59.

EUT jatkoi samaa tulkintalinjaa Suomen konserniavustusjärjestelmää koskeneessa tapauksessa *Oy AA*. Tapauksessa oli ratkaistavana se, voidaanko *Oy AA*:n veronalaisesta tulosta vähentää sen emoyhtiölle, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, suorittama konserniavustus ja onko konserniavustusta koskeva Suomen lainsäädäntö yhteneväinen silloisen Euroopan yhteisöjen oikeuden kanssa. EUT:n mukaan sijoittautumisvapautta voidaan rajoittaa, kun verotusvallan tasapainoista jakautumista ja veronkierron estämistä tarkastellaan yhdessä. Näin ollen EUT hyväksyi veronkierron estämisen oikeuttamisperusteena yhdessä verotusvallan tasapainoisen jakautumisen tarpeen kanssa, vaikka konserniavustusjärjestelmän ei ollut tarkoitus rajata järjestelmän ulkopuolelle ainoastaan täysin keinotekoisia järjestelyitä vaan kaikki rajat ylittävät järjestelyt. EUT kuitenkin totesi, ettei järjestelmällä voida mennä pidemmälle kuin on tarpeen kaikkien tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.¹⁷⁰

Sittemmin EUT on jatkanut samaa tulkintaa myös tapauksissa *Lidl*, *Glaxo Wellcome*, *Société de Gestion Industrielle* ja *X Holding*. Verotusvallan tasapainoisen jakautumisen tarvetta ei ole kuitenkaan käsitelty välitöntä verotusta koskevissa tapauksissa erillisenä perusteena vaan yhdessä muiden oikeuttamisperusteiden kanssa. Verotusvallan tasapainoisen jakautumisen lisäksi perusteina olivat *Marks & Spencer* -tapauksessa tappioiden käyttäminen kahteen kertaan ja veronkierron vaara sekä *Oy AA*-, *Glaxo Wellcome*- ja *Société de Gestion Industrielle* -tapauksissa veronkierron vaara ja *Lidl* -tapauksessa vaara tappioiden käyttämisestä kahteen kertaan.

Sen lisäksi EUT tulkitsi sijoittautumisvapauden ulottuvuutta hyvin laajasti tapauksessa *Cadbury Schweppes*. Perusteluissaan EUT totesi, että jotta sijoittautumisvapauden rajoittamista voitaisiin perustella väärinkäytösten estämiseen liittyvillä syillä, olisi rajoituksen erityisenä tavoitteena oltava sellaisten menettelyjen estäminen, joilla luodaan ilman taloudellista todellisuuspohjaa olevia puhtaasti keinotekoisia järjestelyjä sen veron kiertämiseksi, joka olisi normaalisti maksettava asianomaisen jäsenvaltion alueella harjoitetusta toiminnasta syntyneistä voitoista.¹⁷¹

Kuitenkin tapauksessa *X Holding* oli Helmisen mukaan selvää, että verotusvallan tasapainoinen jakautuminen voi oikeuttaa SEUT:n perusvapauksia rajoittavan kohtelun yksinään.¹⁷² Tapauksessa tuli ratkaistavaksi se, oliko sijoittautumisvapautta koskevia artikloita

¹⁷⁰ C-231/05 *Oy AA*, kohdat 60, 61 ja 67.

¹⁷¹ C-196/04 kohta 55.

¹⁷² Helminen 2013, s. 64.

tulkittava siten, että ne olisivat esteenä jäsenvaltion sääntelylle, jonka mukaan emoyhtiö ja sen tytäryhtiö voivat valita, että niiden maksettavana oleva vero kannetaan tähän jäsenvaltioon sijoittautuneelta emoyhtiöltä ikään kuin olisi kyse yhdestä ainoasta verovelvollisesta, ja jonka mukaan tätä valintamahdollisuutta saavat käyttää ainoastaan yhtiöt, jotka ovat voittojen verotuksen osalta kyseisen jäsenvaltion verotusvallan alaisia.

EUT:n mukaan se, että yhtiöille annetaan mahdollisuus valita, otetaanko niiden tappiot huomioon siinä jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet vai jossakin toisessa jäsenvaltiossa, vaarantaisi huomattavasti verotusvallan tasapainoisen jakaantumisen eri jäsenvaltioiden välillä. Tämä johtuisi siitä, että veron määräytymisperuste kasvaisi ensimmäisessä valtiossa ja pienenesi jälkimmäisessä valtiossa siirrettyjen tappioiden määrää vastaavasti. EUT ei pitänyt verojärjestelmää sellaisena, joka ylittäisi tarpeen verotusvallan säilyttämisestä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, vaan katsoi verojärjestelmän olevan oikeassa suhteessa sen tavoitteisiin. Siitä syystä EUT katsoi, että sijoittautumisvapaus ei ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion sääntelylle, jossa emoyhtiölle annetaan mahdollisuus muodostaa verotuksellinen yksikkö kotimaisen tytäryhtiönsä kanssa, mutta evätään mahdollisuus tällaisen verotuksellisen yksikön muodostamiseen ulkomaisen tytäryhtiön kanssa sillä perusteella, että jälkimmäiseen tytäryhtiöön ei sovelleta kyseisen jäsenvaltion verolainsäädäntöä.¹⁷³

Muun muassa Van Thiel ja Vascega ovat esittäneet kritiikkiä tapauksen *X Holding* ratkaisusta. Heidän mukaansa EUT:n päätelmät olivat keskenään ristiriitaisia siitä, onko kotimaisen ja ulkomaisen tytäryhtiön erilainen kohtelu syrjivää. He esittävät, että EUT toteaa ensiksi sen olevan syrjivää, jos jäsenvaltio sallii kotimaisen emoyhtiön muodostaa yhteisen verotusyksikön kotimaisen tytäryhtiön kanssa, mutta ei ulkomaisen tytäryhtiön kanssa. Kuitenkin toisessa vaiheessa EUT päätyi täysin eri lopputulokseen tarkasteltuaan asiaa suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. He katsovat, että tulkinnassa kotimainen tytäryhtiö rinnastettiin kiinteään toimipaikkaan, mutta ulkomainen tytäryhtiö jätettiin rinnastuksen ulkopuolelle. He katsovat ratkaisun olevan epäjohdonmukainen ja heikentävän sijoittautumisvapautta.¹⁷⁴

He esittävät kritiikkiä myös siitä, että EUT käsitteli vain yhden kolmesta verotukseen liittyvästä haitasta, vaikka sen olisi pitänyt arvioida kaikki. Heidän mukaansa EUT antoi verotusvallan

¹⁷³ C-337/08 *X Holding*, kohdat 23, 26, 29, 33, 42 ja 43.

¹⁷⁴ Van Thiel ja Vascega 2010, s. 348.

tasapainolle liian laajan painoarvon, jotta se voisi oikeuttaa laajasti kansallisia verotuloja suojaavia toimia, vaikka tätä ei ole aiemmassa oikeuskäytännössä pidetty hyväksyttävänä perusteena. Lisäksi EUT ei painottanut ratkaisussaa sisämarkkinoiden toimivuutta ja jätti huomioimatta muita vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja. Van Thiel ja Vascega esittävät lopuksi, että ratkaisu on sisämarkkinoille haitallinen ja voi rohkaista jäsenvaltioita asettamaan rajoituksia rajat ylittävälle liiketoiminnalle. He epäilevät, että päätös on tehty poliittisin perustein ja esittävät, että asia voitaisiin viedä uudelleen EUT:n käsittelyyn esimerkiksi uuden ennakkoratkaisupyynnön kautta.¹⁷⁵

Vanistendaelin mukaan EUT oli alunperin oikeuskäytännössään vastahakoinen hyväksymään veronvälttelyä perusteena rajoituksille tai syrjinnälle¹⁷⁶ ja esimerkiksi Helmisen mukaan EUT ei pitänyt valtioiden verotulojen vähentymisen vaaraa sellaisena yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, joka voisi oikeuttaa perusvapauksien rajoittamiseen.¹⁷⁷ Vanistendael on esittänyt, että syy vastahakoisuuteen perustui siihen, että kansalliset veroviranomaiset eivät kyenneet määrittelemään veronkierron tai veropetosten täsmällistä käsitettä, lukuun ottamatta kansallisia käsitteitä, jotka unionin tuomioistuin katsoi riittämättömiksi perusvapauksien rajoittamiseen yhdenmukaisella tavalla koko Euroopan unionissa. Monet rajoittavista säännöksistä olivat sääntöjä, joiden tarkoituksena oli suojella kansallista veropohjaa veropohjan rapautumiselta ja tästä syystä ne olivat paljon laajempia kuin mitä veronkierron käsite yleensä mahdollistaisi.¹⁷⁸

Helmisen mukaan verotusta voidaan pitää EU-oikeuden vastaisena, jos se rajoittaa EU-valtioiden välillä tavaroiden, kansalaisten tai työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisoikeuden vapautta, palveluiden vapaata tarjoamista tai vastaanottamista taikka pääomien tai maksujen vapaata liikkumista ilman, että rajoitukselle on olemassa julkisessa intressissä oleva hyväksyttävä syy.¹⁷⁹ Hänen mukaansa perusvapauksissa kielletty syrjintä voi syntyä soveltamalla eri sääntöjä eri EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille vertailukelpoisessa tilanteessa tai soveltamalla samoja sääntöjä eri jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka ovat erilaisessa tilanteessa, minkä seurauksena yhtä kansalaista kohdellaan huonommin.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Van Thiel ja Vascega 2019, s. 348–349.

¹⁷⁶ Vanistendael 2017, s. 166.

¹⁷⁷ Helminen 2013, s. 56.

¹⁷⁸ Vanistendael 2016, s. 166.

¹⁷⁹ Helminen 2013, s. 54–55.

¹⁸⁰ Helminen 2023, s. 613.

Helminen on myös esittänyt, että perusvapauksien käyttöä rajoittava verotus voi olla ristiriidassa SEUT-sopimuksen kanssa, vaikka kohtelu ei olisi syrjintää. Verokohtelu jäsenvaltiossa voi olla ristiriidassa perusvapauksien kanssa, vaikka kohtelussa ei tehtäisi eroa täysin jäsenvaltion sisäisen tilanteen ja rajat ylittävän tilanteen välillä, jos kohtelu merkitsee rajat ylittävän toiminnan rajoittamista jollakin muulla tavalla. Perusvapauksien vuoksi näiden vapauksien käyttöä rajoittava verotus voi olla ristiriidassa SEUT-sopimuksen kanssa, vaikka kohtelu ei olisi syrjintää.¹⁸¹ Helmisen mukaan kaikkia toimenpiteitä, joilla kielletään, estetään tai tehdään perusvapauksien käyttäminen vähemmän houkuttelevaksi, on perusvapauksien rajoittamista. Esimerkiksi verokohtelu, joka estää verovelvollista muuttamasta toiseen jäsenvaltioon tai sijoittautumasta toiseen jäsenvaltioon, voi olla ristiriidassa SEUT-sopimuksen kanssa. Kohtelu voi olla perusvapauksien kanssa ristiriidassa, vaikka verotaakka ei olisi suurempi, mutta rajat ylittävä tilanne aiheuttaa verovelvolliselle raskaampia menettelyllisiä tai hallinnollisia vaatimuksia.¹⁸²

Helmisen mukaan valtioiden verojärjestelmien eroihin perustuva verosuunnittelu on EU-oikeuden näkökulmasta tiettyyn rajaan asti hyväksyttävää. Aina ei ole kuitenkaan selvää, missä kulkee hyväksyttävän verosuunnittelun ja sellaisen veronkierron ero, johon voidaan puuttua, koska se ei ole EU:n sisämarkkinoiden ja SEUT:n perusvapauksien näkökulmasta enää hyväksyttävää.¹⁸³ Hänen mukaansa liian liberaali suhtautuminen perusvapauksien rajoittamattomuuteen voisi aiheuttaa huomattavia vääristymiä eri valtioiden väliseen verotulojen jakautumiseen.¹⁸⁴

Helminen on esittänyt, että on epäselvää, miten pitkälle EU-oikeudelliset periaatteet velvoittavat hyväksymään tulonsiirron valtiosta toiseen, jos se johtaa verotusvallan epätasapainoon.¹⁸⁵ Helmisen mukaan veronkierron riski voi oikeuttaa sellaisen verokohtelun, joka rajoittaa perusvapauksia. Jäsenmaat mainitsevat usein veronkierron riskin syynä erilaiselle verokohtelulle. Erityisesti välitöntä verotusta koskevissa asioissa EUT on ollut hyvin haluton hyväksymään veronkiertoa tai verotulojen menetystä oikeutuksena. EUT näyttää kuitenkin tässä suhteessa lisänneen ymmärtäväisyyttään jäsenvaltioita kohtaan.¹⁸⁶

¹⁸¹ Helminen 2023, s. 613.

¹⁸² Helminen 2023, s. 613–614.

¹⁸³ Helminen 2013, s. 56.

¹⁸⁴ Helminen 2013, s. 63.

¹⁸⁵ Helminen 2013, s. 63.

¹⁸⁶ Helminen 2023, s. 624.

Helmisen mukaan EUT:n oikeuskäytännön perusteella veronkiertonormeilla tulisi puuttua ainoastaan puhtaasti keinotekoisin järjestelyihin, joilla pyritään kiertämään normaalisti maksettava vero. Puhtaasti keinotekoisilla järjestelyillä tarkoitetaan ilman taloudellista perustetta olevia järjestelyjä, joilla verotus pyritään välttämään.¹⁸⁷ Hänen mukaansa perusvapauksia rajoittavaan veronkiertoon puuttuminen ei ole pääsääntöisesti hyväksyttävää, jos objektiivisten ja ulkopuolisten tarkastettavissa olevien tekijöiden perusteella voidaan osoittaa järjestelyn todellinen taloudellinen pohja. Helminen on kuitenkin esittänyt, että EUT:n oikeuskäytännön perusteella voidaan päätellä, että veronkierron estäminen voidaan hyväksyä perusvapauksia rajoittavana oikeuttavana perusteena poikkeuksellisesti silloin, kun kyse ei ole täysin keinotekoisista järjestelyistä. Näin voidaan tehdä ainakin tilanteissa, joissa perusvapauksia rajoittaville normeille on muitakin yleisen edun vaatimia pakottavia syitä.¹⁸⁸

Vanistendael on esittänyt, että veronvälttämisen estäminen suojelisi kansallisia veropohjia tiettyyn pisteeseen asti, mutta ollakseen tehokasta, BEPS-toimenpiteiden olisi mentävä veronvälttämisen vastustamista pidemmälle. BEPS-toimenpiteet poistavat osan verovelvollisten harkintavallasta valita vaihtoehtoja, jotka vähentävät tai minimoivat heidän verovelvoitteitaan.¹⁸⁹ Hänen mukaansa, jos verovelvollinen käyttää tehokkaasti perusvapauksia SEUT:n perusteella, se ei voi olla EU-oikeuden väärinkäyttöä. Tehokkaan käytön on kuitenkin myös Vanistendaelin mukaan oltava objektiivisesti todettavissa. Tästä syystä, kun kahden jäsenvaltion verojärjestelmien soveltamisessa tai tulkinnassa on eroja, jotka johtavat verottamatta jättämiseen tai vähennettyyn verotukseen, se ei ole veronvälttelyä, kun verovelvollinen käyttää vapauksia objektiivisesti todettavasti.¹⁹⁰

4.4 Pilari 2 -sääntelyn ja sijoittautumisvapauden sekä pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden välinen jännite

4.4.1 Lähtökohdat

Nogueira on katsonut, että GloBE-säännöillä on erilaiset toimintatavat ja että niillä voi olla rajoittava vaikutus erityisesti sijoittautumisvapauteen, palvelujen tarjoamisen vapauteen tai pääomien ja maksujen vapaaseen liikkuvuuteen. Hän on esittänyt, ettei EU:n sisäisellä tasolla ole niinkään väliä, mihin perusvapauteen vedotaan. Kolmansia valtioita koskevissa tilanteissa

¹⁸⁷ Helminen 2013, s. 56–57.

¹⁸⁸ Helminen 2013, s. 61.

¹⁸⁹ Vanistendael 2016, s. 163.

¹⁹⁰ Vanistendael 2016, s. 170.

merkitystä on erityisesti pääomien ja maksujen vapaalla liikkuvuudella.¹⁹¹ Hohenwarter ja Mayr ovat puolestaan esittäneet, että EU:n perusvapauksien valossa vähimmäisverodirektiiviin kohdistuu vakavia epäilyjä sen soveltuvuudesta erityisesti sijoittautumisvapauden suhteen. He pitävät direktiivillä saavutettua harmonisointia tyhjentävänä ja katsovat sen vähentävän EUT:n toimesta tehtävää lainsäädännön soveltamisen valvontaa. Hohenwater ja Mayr kuitenkin katsovat, että nykyisen EUT:n oikeuskäytännön valossa vähimmäisverodirektiivi ei todennäköisesti johda suurin epä johdonmukaisuuksiin.¹⁹²

De Broe ja Massant ovat esittäneet, että GloBE-sääntöjen ja EU:n perusvapauksien välinen suhde on riippuvainen suurilta osin siitä poliittisesta tavoitteesta, jota minimiverokannalla halutaan saavuttaa. Jos minimiverokanta haluttaisiin asettaa EU-alueella esimerkiksi 10 prosenttiin, kuuluisivat Unkariin perustetut yhtiöt soveltamisalaan, koska Unkarin yhteisöverokanta on tällä hetkellä 9 prosenttia. Puolestaan, jos minimiverokanta asetettaisiin 15 prosenttiin, kuuluisivat soveltamisalaan yhtiöt, jotka perustettaisiin Bulgariaan, Kyprokselle, Irlantiin tai Liechtensteiniin, missä yhteisöverokanta vaihtelee tällä hetkellä 10–12,5 prosentin välillä. GloBE-säännöissä ei kuitenkaan ole kyse nimellisistä verokannoista¹⁹³ vaan efektiivisestä veroasteesta.¹⁹⁴

Heidän mukaansa soveltamisalaan voivat edellä mainitusta syystä kuulua myös muihin EU- tai ETA-maihin sijoittautuneet yritykset, joiden efektiivinen veroaste on vähimmäisverokannan alapuolella esimerkiksi sen vuoksi, että he tarjoavat väliaikaisia verohelpotuksia tai hyötyvät etuuskohteluun perustuvasta verojärjestelmästä. He katsovat, että keskustelu GloBE-sääntöjen yhteensopivuudesta jäsenmaiden EU-velvoitteiden kanssa voisi päättyä siihen, jos asianomaiset jäsenvaltiot nostaisivat yhteisöverokantansa Pilari 2 -sääntelyn tasolle ja purkaisivat etuuskohteluun perustuvat verojärjestelmänsä sekä pidättäytyisivät ottamasta käyttöön uusia.¹⁹⁵

4.4.2 IIR-sääntö

Koska Pilari 2 -sääntelyyn kuuluva IIR-sääntö perustuu konsernin sisäisiin omistussuhteisiin ja sitä kautta konserniyksikön efektiiviseen verotasoon, IIR-sääntöä on De Broen ja Massantin

¹⁹¹ Nogueira 2020, s. 469.

¹⁹² Hohenwarter ja Mayr 2024, s. 440.

¹⁹³ Nimellisellä verokannalla tarkoitetaan lähtökohtaisesti esimerkiksi valtion perimää yhteisöverokantaa, mikä Suomessa on 20 prosenttia.

¹⁹⁴ De Broe ja Massant 2021, s. 89.

¹⁹⁵ De Broe ja Massant 2021, s. 89.

mukaan arvioitava suhteessa SEUT 49–55 artikloissa säädettyyn sijoittautumisvapauteen. Heidän mukaansa, jos IIR-säännöllä olisi sijoittautumisvapauden lisäksi rajoittavia vaikutuksia esimerkiksi pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, vaikutusten olisi katsottava olevan välttämätön seuraus sijoittautumisvapauden rajoittamisesta. De Broe ja Massant kuitenkin katsovat, että tässä tilanteessa IIR-säännön arviointi ei olisi riippumatonta. IIR-sääntöä voidaan soveltaa suhteessa kolmansiin valtioihin ilman perusvapauksien rajoittamista, koska sijoittautumisvapaus koskee vain EU- ja ETA-alueelle sijoittautuneita yrityksiä.¹⁹⁶

IIR-sääntö soveltuu vain niihin konserniyhtiöiden voittoihin, jotka ovat muualla kuin emoyhtiön lainkäyttöalueella. De Broen ja Massantin mukaan IIR-sääntö on ylipäänsä otettu käyttöön siitä syystä, että emoyhtiö on käyttänyt sijoittautumisvapautta koskevaa oikeuttaan perustamalla tytäryhtiötä toisiin matalamman verotuksen EU-valtioihin. He esittävät, että IIR-sääntö rajoittaa emoyhtiön sijoittautumisvapautta, koska se kohtelee tällaista emoyhtiötä eri tavoin ja epäedullisemmin kuin sellaista emoyhtiötä, joka on perustanut tytäryhtiön itsensä kanssa samaan jäsenvaltioon alhaisen verotuksen vuoksi.¹⁹⁷

Nogueiran näkemys on yhteneväinen De Broen ja Massantin näkemyksen kanssa. Hänen mukaansa IIR-säännön vuoksi kotimaisia yrityksiä kohdellaan epäsuotuisammin tilanteissa, joissa emoyhtiön kiinteä kotipaikka sijaitsee eri jäsenvaltiossa kuin tytäryhtiön. Hän katsoo, että epäsuotuisampi kohtelu voi tehdä sijoittautumisvapauden tai pääomien vapaan liikkuvuuden käyttämisestä raskaampaa, koska se suosii yhtiöitä luopumaan tytäryhtiöiden perustamisesta, hankkimisesta tai säilyttämisestä jäsenvaltiossa, jossa tytäryhtiöön sovelletaan matalampaa verotaso kuin emoyhtiön jäsenvaltiossa.¹⁹⁸

Brokelind on esittänyt, että selkein riski Pilari 2 -sääntelyn ja EU:n perusvapauksien soveltamisessa liittyy juuri IIR-sääntöön. Brokelindin mukaan IIR-säännön soveltaminen Euroopan Unionissa vaatisi vähimmäisverodirektiivin sisällön uudelleentarkastelua. Brokelindin mukaan on esitetty, että IIR-sääntöä voitaisiin soveltaa myös kotimaisissa tilanteissa, jotta syrjivä kohtelu voitaisiin poistaa. Silloin olisi kuitenkin perusteltua kysyä, miksi kotimainen veropohjan rapautuminen olisi OECD:lle tärkeää, kun sääntelyn tavoitteena on keskittyä haitalliseen verokilpailuun valtioiden välillä.¹⁹⁹

¹⁹⁶ De Broe ja Massant 2021, s. 89.

¹⁹⁷ De Broe ja Massant 2021, s. 89–90.

¹⁹⁸ Nogueira 2020, s. 471.

¹⁹⁹ Brokelind 2021, s. 218.

De Broe ja Massant esittävät, että EUT:n oikeuskäytännön perusteella sijoittautumisvapautta koskevia rajoituksia voidaan oikeuttaa yleisen edun vaatimien syiden perusteella.²⁰⁰ Kuten edellä on todettu, myös Helmisen mukaan perusvapauksia on voitu EUT:n oikeuskäytännössä rajoittaa yleisen edun pakottavien syiden perusteella. De Broe ja Massant kuitenkin esittävät, että tällaisia yleiseen etuun vetoavia syitä on kuitenkin vain rajoitetusti. Hyväksyttävinä yleisinä etuina pidettävänä syinä eivät ole vaikutukset valtion talouteen tai verotulojen vähentymiseen, jotka johtuvat siitä, että verovelvollinen käyttää hyväkseen EU:n sisäisen yhdenmukaistamisen puutetta, muiden jäsenmaiden alhaisia verokantoja tai verokannustimia. Oikeusjärjestelmien välinen kilpailu on De Broen ja Massantin mukaan olennainen osa Euroopan sisämarkkinoiden toimintaa. He esittävät, että niin sanottu veroshoppailu (*jurisdiction shopping*) on laillista toimintaa, koska se ei loukkaa sijoittautumisvapauden tai pääomien vapaan liikkuvuuden tavoitteita eikä näin ollen merkitse näiden vapauksien väärinkäyttöä.²⁰¹

De Broen ja Massantin mukaan nykyisen EUT:n oikeuskäytännön valossa, sellaiset kansalliset säännökset, jotka rajoittavat sijoittautumisvapautta tai pääomien vapaata liikkuvuutta, eivät ole perusteltuja rajoituksia vain verokilpailun hillitsemisen vuoksi. He esittävät, ettei EU:ssa ole tällä hetkellä sellaista yhdenkertaista verotusta tai minimiverotusta koskevaa periaatetta, jonka EUT olisi oikeuskäytännössään tunnustanut tai jonka myötä jäsenmaat säilyttäisivät suvereniteettinsa säätää verokantansa. EUT ei ole myöskään hyväksynyt sellaista perusvapauksien rajoittamista, joka perustuisi jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla toteutettujen liiketoimien yhdenvertaiseen verokohteluun, mikä olisi De Broen ja Massantin mielestä ristiriidassa perusvapauksien taustalla olevien tavoitteiden kanssa.

De Broe ja Massant toteavat, että perusvapauksien tavoitteena olevan sisämarkkinoiden toteuttamisen ja GloBE-sääntöihin perustuvan jäsenvaltioiden budjettietujen turvaamista koskevan tavoitteen välillä on perustavanlaatuinen jännite, mikä tekee GloBE-sääntöjen soveltamisen EU:ssa vaikeaksi. He katsovat, ettei IIR-säännöllä estetä voitonsiirtoja tai veropohjan rapauttamista vaan IIR-sääntöä käytetään toimenpiteenä, jonka avulla emoyhtiön kotipaikka voi verottaa niitä voittoja, joita ei ole verotettu riittävästi tytäryhtiön jäsenvaltiossa riippumatta siitä, ovatko nämä voitot siirretty emoyhtiöltä tytäryhtiölle keinotekoisien järjestelyjen myötä. He katsovat, että voitonsiirtoja ja veropohjan rapauttamisen hillitsemiseen

²⁰⁰ De Broe ja Massant 2021, s. 89–90.

²⁰¹ De Broe ja Massant 2021, s. 90.

tähtäviä rajoittavia kansallisia verosääntöjä ei voida perustella vain verotusvallan tasapainoisella jaolla vaan vain silloin, jos veropohjan katsotaan rapautuvan verovelvollisen luoman keinotekoisen rakenteen vuoksi.²⁰²

De Broe ja Massant katsovat, että IIR-sääntöä voidaan perustella vain tarpeella ehkäistä veronvälittämistä, koska laillinen veroshoppailu loppuu siihen, mistä keinotekoiset järjestelyt alkavat. He katsovat lisäksi, että IIR-säännön tulisi kunnioittaa EU:n suhteellisuusperiaatetta²⁰³, jonka mukaan valittujen keinojen tai toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Heidän mukaansa IIR-säännön ei siten tulisi mennä pidemmälle kuin tarpeellista saavuttaakseen tavoitteensa. Myös EUT on todennut, että säännöt ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia vain, kun ne koskevat täysin keinotekoisia järjestelyitä, jotka eivät vastaa taloudellista todellisuutta ja jotka kiertävät kyseessä olevan jäsenvaltion verolainsäädäntöä.²⁰⁴

4.4.3 UTPR-sääntö

Sjoerd ja muut ovat esittäneet, että UTPR-sääntöä olisi arvioitava suhteessa sijoittautumisvapauteen. Heidän mukaansa sijoittautumisvapaus ja UTPR-sääntö voivat olla ristiriidassa silloin, kun sääntelyn piiriin kuuluva yritys on sellaisen emoyhtiön omistuksessa, joka on sijoittautunut toiseen EU- tai ETA-valtioon.²⁰⁵ Tyypillinen tapaus voisi olla tilanne, jossa EU:n jäsenvaltiossa toimiva matalan verotuksen yhtiö (*low-taxed constituent entity*)²⁰⁶, joka on osa monikansallista konsernia, on päättänyt perustaa tytäryhtiön toiseen EU- tai ETA-valtioon sijoittautumisvapauden nojalla.²⁰⁷

Sjoerdin ja muiden mukaan OECD:n Pilari 2 -sääntely sisältää useita mahdollisia ristiriitaisuuksia sijoittautumisvapauden kanssa. Erityisesti UTPR-säännön osalta kotimaiset monikansalliset konserniyhtiöt voivat joutua kohtaamaan korkeamman verotaakan kuin muut kotimaiset yhtiöt vain siksi, että konserniyhtiöt kuuluvat Pilari 2 -sääntelyn soveltamisalaan. He esittävät, että kotimaiseen monikansalliseen konserniyhtiöön kohdistuvan verotaakan kasvu olisi ilmeisessä jännitteessä EUT:n oikeuskäytännön kanssa. EUT on oikeuskäytännössään

²⁰² De Broe ja Massant 2021, s. 91.

²⁰³ De Broe ja Massant 2021, s. 91.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Sjoerd ja muut 2023, s. 876.

²⁰⁶ Matalan verotuksen yhtiöksi määritellään sellaiseksi monikansallisen konserniin kuuluvaksi yhtiöksi, jossa monikansallinen konserni saa GloBE-sääntöihin perustuvaa tuloa ja jonka efektiivinen veroaste on alle 15 prosenttia. Ks. OECD Pillars, Pillar Two – Identify Constituent and Excluded Entities, viittauspäivä 5.3.2025.

²⁰⁷ Sjoerd ja muut 2023, s. 876.

todennut, että korkeammat verokannat ulkomaille sijoittautuneille konserniyhtiöille rikkovat sijoittautumisvapautta. EUT ei myöskään ole hyväksynyt epäsuotuisaa verokohtelua rajat ylittäviin liiketoimiin, koska se vahingoittaa sisämarkkinoita. He myös toteavat, että EUT on aiemmin hylännyt vähimmäisveropohjan, jota sovellettaisiin vain ulkomaille sijoittautuneisiin yhtiöihin. EUT:n oikeuskäytäntö on heidän mukaansa hyvin yhteneväinen väliyhteisöjä koskevien sääntöjen ja oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan ulkomainen alhainen verotus ei yksinään oikeuta syrjivään verokohteluun.²⁰⁸

Myös De Broen ja Massantin mukaan UTPR-sääntöä olisi arvioitava ainoastaan suhteessa sijoittautumisvapauteen. Tämä tarkoittaa, että myös UTPR-sääntöä voidaan soveltaa suhteessa kolmansiin maihin ilman EU:n perusvapauksien asettamia rajoituksia. He katsovat UTPR-sääntöä rajoittavan sijoittautumisvapautta, koska se evää verovelvolliselle kuuluvan verovähennysoikeuden ja täten vähentää kyseessä olevan jäsenvaltion tarjoamia veroetuja. De Broen ja Massantin mukaan UTPR-sääntöä on vaikea oikeuttaa, koska sääntö sallii jäsenvaltion verottaa vain siksi, ettei tuloa ollut verotettu tarpeeksi toisessa jäsenvaltiossa. He katsovat, että samat perusteet pätevät UTPR-sääntöön kuin IIR-sääntöön. He katsovat, että vaikka UTPR-sääntöä voitaisiin perustella veronvälttelyn ehkäisemisellä, se ei kuitenkaan täytä suhteellisuusperiaatteen vaatimusta.²⁰⁹

Heidän mukaansa UTPR-sääntö ei kohdistu pelkästään keinotekoisin järjestelyihin vaan myös sellaisiin järjestelyihin, joita toteutetaan puhtaasti kaupallisista ja taloudellisista syistä. UTPR-sääntöä sovelletaan jopa tuloihin, jotka kuuluvat niin sanottuun markkinaehtoperiaatteen (*arm's length principle*) piiriin. Tästä syystä De Broe ja Massant katsovat, ettei UTPR-sääntö voi olla suhteellisuusperiaatetta tai siirtohinnoittelua koskevan EUT:n oikeuskäytännön mukainen. Jotta UTPR-sääntö olisi linjassa EU-lainsäädännön kanssa, tulisi sen erotella markkinaehtoiset järjestelyt, jotka maksetaan todellisista pääomavirroista ja tosiasiallisesti suoritetuista palveluista niistä, jotka toteutetaan keinotekoisin perustein.²¹⁰

Sjoerd ja muut kuitenkin toteavat, että UTPR-sääntöä tultaisiin soveltamaan vain poikkeustapauksissa. Tämä johtuu siitä, että vähimmäisverodirektiivin mukaan EU:n jäsenmaiden on kaikkien sovellettava IIR-sääntöä,²¹¹ joka edellä mainitusti on ensisijainen

²⁰⁸ Sjoerd ja muut 2023, s. 876–877.

²⁰⁹ De Broe ja Massant 2021, s. 93.

²¹⁰ De Broe ja Massant 2021, s. 93.

²¹¹ Sjoerd ja muut 2023, s. 877.

UTPR-sääntöön nähden. Näin ollen UTPR-sääntöä sovellettaisiin vain silloin, jos EU:n jäsenvaltiossa sijaitseva emoyhtiö ei sovelle IIR-sääntöä vähimmäisverodirektiivin 50 artiklassa säädetyn väliaikaisen poikkeuksen nojalla. UTPR-säännön soveltaminen on siten hyvin epätodennäköistä EU:n sisäisissä tilanteissa. Lisäksi, koska sijoittautumisvapautta ei sovelleta kolmannen maan lainkäyttöalueella, ristiriitaa UTPR-säännön ja EU:n perusvapauksien osalta ei ole suhteessa kolmansiin maihin.²¹²

Sjoerd ja muut toteavat, että pääomien vapaa liikkuvuus ulottuu myös kolmansien maiden lainkäyttöalueisiin. He kuitenkin esittävät, että SEUT 63 artiklassa tarkoitettu vapaus on relevantti vain kansallisen lainsäädännön osalta, joka on tarkoitettu sovellettavaksi osakeomistuksiin, jotka on hankittu ainoastaan sijoitustarkoituksessa ilman aikomusta vaikuttaa yritysten hallintaan ja valvontaan. Heidän mukaansa on epäselvää, suljetaanko pääomien vapaan liikkuvuuden soveltaminen yleisesti pois kaikissa tilanteissa, koska UTPR-sääntö voisi kuitenkin vaikuttaa esimerkiksi vähemmistöomistajien voittoihin.²¹³

4.4.4 STTR-sääntö

De Broen ja Massantin mukaan STTR-säännön yhdenmukaisuutta EU:n perusvapauksiin voidaan arvioida, vaikka STTR-sääntö koskee lähinnä vain kahden jäsenvaltion välisiä verosopimusmääräyksiä. He esittävät, että EUT:n oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden verosopimusten on kunnioitettava EU:n perusvapauksia. Koska STTR-sääntöä sovelletaan tiettyihin konserniyhtiön lähipiirille tehtyihin maksuihin, on sitä arvioitava suhteessa sijoittautumisvapauteen. STTR-sääntö ei rajoita sijoittautumisvapautta kolmansiin maihin nähden, koska sijoittautumisvapautta ei sovelleta suhteessa niihin.²¹⁴

De Broen ja Massantin mukaan suurin lähdeverotukseen liittyvä syrjäntäongelma johtuu ulkomaille sijoittautuneiden yhtiöiden mahdollisesta yliverotuksesta. Tämä johtuu heidän mukaansa siitä, että lähdejäsenvaltio perii lähdeveroa ulkomaille sijoittautuneen yhtiön saamista bruttotuloista, kun taas vastaavia tuloja saavilta kotimaisilta yhtiöiltä ei peritä lähdeveroa ja he maksavat veroa nettotuloistaan.²¹⁵ Näin ollen kotimaahan sijoittautuneet yhtiöt maksavat samasta tulosta vähemmän veroa, kun taas ulkomaille sijoittautuneet yhtiöt

²¹² *Ibid.*

²¹³ Sjoerd ja muut 2023, s. 877.

²¹⁴ De Broe ja Massant 2021, s. 94.

²¹⁵ De Broe ja Massant 2021, s. 94.

maksavat vastaavasta tulosta enemmän veroa STTR-säännön nojalla perittävän lähdeveron vuoksi.

He toteavat, että EUT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällainen erilainen kohtelu voi johtaa ulkomailla asuvien yhtiöiden perusvapauksia loukkaavaan syrjintään. Oikeuskäytännön perusteella ulkomaille sijoittautuneilla yhtiöille tulisi olla mahdollisuus vähentää lähdevaltiossa harjoitettuun toimintaan välittömästi liittyvät elinkeinotoiminnan kulut, jolloin lähdevero perittäisiin nettotuloista. De Broe ja Massant myös esittävät, että EUT:n oikeuskäytännön mukaan sellainen kohtelu, jossa lähdeveroa peritään ulkomaisille yrityksille suoritetuista tappiollisista maksuista, rikkovat pääomien vapaata liikkuvuutta. Tämä johtuu heidän mukaansa siitä, että kotimaiset tappiolliset yhtiöt eivät maksaisi yhteisöveroa, mikäli he tekisivät verovuonna tappiota. STTR-säännön valossa lähdevaltion olisi siten lykättävä lähdeveron kantamista siihen asti, kunnes ulkomaille sijoittautuneesta yhtiöstä tulisi kannattava.²¹⁶

Myös Brokelind on esittänyt, että STTR-sääntö loukkaa sijoittautumisvapautta EU-alueelle sijoittautuneiden yritysten osalta. Toisaalta Brokelindin mukaan STTR-sääntö loukkaa myös pääomien vapaata liikkuvuutta suhteessa kolmansiin maihin. Brokelind perustelee väitettään sillä, että STTR-sääntö rikkoo valtioiden oikeutta määritellä verokanta ja verotusvallan jakautuminen verosopimuksissa. Hänen mukaansa Pilari 2 -sääntelyn mukainen verotusvallan jakautumisen turvaaminen ei voi johtaa siihen, että kotimaisia ja rajat ylittäviä tilanteita ei kohdeltaisi tasapuolisesti. Brokelindin mukaan aina, kun tietyn tyyppisen tulon osalta on säädetty verovapautusmenetelmä kotimaisessa tilanteessa, sitä ei voida kieltää rajat ylittävissä tilanteissa pelkästään siksi, että se aiheuttaa veropohjan rapautumisen riskin.²¹⁷

²¹⁶ De Broe ja Massant 2021, s. 94.

²¹⁷ Brokelind 2021, s. 218.

5. Vaikutusarvionti

5.1 Pilari 2 -sääntelyn tavoitteiden ja vaikutusten arviointi

5.1.1 Pilari 2 -sääntelyä kohtaan esitetty kritiikki

Tuloverotus on Jaakkolan mukaan pitkään nähty EU:ssa haasteena vero-oikeudelliselle integraatiolle, joten minimiverotusta on pidettävä merkittävänä poliittisena askeleena Euroopan unionissa. Perinteisesti kansainväliseen konserniin kuuluvia verotettavia yhtiöitä on verotettu itsenäisinä verovelvollisina ja niiden voitot ovat kohdennettu verotettavaksi vain niiden vero-oikeudellisessa asuinvaltiossa. IIR-sääntö kuitenkin muuttaa asetelmaa siten, että aliverotettua tuloa siirretään emoyhtiön sijaintivaltioon ja täydennysvero on sen määränneen valtion verotuloa. Jos verottamiseen lähtökohtaisesti oikeutettu valtio soveltaa vähimmäisverokantaa, ei tuloa siirretä. Lisäksi valtio voi määrätä kansallisen täydennysveron, jos yleinen verokanta tässä valtiossa jää alle 15 prosentin vähimmäistason. Tässäkään tapauksessa tuloa ei siirretä vaan verotusoikeus pysyy kokonaan kyseisellä valtiolla. Mikäli muissa valtioissa kuin emoyhtiön sijaintivaltiossa verotetaan vähimmäistasolla, sovelletaan perinteisiä normeja verotusoikeuden jakamisesta valtioiden välillä.²¹⁸

Jaakkola on katsonut IIR-säännön irtautuvan ylikansallisen vero-oikeuden perusideoista. IIR-sääntö velvoittaa valtiot käyttämään verotusvaltaa yritystuloon ja täten se poikkeaa supranationaalisen veroregiimin alkuperäisestä lähtökohdasta – julkisen vallan rajoittamisesta. IIR-sääntö tuo Jaakkolan mukaan, vastoin aiempia kehityslinjoja, yhdenkertaisen verotuksen periaatteen (*single tax principle*) ylikansalliseen vero-oikeuteen, jossa yritystuloa verotettaisiin ainakin kerran eli vähintään yhdessä valtiossa ja vähintään minimiverokannalla.²¹⁹ Myös Nogueira on esittänyt, että OECD:n mallisääntöjä voitaisiin pitää erottamattomana osana uutta kansainvälisen verotuksen mallia, joka tähtää yhdenkertaiseen verotukseen. Avi-Yonah ja Xu tunnistavat yhdenkertaisen verotuksen olevan BEPS-hankkeen tavoitteena. Heidän mukaansa kansainvälisen verolainsäädännön uudistuksen uusi suunta BEPS-hankkeen yhteydessä on turvata yhdenkertaisen verotuksen periaate.²²⁰

Jaakkolan mukaan vähimmäisverotus merkitsee myös katkosta ylikansalliseen yritysveroreformiin, jonka alkuperäisenä ideana oli kohdentaa verotusoikeus valtiolle, jossa yritys luo arvoa. IIR-säännöllä tuloa ei kuitenkaan siirretä verotettavaksi yhdestä valtiosta

²¹⁸ Jaakkola 2024, s. 23–24.

²¹⁹ Jaakkola 2024, s. 24.

²²⁰ Nogueira 2020, s. 485.

toiseen siksi, että tulo on arvonluonnin vuoksi muodostanut tässä toisessa valtiossa. Tuloa siirretään Jaakkolan mukaan sen vuoksi, että tuloa ei ole verotettu riittävästi siinä valtiossa, jossa arvonluonti on tapahtunut.²²¹

Myös Mason on todennut, että minimiverotus kohdistuu enemmän siihen, maksavatko yritykset veroa kuin siihen, missä veroa maksetaan,²²² joka mielestäni vastaa Jaakkolan näkemystä. Vanistendael on esittänyt samanlaista kritiikkiä kuin Mason ja todennut, että BEPS-hankkeen tavoitteena on korjata verosopimusten sääntöjen ja kansallisten verojärjestelmien erojen yhdistelmästä johtuvat tilanteet, joissa kansainvälisessä verotuksessa verotetaan liian vähän tai ei lainkaan.²²³

Masonin mukaan BEPS-hankkeen suositukset heijastavat uudenlaista sitoutumista täysimääräiseen verotukseen, mutta ne heijastavat myös haluttomuutta kohdata niiden taustalla olevaa verotulojen jakautumista koskevaa kysymystä. Täyden verotuksen konseptin mukaan tulot eivät saisi jäädä verottamatta, mutta BEPS-hankkeessa ei täsmennetä sitä, missä tuloa pitäisi verottaa. Mason esittää, etteivät valtiot todella sitoutuneet niiden sääntöjen kehittämiseen, jotka muotoilisivat sitä, kenellä on oikeus verottaa ja missä valtiossa. Hänen mukaansa BEPS-maat linjasivat mukauttavansa verotuksen arvonmuodostukseen ja koska he eivät koskaan kyenneet määrittelemään tätä linjausta, he näkivät siinä sen, mitä he halusivat nähdä.²²⁴ Tulkitsen Masonin väitteen tarkoittavan sitä, että valtioiden pohjimmaisena tavoitteena oli nostaa yritysverotuksen tasoa eikä kehittää sitä arvonluontipohjaiseksi.

Lisäksi Collier ja Vella ovat esittäneet Pilari 2 -sääntelystä vastaavanlaista kritiikkiä kuin Mason ja Jaakkola. Heidän mukaansa Pilari 2 -sääntelyn tavoitteita on pidettävä epävarmoina. He esittävät, että tammikuussa 2019 sääntelyn tavoitteena oli puuttua voitonsiirtoihin ja veropohjan rapautumiseen sekä kiinnittää jokseenkin huomiota verokilpailun lieventämiseen. Helmikuussa 2019 tavoitteiksi mainittiin sekä voitonsiirto että verokilpailu, mutta oli epäselvää, oliko ”todellista toimintaa” koskeva verokilpailu sääntelyn kohteena. Valtioiden välillä havaittiin erimielisyyksiä tammikuussa 2020 ja viime kädessä valtioilla ei ollut linjaa voitonsiirtoa sekä verokilpailua koskevan tavoitteen rajaamisessa.²²⁵ Tulkitsen, että ”todellista toimintaa” koskeva verokilpailu on tässä yhteydessä tarkoittanut laillisin keinoin

²²¹ Jaakkola 2024, s. 25.

²²² Mason 2020, s. 387.

²²³ Vanistendael 2016, s. 70.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Collier ja Vella 2024, s. 10–13.

toteutettavaa verosuunnittelua, jossa verovelvollinen valitsee objektiivisesti ja taloudellisin perustein itselleen verotuksellisesti keveimmän vaihtoehdon.

Pilari 2 -sääntely on Collierin ja Vellan mukaan poliittinen kompromissi, jolla pyritään vastaamaan molempiin tavoitteisiin. Käytännössä sääntely menee voitonsiirtoa pidemmälle, mutta mahdollistaa jonkin verran verokilpailua. Kuten Mason ja Vanistendael on esittänyt, myös Vellan ja Collierin mukaan Pilari 2 -sääntely keskittyy enemmän siihen, että monikansalliset yritykset maksaisivat veroa. Heidän mukaansa, koska Pilari 2 -sääntelyssä ei anneta selkeää poliittista suuntaa siitä, missä määrin verokilpailu on hyväksyttävää, kiistoja aiheutuu todennäköisesti sääntelyn toimeenpanemisesta ja tulkinnasta, joita on vaikea ratkaista perinteiseen tapaan.²²⁶

Englisch ja Becker ovat esittäneet kirjallisuudessa useamman väitteen, joiden perusteella he ovat kritisoineet Pilari 2 -sääntelyä. He ovat muun muassa katsoneet, että minimiverojärjestelmä voisi rajoittaa valtioiden suvereniteettia laittomalla tavalla. Siltä osin kuin verotus katsotaan suvereeniksi oikeudeksi, minimiverojärjestelmä voidaan tulkita liioitelluksi erityisesti silloin, kun vähimmäisveroa sovelletaan ei-kotimaisiin yrityksiin. Englischin ja Beckerin mukaan tämä näkemys perustuu kuitenkin kyseenalaiseen lähtökohtaan, jossa suvereeni oikeus käyttää kansallista verojärjestelmää houkuttelukeinona olisi ehdottoman ensisijainen suhteessa kansainvälisiin tilanteisiin. Heidän mukaansa rajoittamaton suvereniteetti voi olla perusteltua vain puhtaasti sisäisissä tilanteissa, mutta kansainvälisissä tilanteissa olisi aina huomioitava ulkoisvaikutukset. Englischin ja Beckerin mukaan verokilpailussa on siten ennen ollut voittajia ja häviäjiä, jotka kärsivät veroparatiisien poliittisista verostrategioista. Verokilpailun tasapainon saavuttamiseksi kansainvälinen vähimmäisvero on siten perusteltua.²²⁷

Englisch ja Becker myös tuovat esiin Pilari 2 -sääntelystä aiheutuvan hallinnollisen taakan, joka kohdistuu niin verovelvollisiin yhtiöihin kuin veroviranomaisiin. Heidän mukaansa uuden järjestelmän käyttöönotto lisää lähes väistämättä monimutkaisuutta jo valmiiksi monimutkaiseen kansainvälisen verotuksen kehukseen. Vähimmäisverotus edellyttää esimerkiksi suuren määrän verotustietojen keräämistä ja käsittelemistä, joiden vuoksi vähimmäisverotus vaatii huolellista suunnittelua ja tehokasta sekä yksinkertaista soveltamista. He mainitsevat riskeinä kaksinkertaisen verotuksen lisääntymisen ja yritysten

²²⁶ Collier ja Vella 2024, s. 13–15.

²²⁷ Becker ja Englisch 2019, s. 492.

oikeusvarmuuden heikentymisen, mikäli vähimmäisveroa ei ole asianmukaisesti suunniteltu ja koordinoitu. Vastaavasti asiantuntijahaastattelussa A2 tuotiin esiin Pilari 2 -sääntelyyn liittyvien velvoitteiden lisääntyminen. Haastateltavan näkökulman mukaan suurin ongelma Pilari 2 -sääntelyssä ei liity perusvapauksiin vaan ylisääntelyyn, jonka laajuus ja monimutaisuus eivät ole perusteltavissa sääntelyn tarkoituksen kannalta.²²⁸

Verohallinto kuitenkin vakuuttaa tehneensä panostuksia sääntelyn yksinkertaisen soveltamisen turvaamiseksi. Jotta yritysten raportointivelvollisuus toteutuisi mahdollisimman saumattomasti, Verohallinto aikoo antaa 10 vähimmäisverolakia syventävää ohjetta. Ohjeiden tarkoituksena on täsmentää lain sisältöä ja linkittää se OECD:n vähimmäisverotusta koskevaan aineistoon. Lisäksi Verohallinto tulee antamaan ilmoittamista koskevaa ohjeistusta. Verohallinto tekee myös aktiivisesti sidosryhmäyhteistyötä kotimaassa raportointivelvoitteen yksinkertaisen toteuttamisen turvaamiseksi. Sidosryhmäyhteistyön avulla Verohallinto pyrkii selvittämään, mitkä asiat kentällä aiheuttavat haasteita tai vaikuttavat epäselviltä. Verohallinto tekee myös aktiivisesti kansainvälistä sidosryhmäyhteistyötä, jotta laintäytäntöönpanossa voidaan hyödyntää muiden maiden parhaita käytäntöjä ja pallotella järkeviä toimintapoja muiden valtioiden viranomaisten kanssa.²²⁹

Verohallinto tiedostaa, että esimerkiksi täydennysveron tietoilmoitus, joka perustuu OECD:n standardiin, on sisällöltään monimutkainen ja laaja. Verohallinto ei kuitenkaan Suomessa pysty vaikuttamaan sen sisältöön tai muotoon, jolla ilmoitus on annettava ja otettava sisään, koska tämä ilmoitus vaihdetaan ilmoituksella ilmoitettujen konserniyksiköiden sijaintivaltioiden kesken, jos Suomella on voimassa oleva tietojenvaihtosopimus sijaintivaltion kanssa. Verohallinnon mukaan tietojenvaihto on määrämuotoista. Verohallinto tulee kuitenkin käyttämään ilmoituskanavana OmaVeroa, mihin veroilmoitusten antaminen on pyritty keskittämään kaikilta osin viime vuosina.²³⁰

5.1.2 Pilari 2 -sääntelyä koskevien tavoitteiden arviointi hyvän verojärjestelmän näkökulmasta

Katson, että BEPS-hankkeessa on poliittisella tasolla kysymys verotusvallan palauttamisesta arvonluontivaltioon, oikeudenmukaisen verojärjestelmän luomisesta, veroparatiisien kitkemisestä ja verokilpailun lieventämisestä, joita toteutetaan erityisesti Pilari 2 -sääntelyn avulla. Minimiverotuksen poliittinen tausta koostuu siten monikansallisten yritysten

²²⁸ Asiantuntijahaastattelu A2.

²²⁹ Asiantuntijahaastattelu A1.

²³⁰ Asiantuntijahaastattelu A1.

veropoliittisen vallan kasvusta ja siitä aiheutuvan verotusvallan eriytymisen palauttamisesta yrityksiltä valtioille. Poliittinen tausta kytkeytyy mielestäni uudenlaisen hallinnointitavan muodostumiseen, josta edellä kuvatuin tavoin Lang käyttää nimitystä ”global tax governance”.

Olen esimerkiksi samaa mieltä Jaakkolan näkemyksen kanssa siitä, että IIR-säännöllä tuloa ei siirretä verotettavaksi yhdestä valtiosta toiseen vain siksi, että tulo on arvonluonnin perusteella muodostunut tässä toisessa valtiossa. Tuloa siirretään verotettavaksi sen vuoksi, että tuloa ei ole verotettu riittävästi siinä valtiossa, jossa se on arvonluonnin kriteereiden perusteella syntynyt. Katson Masonin sekä Collerin että Vellan näkemysten olevan yhteneväinen Jaakkolan näkemyksen kanssa siitä, että Pilari 2 -sääntely kohdistuu enemmän siihen, että yritykset maksaisivat veroa. Olen kuitenkin eri mieltä Masonin kanssa siitä, etteikö Pilari 2 -sääntelyssä olisi otettu kantaa siihen, missä valtiossa tuloa olisi tarkoitus verottaa. Mielestäni on päinvastoin hyvin selkeää, että Pilari 2 -sääntelyn lähtökohtana on arvonluontivaltioon pohjautuva verotusmalli. On kuitenkin eri asia arvioida sitä, onko arvonluontivaltiopohjainen yritysverotus sääntelyn ainoana tavoitteena.

Katson kuitenkin, ettei hanketta välttämättä ole kehitetty vain sen pohjalta, että verotuksen tulisi tapahtua arvonluontivaltiossa vaan taustalla on ollut myös yleinen tarve nostaa yritysverotuksen tasoa. Erityisesti IIR-säännön logiikka perustuu siihen, ettei tuloa ole verotettu tarpeeksi. Ymmärrän kuitenkin taustalla olevan tavoitteen siitä, että tuloa olisi verotettava sen todellisessa arvonluontivaltiossa. IIR-säännöllä on siten mielestäni kaksi tavoitetta, jotka kulmineituvat yhteen. Ensinäkin, tuloa verotetaan, koska sitä ei ole verotettu tarpeeksi. Toiseksi tuloa verotetaan, koska sitä ei ole verotettu (tarpeeksi) arvonluontivaltiossa. Näin ollen totean, että on perusteltua katsoa sääntelyn tavoitteena olevan myös se, että yritykset lähtökohtaisesti maksaisivat enemmän veroa.

Esitän myös, että sääntelyn päällekkäisestä soveltamisesta OECD:n ja IF:n sekä EU:n tasolla voi aiheutua ongelmia. Sääntelyn monimutkaisuus johtaa väistämättä tulkintaongelmiin, joita kansalliset tuomioistuimet sekä EUT joutuvat ratkomaan. Riskinä on tällöin se, että sääntelyä tulkitaan eri tavalla eri lainkäyttöalueiden tuomioistuimissa. Mahdolliset epä johdonmukaisuudet muodostavat riskin hyvän verojärjestelmän vaarantumiselle, koska hyvän verojärjestelmän tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen.

Toisaalta mahdollisten epä johdonmukaisuuksien välttämiseksi on toteutettu niin sanottu Common Approach -lähestymistapa. Verohallinnon mukaan Suomessa lainsäätäjät arvioi

kunkin OECD:n hallinnollisen ohjeistuksen julkaisemisen jälkeen, onko kyseessä sellainen ohje tai muutos, joka vaatisi uuden ohjeistuksen säätämisen lain tasolle Suomessa. Niiltä osin kuin tällaista ratkaisua ei ole tehty, lainsäätäjällä on katsonut, että OECD:n hallinnollinen ohjeistus on olemassa olevaa lainsäädäntöä täsmentävää eikä sillä säädetä verosta siten, että Suomen perustuslaki edellyttäisi sen tuomista lakiin.²³¹

Esimerkiksi vähimmäisverolaissa tarkoitettujen oikaistavien erien täsmentämiseksi tulee käyttää OECD:n materiaaleja tulkintalähteenä. Tämä on sisäänrakennettu sekä kansalliseen lakiin että direktiiviin ja perustuu edellä mainittuun Common Approach -lähestymistapaan. Jos valtio ottaa sääntelyn käyttöön, sen on sitouduttava yhdenmukaiseen tulkintaan.²³² Common Approach -lähestymistapa ei kuitenkaan poista Pilari 2 -sääntelyn monimutkaisuutta ja tulkinnanvaraisuutta, jotka ovat hyvään verojärjestelmään kohdistuvia riskejä. Katson, että lähestymistapa lähinnä laskee räikeiden epäjohtonmukaisuuksien muodostumisen riskiä, mutta se ei poista Pilari 2 -sääntelylle ominaista laajaa monimutkaisuutta ja tulkinnanvaraisuutta.

Hyvään verojärjestelmään kuuluvat mielestäni myös verovelvollisen oikeusturvakeinot, jotka tukevat hyvän verojärjestelmää ja mahdollistavat verovelvollisen pääsyn oikeuksiinsa. Selvää on, että Pilari 2 -sääntelyn soveltaminen tulee aiheuttamaan tulkintaongelmia varsinkin alkuvaiheessa, koska sääntelystä ei vielä ole olemassa oikeuskäytäntöä. Siitä syystä pidän erityisen tärkeänä, että verovelvollisilla tulisi ainakin Suomessa voida olla mahdollisuus hakea tulkinnallisissa tilanteissa ennakkoratkaisua verotusmenettelylain 84 §:n tai 85 §:n mukaisesti joko Keskusverolautakunnalta tai Verohallinnolta. Pidän yritysten oikeusturvan kannalta yllättävänä linjauksena, ettei Verohallinnon mukaan vähimmäisverolain soveltamisesta ole tällä hetkellä mahdollista hakea ennakkoratkaisua. Verohallinto käy pyynnöstä konsernien kanssa ennakkollisia keskusteluita aihepiiriin liittyen. Ennakkollisia keskusteluja on Verohallinnon mukaan jo käyty.²³³

Verohallinnon linjauksen lisäksi suurten konsernien vähimmäisverotusta koskevan hallituksen esityksen mukaan täydennysveroista ei alkuvaiheessa ole mahdollista saada Verohallinnon ennakkoratkaisua. Verohallinnon ja hallituksen esityksen linjaus perustuu juuri edellä mainittuun Common Approach -lähestymistapaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että koska

²³¹ Asiantuntijahaastattelu A1.

²³² Asiantuntijahaastattelu A1.

²³³ Asiantuntijahaastattelu A1.

GloBE-säännöt on tarkoitus implementoida osaksi ne käyttöön ottavien valtioiden kansallista lainsäädäntöä ja niiden mukaisen verotuksen toimittavat kansalliset veroviranomaiset, on mahdollista, että syntyy tilanteita, joissa eri valtioissa sääntöjä tulkitaan eri tavalla. Tämän vuoksi Inclusive Framework tutkii erilaisia keinoja ja mekanismeja, joilla voitaisiin lisätä sääntöjen soveltamiseen liittyvää oikeusvarmuutta.²³⁴

Verohallinnon ja hallituksen esityksen linjaus on kuitenkin oikeusturvan kannalta ongelmallista. Ensinäkin, hallituksen esityksessä ei ole määritelty sitä, mitä sääntelyn alkuvaiheella tarkoitetaan. Hallituksen esityksessä ei esimerkiksi ole mainintaa siitä, miten OECD:n työ ennakkoratkaisujärjestelmän osalta on edistynyt. Koska ensimmäiset vähimmäisverotusta koskevat ilmoitukset tulee antaa vuoden 2026 aikana, tulisi ennakkoratkaisumenettely mahdollistaa viimeistään silloin. Toiseksi, ennakkoratkaisua vaativia tulkintaongelmia syntyy juuri sääntelyn alkuvaiheessa, kun voimassa olevaa vakiintunutta verotus- tai oikeuskäytäntöä ei ole. Esimerkiksi Keskuskauppakamarin lausunnossa pidetään hyvin ongelmallisena sitä, ettei ennakkoratkaisua voida alkuvaiheessa hakea edes siitä, onko yksittäinen yhtiö tai konserni ylipäänsä Pilari 2 -sääntelyn soveltamisalan piirissä.²³⁵ Myös asiantuntijahaastattelussa A2 tuotiin ilmi, että verovelvollisen tulisi ehdottomasti voida hakea ennakkoratkaisua vähimmäisveron soveltamisesta. Hänen mukaansa verovelvollisen oikeusvarmuus edellyttää epäselvien ja tulkinnanvaraisten asioiden ratkaisemista verovelvollisen edun mukaisesti, olettaen, että verovelvollinen on toiminut asiassa vilpittömässä mielessä.²³⁶ Lisäksi Ruotsissa on päädytty mahdollistamaan ennakkoratkaisut jo lain voimaantulosta alkaen,²³⁷ joten Common Approach -lähestymistapaa tuskin voitaisiin pitää esteenä ennakkoratkaisumenettelylle.

Pelkkä ennakkollinen keskustelu ei siten riitä turvaamaan verovelvollisten oikeusturvaa ja muutoksenhakekeinojen mahdollisuuksien evääminen sääntelyn alkuvaiheessa muodostaa riskin hyvälle verojärjestelmälle. Oikeusturvan kannalta on ongelmallista, ettei verovelvollisella ole mahdollista hakea muutosta ennakkollisen keskustelun perusteella annettuun ohjeistukseen, vaikka ennakkollisesta keskustelusta on mahdollista saada kirjallinen ohjeistus. Lisäksi ristiriitaista on että, Verohallinnon mukaan, jos keskustelussa esille tulleista

²³⁴ HE 77/2023 vp., s. 24.

²³⁵ Ks. Keskuskauppakamarin lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle 2023, s. 2

²³⁶ Asiantuntijahaastattelu A2.

²³⁷ Ks. Keskuskauppakamarin lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle 2023, s. 2 ja Prop. 2023/24:32, s. 483–484.

asioista ei ole olemassa vakiintunutta verotus- tai oikeuskäytäntöä tai osapuolet ovat asian lainsäädännöllisestä tulkinnasta erimielisiä, yhteisöä ohjataan esimerkiksi hakemaan kirjallista muutoksenhakukelpoista ennakkoratkaisua.²³⁸

Katson, että mitä suurempi joukko valtiota sitoutuu sääntelyyn, sen paremmin sääntelyn tavoitteet toteutuvat. Varjopuolena on kuitenkin valtioiden perääntyminen. Kuten olen aiemmin todennut, Yhdysvalloilla on merkittävä rooli globaalissa taloudessa ja kansainvälisen vero-oikeuden kehittämisessä. Valkoisen talon julkaisu Yhdysvaltojen verosuvereniteetin loukkaamisesta voisi johtaa siihen, että Yhdysvallat ja yhä useampi suuri talousmaa irrottautuvat sääntelystä. Tällöin suurena riskinä on, että sääntely viime kädessä kohdistuu vain EU-jäsenmaihin sijoittautuneihin yrityksiin.

On ristiriitaista, että Pilari 2 -sääntelyllä tavoitellaan oikeudenmukaista verojärjestelmää, mutta sääntelyn epäonnistumisen riskit voivat johtaa päinvastaiseen lopputulokseen. Sellainen verotus, joka kohdistuisi vain pieneen joukkoon yrityksiä, on lähtökohtaisesti epäoikeudenmukaista. Perustan väitteeni siihen, että Pilari 2 -sääntelyn tavoitteena on nimenomaan puuttua yritysverotuksen tasoon globaalisti, jolloin sääntelyn soveltaminen pelkästään EU-tasolla ei täytä sen tavoitteita. Näin ollen totean, että tässä skenaariossa Pilari 2 -sääntely ei tulisi olemaan linjassa tavoiteltavan oikeudenmukaisen verojärjestelmän kanssa. Tavoitteiden toteutumisen kannalta on siten tärkeää, että sääntelyä sovellettaisiin kaikissa niissä valtioissa, jotka olivat alun perin sitoutuneet sääntelyyn ja että sääntelyn tulkinta olisi mahdollisimman yhdenmukaista.

Katson, että nykyisessä muodossa ja kokonaisuutena Pilari 2 -sääntely tulisi tasaamaan verotuottojen jakaantumista globaalisti. Perustan näkemykseni Englischin ja Beckerin esittämiin väitteisiin siitä, että globaalinen verotason kasvu pienentää voitonsiirroista saatavaa rajahyötyä. Totean kuitenkin, että voitot eivät tule koskaan jakautumaan täydellisesti niin kauan kuin voitonsiirroista saatava rajavoitto on suurempi kuin rajakustannus. Eikä sen mielestäni tarvitsekaan olla niin, että voitot jakaantuisivat täydellisesti vaan tärkeintä olisi löytää tasapaino. Rajavoiton ja -kustannuksen välistä eroa voidaan tasata, mikä nostaa kynnystä voitonsiirtoihin ja edistää arvonluonnin perusteella tapahtuvaa verotusta. Tasapaino edistää myös tervettä verokilpailua, jossa veroparatiisikikkailu ei ole yhtä kannattavaa kuin aiemmin, mutta toisaalta verovelvollisella on silti mahdollisuuksia optimoida verotustaan kohtuullisesti

²³⁸ Ks. Verohallinnon nettisivuja koskeva ohjeistus ennakkollisesta keskustelusta ”Ennakollinen keskustelu palvelee haastavissa verokysymyksissä”.

perusvapauksiensa nojalla. Verotuottojen tasapuolinen jakaantuminen ei kuitenkaan voi johtaa perusvapauksien liialliseen rajoittamiseen.

Hyvän verojärjestelmän piirteinä on pidettävä myös hallinnollisesti toimivaa ja yksinkertaista verojärjestelmää. Pilari 2 -sääntelyn hallinnollinen toimivuus edellyttäisi tehokasta tiedonkäsittelyä ja resursseja, jotta hallinnointitapaakaan ei muodostu kohtuuttoman suurta. Mielestäni riskinä on, että erityisesti ilmoitusvelvollisuus muodostuu verovelvolliselle hyvin raskaaksi ja toisaalta tiedonkäsittely sekä tietojenvaihto valtioiden välillä luo painetta kansallisille veroviranomaisille. Hallinnollinen taakka voi kuitenkin selkeytyä ajan kuluessa ja pidän toisaalta vero-oikeudelle ominaisena sitä, että sääntely edellyttää ainakin alkuun hallinnollisia panostuksia niin verovelvollisilta kuin veroviranomaisilta. Hallinnollisen toimivuuden varmistamiseksi verovelvolliset tulevat tarvitsemaan veroviranomaisilta selkeää ohjeistusta ja tukea, jotta sääntely toteutuisi sen tavoitteiden edellyttämällä tavalla ja verojärjestelmä ei sääntelyn seurauksena rapautuisi.

Sen lisäksi vähimmäisverotusta koskevien sääntöjen ymmärtäminen vaatii merkittäviä panostuksia molempipuoliseen osaamiseen. Osaamiseen panostaminen tarkoittaa selkeää viestintää, ohjeistuksia ja koulutuksia Verohallinnolta sekä muilta sääntelyn piirissä olevilta veroviranomaisilta. Toisaalta sääntely edellyttää yrityksiltä huolellista paneutumista veroviranomaisten ohjeistuksiin ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamiseen.

Pilari 2 -sääntelyn monimutkaisuus sekä sen saama kritiikki vahvistaa Masonin näkemystä siitä, etteivät valtiot olleet täysin sitoutuneita yksinkertaisemman ja oikeudenmukaisemman verotusmallin kehittämiseen. Pidän Pilari 2 -sääntelyä hyvin voimakkaana keinona tasata verotuloja. Sääntelyn tavoitteet ovat toisaalta perusteltuja, mutta toisaalta hyvin rajuja suhteessa EU:n perusvapauksiin. Samasta syystä sääntely on saanut kirjallisuudessa laajalti kritiikkiä edellä mainittujen näkemysten ohella myös sen suhteesta EU:n perusvapauksiin ja verosuunniteluun.

Katson toiveikkaasti myös, että uudenlainen hallinnointitapa eli ”global tax governance” voisi johtaa siihen, että monikansalliset yritykset pitäisivät veroparatiisikikkailua moraalisesti kyseenalaisena ja markkinoisivat itseään eettisenä toimijana verotuksen osalta. Tässä skenaariossa arvonluontivaltiossa tapahtuva verotus voisi toteutua sen tarkoittamalla tavalla. Lainsäädännön onnistuminen vaatisi kuitenkin molempipuolista avoimuutta ja osaamista yrityksiltä sekä veroviranomaisilta.

Mielestäni on vielä vaikea arvioida sitä, millaiset vaikutukset Pilari 2 -sääntelyllä tulee olemaan ja saavutetaanko sillä halutut tavoitteet. Isojen lainsäädäntöhankkeiden osalta on kuitenkin perusteltua olettaa, etteivät ne toteudu ongelmitta. Yhteistä kaikille verolainsäädäntöhankkeille on kuitenkin se, että niiden tulisi tukea hyvää verojärjestelmää. Tulkitsen, että OECD:n ja IF:n käsitys hyvästä verojärjestelmästä eroaa jokseenkin omasta käsityksestäni. Katson ettei sääntelyä ole toteutettu tarpeeksi objektiivisesti vaan tarkoituksena on ollut toteuttaa sellainen verotusvallan palautus, jossa riskinä on, että verovelvollisia kohdellaan kohtuuttomalla tavalla. On vaarassa, että sääntelyn soveltaminen useilla lainkäyttöalueilla johtaa epäjohtamukaisuuksiin sekä verovelvollisten oikeusturvan heikentymiseen tai sääntely kohdistuu loppupeleissä liian pieneen joukkoon valtioita. Sen lisäksi sääntelyn monimutkaisuus ja hallinnollinen taakka eivät mielestäni tue hyvän verojärjestelmän piirteitä. Optimaalisinta olisi löytää ratkaisu, jossa sääntelyn tavoitteet ja riskit eivät ole niin räikeässä epätasapainossa kuin nykyisessä tilanteessa.

Voin siten havaita, että Pilari 2 -sääntelyn tavoitteena on luoda verojärjestelmästä oikeudenmukainen ja tehokas. Tulkitsen, että OECD tavoittelee Pilari 2 -sääntelyllä verotusvallan palauttamista yrityksiltä valtioille. Perustan näkemykseni siihen, että sääntelyn tavoitteena on lieventää verokilpailua ja varmistaa, että yritykset maksaisivat vähintään minimitasoa verran veroja eivätkä voitot valuisi veroparatiiseihin. Sääntelyn onnistumisen riskit ovat kuitenkin vähintään yhtä suuret kuin sen tavoitteet. Riskinä on nimittäin juuri se, että verojärjestelmä muodostuu epäoikeudenmukaiseksi, hallinnollisesti tehottomaksi ja monimutkaiseksi. Esitetyt riskit muodostavat hyvästä verojärjestelmästä tällöin päinvastaisen, mikä olisi ristiriitaista sääntelyn tavoitteisiin nähden.

5.2 Pilari 2 -sääntelyn suhde EU:n perusvapauksiin ja verosuunnitteluun

Kuten aiemmin olen todennut, verolainsäädännön on tuettava hyvää verojärjestelmää. Hyvää verojärjestelmää tukee se, että verolainsäädäntö ei rajoita perusvapauksia kohtuuttomalla tavalla ja että mahdolliset perusvapausrajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Katson, että suurimmat ongelmat Pilari 2 -sääntelyn osalta kohdistuvat erityisesti sääntelyn soveltamiseen EU-alueella. Kuten aiemmin olen tuonut esille, Helmisen ja Vanistendaelin mukaan perusvapauksia rajoittava veronkiertoon puuttuminen ei ole lähtökohtaisesti hyväksyttävää, jos järjestelylle on objektiivisesti todettavissa oleva taloudellinen pohja. Perusvapauksia voidaan kuitenkin rajoittaa poikkeuksellisesti tilanteissa, joissa perusvapauksia rajoittaville normeille on useampi yleistä etua koskeva pakottava syy, vaikka

kyseessä ei olisi täysin keinotekoinen järjestely. Toisaalta De Broen ja Massantin mukaan yleisen edun perusteella hyväksyttäviä syitä on kuitenkin vain rajoitetusti eikä hyväksyttävänä yleisinä etuina pidettävinä syitä ole vaikutukset valtion talouteen, verotulojen vähentymiseen tai verokilpailun hillitsemiseen.

Voin siten havaita, että Pilari 2 -sääntely rajoittaa EU:n perusvapauksista erityisesti sijoittautumisvapautta. Olen kirjallisuudessa esitetyn kanssa samaa mieltä siitä, että IIR-sääntö rajoittaa konsernin emoyhtiön sijoittautumisvapautta, koska se asettaa sellaisen emoyhtiön, joka on perustanut tytäryhtiön toiseen matalamman verotuksen jäsenvaltioon, epäedullisempaan asemaan kuin emoyhtiön, joka on perustanut tytäryhtiön itsensä kanssa samaan jäsenvaltioon alhaisen verotuksen vuoksi. Lisäksi katson, että IIR-sääntö kannustaa yhtiöitä luopumaan tytäryhtiöiden perustamisesta tai hankkimisesta sellaisessa jäsenvaltiossa, joissa tytäryhtiön verotaso olisi matalampi kuin emoyhtiön jäsenvaltiossa.

Myös UTPR-sääntöä on kritisoitu erityisesti suhteessa sijoittautumisvapauteen. UTPR-sääntö on mielestäni ristiriitainen suhteessa sijoittautumisvapauteen, koska se evää verovelvolliselle kuuluvan verovähennysoikeuden ja täten vähentää kyseessä olevan jäsenvaltion tarjoamia veroetuja. UTPR-säännön näkökulmasta Pilari 2 -sääntely suosii kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita emoyhtiöitä, jotka ovat alun perin perustaneet samaan matalan verotuksen jäsenvaltioon tytäryhtiön, jolloin verovähennysoikeutta ei evätä. UTPR-sääntö siten johtaa korkeampaan verotukseen ulkomaille sijoittautuneiden yritysten osalta, mikä vahingoittaa sisämarkkinoiden toimivuutta ja rikkoo sijoittautumisvapautta. Kirjallisuudessa on lisäksi esitetty, että UTPR-sääntö voisi rikkoa pääomien vapaata liikkuvuutta. Katson kuitenkin, että UTPR-sääntö rikkoo ensisijaisesti sijoittautumisvapautta, koska eriarvoinen kohtelu yritysten välillä perustuu ensisijaisesti heidän sijaintiinsa.

Katson kirjallisuudessa esitetyn mukaisesti, että STTR-sääntöä olisi arvioitava suhteessa sijoittautumisvapauteen. Mielestäni syy väitteelle on selkeä, koska STTR-sääntö johtaa ulkomaisten yhtiöiden korkeampaan verotukseen lähdeveron vuoksi. STTR-sääntö on ongelmallinen myös siksi, että lähdevero peritään bruttotuloista. STTR-säännön vuoksi ulkomainen yhtiö ei voi tehdä samasta tulosta samoja vähennyksiä kuin kotimaiset yhtiöt, joita koskeva yhteisövero peritään nettotuloista. Mielestäni tämä johtaa selkeään epäkohtaan ulkomaisten ja kotimaisten yhtiöiden verokohtelun osalta.

STTR-säännön toimivuutta voitaisiin näkemykseni mukaan arvioida myös suhteessa pääomien ja maksujen vapaaseen liikkuvuuteen, kuten De Broe ja Massant sekä Brokelind ovat esittäneet. De Broe ja Massant ovat tuoneet esiin, STTR-sääntöä olisi kuitenkin ensisijaisesti arvioitava suhteessa sijoittautumisvapauteen. Sääntö voi silti vaikeuttaa myös pääomien ja maksujen vapaata liikkuvuutta silloin, kun lähdeveroa peritään ulkomaisille yrityksille suoritetuista tappiollisista maksuista. De Broe ja Massant perustelevat näkemystään mielestäni täsmällisesti, koska kotimaiset tappiolliset yhtiöt eivät maksaisi yhteisöveroa, mikäli he tekisivät verovuonna tappiota. STTR-säännön alla ulkomaiset yhtiöt joutuvat kuitenkin maksamaan lähdeveroa myös tappiollisista maksuista.

Katson, että erityisesti IIR-sääntö vaikeuttaa verosuunnittelua. Perustan näkemykseni Nogueiran esittämään väitteeseen siitä, että IIR-sääntö tekee sijoittautumisvapauden käyttämisestä raskaampaa, sillä se suosii yhtiöitä olemaan hankimatta tai perustamasta matalamman verotuksen jäsenvaltioista. On epäreilua olettaa, että yritykset lähtökohtaisesti hankkisivat tai perustaisivat tytäryhtiötä matalamman verotuksen jäsenvaltioihin vain siitä syystä, että jäsenvaltiossa on matala verotus. Lähtökohtaisesti yritysjärjestelyitä koskeviin päätöksiin vaikuttaa myös moni muu asia, kuten jäsenvaltion yleinen taloustilanne, jäsenvaltion harjoittama vienti ja tuonti, jäsenvaltion kilpailukyky markkinoilla ja sen tuottavuus sekä bruttokansantuote ja työntekijöitä koskeva lainsäädäntö.

UTPR-sääntö vaikeuttaa verosuunnittelua siitä näkökulmasta, että säännön avulla evätään verovelvolliselle kuuluva verovähennysoikeus. Täten sääntö kaventaa myös täysin sallittujen verosuunnittelukeinojen hyödyntämistä, kuten Suomessa koulutusvähennyksen tai tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevan vähennyksen käyttämistä. Säännön piirissä olevat yritykset asetetaan epäedullisempaan asemaan sen vuoksi, että he ovat perustaneet tytäryhtiön matalamman verotuksen jäsenvaltioon, vaikka tytäryhtiötä ei olisi perustettu jäsenvaltioon matalamman verotuksen vuoksi. Samanaikaisesti ne yritykset, jotka ovat sijoittautuneet kyseiseen jäsenvaltioon ja hankkineet sieltä tytäryhtiön, voivat hyödyntää jäsenvaltion tarjoamia veroetuja. Näiltä yrityksiltä ei kuitenkaan evätä verovähennysoikeutta, vaikka he olisivat alun perin sijoittautuneet tähän jäsenvaltioon ja perustaneet sinne tytäryhtiön siitä syystä, että jäsenvaltiossa on keskimääräistä matalampi verotus.

Katson kuitenkin, että UTPR- ja STTR-sääntöjen vaikutus verosuunnitteluun jää todennäköisesti pieneksi verrattuna IIR-sääntöön. Perustan väitteeni siihen, että UTPR-sääntöä sovelletaan EU-alueella vain poikkeuksellisesti. STTR-säännön osalta katson, että säännön

soveltaminen jäisi ainakin Suomessa vähäiseksi. Perustan väitteeni siihen, että STTR-säännön alaisia tuloja verotetaan Suomessa lähtökohtaisesti 20 prosentin yhteisöverokannan mukaisesti²³⁹, jolloin STTR-säännöllä tulee tuskin olemaan suuria vaikutuksia Suomen ja muiden valtioiden välisiin verosopimuksiin. On siten todennäköistä, että sääntöjen merkitys EU-alueella ja Suomessa jää vähäiseksi.

Verohallinnon näkemyksen mukaan sääntelyn tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää konserneilta verosuunnittelua. Sääntelyn tavoitteena on, että monikansallisten yritysten voittoja verotetaan siellä, missä kyseisiä voittoja tuottava taloudellinen toiminta tapahtuu ja missä arvo syntyy. Täydennysverotus tulee perustumaan tosiasiallisiin olosuhteisiin ja tätä vasten peilaten verotuksessa pelataan edelleen samoilla säännöillä kuin aikaisemminkin. Vähimmäisverolaki tuo kuitenkin uuden lain, joka on huomioitava, kun laillista verosuunnittelua tehdään.²⁴⁰

Perusvapauksien näkökulmasta on ristiriitaista, että Pilari 2 -sääntelyllä halutaan puuttua veronkiertoon ja veronvälttelyyn, mutta tosiasiassa sääntely tekee kaikista järjestelyistä kannattamattomia. Sääntely myös tekee epähoukutteleviksi sellaiset sulautumiset, joiden myötä konserniin sovellettaisiin tulevana tilikautena Pilari 2 -sääntelyä. Ongelmallista on lisäksi se, katsotaanko tulevaisuudessa veronkieroksi sellainen toiminta, jonka myötä yritys tippuu Pilari 2 -sääntelyn soveltamisalasta. Epäselvää on esimerkiksi se, millaisin perustein sellaista jakautumista ei katsota veronkieroksi, jonka myötä konsernin vuotuinen liikevaihto tippuu alle 750 miljoonaan euroon tulevina tilikautena. Tämä tekee yritysjärjestelyiden suunnittelusta vaikeaa, koska toistaiseksi ei ole olemassa Pilari 2 -sääntelyä koskevaa oikeuskäytäntöä, jossa arvioitaisiin taloudellisten perusteiden täyttymistä suhteessa veronkiertoon.

En kiistä sitä, etteikö verotus olisi liiketoiminnan suunnittelun kannalta tärkeässä asemassa ja etteivätkö yritykset arvioisi jäsenvaltioiden verojärjestelmien eroja. Katson kuitenkin, että verovelvollisen harjoittama objektiivinen arviointi verojärjestelmien välillä ei loukkaa sallitun verosuunnittelun käsitettä, koska niiden välisen vertailun pitäisi olla mahdollista tasapainoisen verokilpailun näkökulmasta. En kuitenkaan pidä vähimmäisverohanketta verokilpailun

²³⁹ STTR-säännöllä ei todennäköisesti ole suuria vaikutuksia Suomen solmimiin verosopimuksiin, vaikka yhteisöveroa alennettaisiin hallituksen suunnittelemaan 18 prosenttiin, koska yhteisöverokantaa ei alenneta alle vähimmäisverokannan. Ks. Valtioneuvoston tiedote 23.4.2025.

²⁴⁰ Asiantuntijahaastattelu A1.

tasapainon palauttajana, kuten Englisch ja Becker ovat väittäneet, koska minimiverohankkeella puututaan perusvapauksiin laajasti ja sillä rajoitetaan myös sallittua verosuunnittelua. Tasapainoisella verokilpailulla tulisi tarkoittaa sellaista verokilpailua, jonka avulla valtiot voisivat houkutella investointeja ja toisaalta yritykset voisivat optimoida liiketoimintaansa myös verotuksen näkökulmasta ilman, että sitä rajoitetaan liikaa.

Verojärjestelmiä loukkaa selkeä veronkierto esimerkiksi veroparatiiseja hyödyntämällä, jolloin yrityksen perustaminen tai hankkiminen johtuu puhtaasti perustamisvaltion matalasta verotuksesta. Veronvälttelyn ja aggressiivisen verosuunnittelun käsitteet ovat kuitenkin toistaiseksi epäselvällä harmaalla alueella, missä verojärjestelmää hyväksikäytetään tavalla, johon sitä ei ole suunniteltu. Lähtökohtaisesti lainsäädännön ei pitäisi voida mahdollistaa veronvälttelyä tai aggressiivista verosuunnittelua. Veronvälttely tai aggressiivinen verosuunnittelu johtuvat siten heikosta verolainsäädännöstä, jonka epäkohtia verovelvollinen hyödyntää itselleen edullisella tavalla.

Perusvapauksia voidaan mielestäni rajoittaa, kun verovelvollinen harjoittaa veronkiertoa ja kun hänen toimintansa voidaan selkeästi määritellä olevan veronkiertoa. Sen vuoksi katson, ettei veronvälttelyyn tai aggressiiviseen verosuunnitteluun voida puuttua rajoittamalla verovelvolliselle kuuluvia perusvapauksia näin mittavasti, koska niiden määritelmiä ei ole voitu selkeästi yksilöidä lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä. Mikäli perusvapauksia rajoittamalla puututtaisiin myös veronvälttelyyn tai aggressiiviseen verosuunnitteluun, olisi riskinä, että verovelvollinen ei tietäisi toimintansa olevan selkeästi kiellettyä.

Mielestäni on edellä esitetyn perusteella selvää, että jokainen Pilari 2 -sääntelyyn perustuva verotussääntö rikkoo joko sijoittautumisvapautta tai pääomien vapaata liikkuvuutta. EUT:n oikeuskäytännössä ei myöskään ole havaittavissa sellaista minimiverotusta koskevaa periaatetta, joka hyväksyisi minimiverotuksen perusteella tehtävät rajoitukset perusvapauksiin. Näkemykseni mukaan Pilari 2 -sääntelyn tavoitteet eivät myöskään ole täysin linjassa perusvapausrajoituksia koskevan EUT:n oikeuskäytännön kanssa. EUT ei ole oikeuskäytännössään suhtautunut myönteisesti sellaisiin sijoittautumisvapauden tai pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksiin, jotka perustuvat ainoastaan verokilpailun hillitsemiseen tai valtion verotulojen vähentymiseen. Totean, että tällainen ristiriita lainsäädännön tavoitteiden sekä oikeuskäytännön kanssa johtaa verovelvollisen näkökulmasta kohtuuttomiin perusvapausrajoituksiin.

Koska Pilari 2 -sääntelyn yhtenä tavoitteena on palauttaa verotusvalta valtioille ja tasata verotuottojen jakaantumista, voitaisiin perusvapausrajoituksia perustella verotusvallan näkökulmasta. Arvioitavakseni jää siten se, onko verotusvallan epätasapaino valtioiden ja yritysten välillä niin räikeä, että perusvapauksia voidaan rajoittaa näin mittavasti. EUT on antanut edellä esitetyn mukaisesti perusvapausrajoituksia sallivia ja ei-sallivia ratkaisuja tilanteista, joissa on ollut kyse verotusvallan tasapainoisesta jakautumisesta. Voin kuitenkin todeta, että EUT:n vallitsevana näkemyksenä on, ettei verotusvallan jakaantumista voida pitää yksistään riittävänä perusvapauksien rajoitusperusteena. Sen vuoksi yhdyn kirjallisuudessa esitettyyn kritiikkiin ja katson, ettei verotusvallan epätasapaino voi ainoana perusteena johtaa mittaviin perusvapausrajoituksiin.

Oma näkemykseni on, että verotusvallan epätasapainoa ei voida pitää perusvapauksia rajoittavana perusteena, jos sillä rajoitetaan myös ei-keinotekoisia järjestelyitä. Siitä syystä katson, ettei verotusvallan epätasapainoa voida pitää hyväksyttävänä rajoitusperusteena edes silloin, kun sen lisäksi perusteena ovat verokilpailun hillitseminen ja veronkierron estäminen. Näkemykseni mukaan edellä mainittuja rajoitusperusteita voitaisiin soveltaa yhdessä vain tilanteissa, jotka koskevat täysin keinotekoisia järjestelyitä.

Ongelmaksi muodostuu siten se, että verovelvollisen tulisi voida käyttää perusvapauksiaan tehokkaasti ja ettei Pilari 2 -sääntely puutu ainoastaan keinotekoisiiin järjestelyihin vaan myös järjestelyihin, joille on objektiivisesti todettavissa oleva taloudellinen pohja. Näin ollen Pilari 2 -sääntely rajoittaa verosuunnittelua toisin kuin Verohallinto väittää. Tällöin veronvälttelynä tai -kiertona taikka aggressiivisena verosuunnitteluna ei voida pitää sitä, että verovelvollinen hyödyntää kahden eri verojärjestelmien eroja ja valitsee itselleen optimaalisimman vaihtoehdon.

Verotusvallan epätasapaino voisi toimia perusvapauksien rajoitusperusteena, jos kyse olisi puhtaasta veronkierrosta, koska silloin kyse ei olisi enää perusvapauksien hyödyntämisestä vaan niiden hyväksikäyttämisestä. Tätä tulkintaa tukee myös EUT:n oikeuskäytäntö, jonka perusteella sijoittautumisvapautta on tulkittava laajasti. Näin ollen katson, että perusvapauksia ei voida rajoittaa ainoastaan verotusvallan näkökulmasta, kun verovelvollinen hyödyntää hänelle kuuluvia perusvapauksia täysin objektiivisesti todettavalla tavalla.

Totean, ettei Pilari 2 -sääntelyllä ole siten havaittavissa sellaisia oikeuskäytännössä hyväksytyjä perusteita, joiden puitteissa verovelvollisten perusvapauksia voitaisiin rajoittaa

näin mittavasti. Esitän, että sääntelyä olisi muutettava perusvapausmyönteisemmäksi tai vaihtoehtoisesti perusvapauksia koskevat rajoitusperusteet olisivat määriteltävä selkeämmin EU-lainsäädännössä. Nykyisessä mallissa sääntely ei tue verovelvollisen oikeutta käyttää perusvapauksia tehokkaasti. Sääntelyn tavoitteet, joilla rajoitetaan perusvapauksia, eivät ole linjassa EUT:n oikeuskäytännön tai suhteellisuusperiaatteen kanssa, jolloin perusvapauksien laajalle rajoittamiselle ei ole perusteita.

6. Johtopäätökset

6.1 Tutkielman tulokset

Tutkielman tarkoituksena oli vastata kolmeen tutkimuskysymykseen, joihin esitän seuraavaksi vastaukset. Ensinäkin tarkoitukseni oli vastata siihen, miten kansainvälinen vero-oikeus on kehittynyt viimeisen sadan vuoden aikana. Tiivistetysti voin havaita, että kansainvälisen vero-oikeuden merkittävin kehitys on selkeästi tapahtunut viime vuosina, kun Pilari 2 -sääntelyä koskeva työ alkoi. Toisaalta 1900-luvulla keksityt kansainvälisen vero-oikeuden kantavat periaatteet eivät ole muuttuneet, mutta periaatteita on sovellettu yhä enemmän kansainvälisen vero-oikeuden ja sitä koskevan lainsäädännön voimistuessa sekä kehittyessä. Myös OECD:n rooli kansainvälisessä vero-oikeudessa on edelleen vahva ja toisaalta G20-maiden asema kansainvälisen vero-oikeuden kehitystyössä on vahvistunut.

Toiseksi tarkoitukseni oli selvittää, miten Pilari 2 -sääntelyä käytännössä toteutetaan ja mitkä sen tavoitteet ovat. Lyhyesti sanottuna Pilari 2 -sääntelyssä on kyse suurista kansainvälisistä konserneja koskevasta uudesta vähimmäisverosta, jolla pyritään vahvistamaan yritysten 15 prosentin vähimmäisverokannan mukainen verotus ympäri maailman. Sääntelyä toteutetaan verottamalla täydennysvero joko IIR- tai UTPR-säännön tai kansallisen täydennysveron, QDMTT -säännön, avulla, ja sääntelyä on tarkoitus soveltaa ensimmäisen kerran verovuonna 2024. Sääntelyn tavoitteena on puuttua aggressiiviseen verosuunnitteluun ja lieventää verokilpailua, joiden katsotaan johtavan verojärjestelmän kohti oikeudenmukaisempaa ja arvonluontipohjaisempaa mallia.

Kolmanneksi tarkoitukseni oli tutkia sitä, ovatko Pilari 2 -sääntelyn tavoitteet hyvän verojärjestelmän mukaisia sekä rajoittaako sääntely verosuunnittelua ja EU:n perusvapauksista pääomien ja maksujen vapaata liikkuvuutta sekä sijoittautumisvapautta. Lähtökohtaisesti Pilari 2 -sääntelyn tavoitteisiin sisältyy hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia, mutta tutkielmassa esitetyt sääntelyn epäonnistumiseen liittyvät riskit uhkaavat hyvän verojärjestelmän toimivuutta. Hyvän verojärjestelmän tulisi olla oikeudenmukainen, hallinnollisesti toimiva sekä yksinkertainen, mutta Pilari 2 -sääntelyn monimutkaisuus ja hallinnollinen taakka eivät tue hyvän verojärjestelmän piirteitä. Toisaalta on myös riskinä, että valtioiden perääntyessä sääntelyä sovellettaisiin lähes pelkästään vain EU-alueella, jolloin sääntelyn soveltaminen on epäoikeudenmukaista EU-alueella toimiville yrityksille, koska sääntelyn tarkoituksena olisi luoda vähimmäisverotuksesta maailmanlaajuinen.

Pilari 2 -sääntely rajoittaa verosuunnittelua esimerkiksi siten, että IIR-säännön myötä verovelvollisen ei ole kannattavaa hankkia tytäryhtiötä matalamman verotuksen valtiosta ja UTPR-sääntö evää verovelvolliselle kuuluvan verovähennysoikeuden sen vuoksi, että verovelvollinen omistaa tytäryhtiön matalamman verotuksen valtiosta. STTR-säännön avulla puututaan esimerkiksi tietyistä maksuista perittävään verokannan määrään ja siten STTR-sääntö rajoittaa valtioiden välistä suvereenia oikeutta määritellä verosopimusten avulla verokanta sekä verotusvalta. Ongelmallista on se, että verosuunnittelua rajoitetaan myös tilanteissa, jotka eivät ole täysin keinotekoisia. Verosuunnittelun rajoitukset johtavat väistämättä siihen, että verovelvolliselle kuuluvia perusvapauksia rajoitetaan. Pilari 2 -sääntelystä aiheutuvat EU:n perusvapauksien rajoitukset eivät ole suhteellisuusperiaatteen valossa perusteltuja, koska sääntely vaikeuttaa perusvapauksien tehokasta käyttöä ja puuttuu myös sellaisiin järjestelyihin, joille on objektiivisesti todettavissa oleva taloudellinen pohja.

Koska Pilari 2 -sääntely on niin mittava kansainvälisen vero-oikeuden uudistus ja sen vaikutukset ovat laajat, tulisi tutkielman tulokset liittää osaksi laajempaa taloudellista sekä verolainsäädännöllistä kontekstia. Tutkielman tulosten liittäminen osaksi ympäröivää yhteiskuntaa tukee myös sääntelyteoreettista metodiani ja tutkielmani tieteidenvälisyyttä sekä oikeusjärjestyksen laajempaa systematisointia. Sen vuoksi käsittelen seuraavaksi Pilari 2 -sääntelyn aiheuttamaa kansainvälisen vero-oikeuden murrosta osana globaalia taloutta ja hyvää verojärjestelmää. Tuon myös esiin Pilari 2 -sääntelyyn liittyvät lainsäädännölliset muutos- ja jatkotutkimustarpeet, jotka olisivat erityisesti tärkeitä verovelvollisten oikeusturvan sekä verovelvollisille kuuluvien EU:n perusvapauksien kannalta.

6.2 2020-luvun kansainvälisen vero-oikeuden murrosvaihe ja tulevaisuus

Pilari 2 -sääntely on merkki vero-oikeuden globalisoitumisen jatkumisesta, joka alkoi sata vuotta sitten ja jossa mittavia lainsäädäntöhankkeita toteutetaan useiden valtioiden sekä instituutioiden toimesta. Kuten Schön on todennut, kansainvälisen vero-oikeuden ja erityisesti verosopimusten sisältö ei ole kuitenkaan päässyt vakaaseen lopputulokseen, koska perinteisten verotusperiaatteiden tilalle ei ole luotu uusia ja vankkoja verotusperiaatteita.²⁴¹ Kansainvälinen vero-oikeus on siten palannut siihen murrokseen, jossa se oli sata vuotta sitten, kun ensimmäisen malliverosopimuksen kehitystyö oli alkanut ja kansainvälisen vero-oikeuden verotusperiaatteet olivat alkaneet vahvistua. Vaikka uuden lainsäädännön syntyessä

²⁴¹ Schön 2021, s. 28–29.

kansainvälisessä vero-oikeudessa pelataan vanhoilla periaatteilla, on mahdollista, että uusia kantavia periaatteita syntyy Pilari 2 -sääntelyä koskevan oikeuskäytännön lisääntyessä.

Sen lisäksi kansainvälinen vero-oikeuden murros on palauttanut globaalin talouden siihen murrokseen, missä se oli lähes sata vuotta sitten. Pilari 2 -sääntely on samanaikaisesti merkki uudeltaisesta vero-oikeudellisesta protektionismista, jossa valtioiden taloutta halutaan suojata asettamalla esteitä rajat ylittävälle toiminnalle, kuten 1930-luvulla toimittiin. On siten mielestäni perusteltua sanoa, että Pilari 2 -sääntely puuttuu voimakkaasti EU:n sisämarkkinoiden toimintaan. Vastakohta protektionismille olisi yleistä etua tukeva vapaa ja globaali markkina, jossa rajat ylittävää toimintaa olisi mahdollista ja järkevää tukea erilaisilla kohtuullisilla verokannustimilla.

Kansainvälisen verotuksen perinteinen institutionaalinen kehys on ajan kuluessa muuttunut tiheäksi monenvälisen yhteistyön verkostoksi, johon liittyy uusia organisaatioita.²⁴² 2020-luvun kansainvälisessä vero-oikeudessa on siten havaittavissa myös institutionaalinen murros, jossa OECD:n rooli kansainvälisessä vero-oikeudessa on edelleen vahva, mutta ei täysin dominoiva, vaan esimerkiksi G20-maiden asema kansainvälisen vero-oikeuden kehittäjänä on kasvanut erityisesti finanssikriisistä seurauksena. Uskon, että G20-maiden asema kansainvälisen vero-oikeuden kehittäjänä voi vahvistua tulevaisuudessa. Yhtäläillä yksittäisillä suurvalloilla, kuten Yhdysvalloilla, on edelleen mittava merkitys kansainvälisen vero-oikeuden ja globaalin talouden kentällä.

Kansainvälisen verotuksen tulevaisuus on riippuvainen G20-maiden kannanotoista ja siitä, pidetäänkö niitä OECD:n näkökulmasta relevantteina sekä toteuttamiskelpoisina uudistuksina. Kuten edellä olen maininnut, G20-maat julkaisivat Rio de Janeiron huippukokouksesta julkaisun, jossa he sopivat tekevänsä yhteistyötä varmistukseksi, että ultravarakkaita yksityishenkilöitä verotettaisiin tehokkaasti.²⁴³ On siten mahdollista, että tulevaisuudessa vähimmäisverotus ulotetaan koskemaan myös varakkaita yksityishenkilöitä.

Pilari 2 -sääntelyn vaikutus kansainväliseen verotukseen riippuu myös globaalin talouden tulevaisuudesta, johon vaikuttavat muunmuassa Yhdysvaltojen aloittaman kauppasodan kesto ja laajuus, jota koskevat tullit ovat merkki protektionismin noususta. Vaikutusta on lisäksi Yhdysvaltojen päätöksellä irtaantua ”OECD Tax Dealista”. Ilmoitus vetäytymisestä koskee

²⁴² Schön 2021, s. 28–29.

²⁴³ G20 Rio de Janeiro Leaders’ Declaration.

todennäköisesti Pilari 2 -sääntelyä kokonaisuudessaan, mutta etenkin julistus on nähty viittaukseksi kansainväliseen minimiverotukseen ja aliverotettujen voittojen sääntöön. Tilanne on kuitenkin toistaiseksi epäselvä.²⁴⁴

Globaali talous on lisäksi ailahtelevainen erilaisille moderneille konflikteille, kuten kauppasodille ja väistämättä globaalin talouden tulevaisuus vaikuttaa kansalliseen sekä kansainväliseen vero-oikeuteen. Presidentti Donald Trumpin aloittama kauppasota on pakottanut valtiot reagoimaan nopeasti, jotta negatiiviset vaikutukset talouskasvuun voidaan minimimoida. Kansainvälisen vero-oikeuden murrosvaihe on siten myös hyvin riippuvainen siitä, mihin suuntaan globaali talous sekä monikansallisten konsernien verotuotot etenevät tulevien vuosien aikana ja toteutuuko Pilari 2 -sääntelyn soveltaminen toivotulla tavalla.

Vapaiden markkinoiden ja avoimien talouksien tulisi mahdollistaa terve ja tasapainoinen verokilpailu, jossa veronkierto tehtäisiin mahdottomaksi, mutta jossa valtiot voisivat tarjota sellaisia veroetuja, jotka olisivat verovelvollisten hyödynnettävissä tehokkaasti. Veronkierron ja -välttelyn sekä aggressiivisen ja sallitun verosuunnittelun käsitteiden väliset epäselkeydet eivät johdu yritysten toiminnasta vaan verolainsäädännön epäonnistumisesta. Silloin emme voi ensisijaisesti syyttää yrityksiä veropohjan rapautumisesta, jos he hyödyntävät verolainsäädännön mahdollistamat edut täysin sallitulla tavalla. Veronkierrosta aiheutuvan verovajeen paikkaamisen olisi siten oltava tasapainossa valtioiden talouden suojelemisen ja verovelvolliselle kuuluvien perusvapauksien tehokkaan käyttämisen kanssa.

Katson, että hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin kuuluu edellä mainittujen ominaisuuksien ohella myös tasapaino valtion talouden ja markkinoiden toimivuuden välillä. Tasapainon löytäminen tarkoittaa toisaalta sitä, että verolainsäädännöllä puututaan täysin keinotekoisiiin järjestelyihin, jotka loukkaavat valtion verotusvaltaa ja taloutta. Toisaalta tasapainon löytäminen edellyttää vastavuoroisesti sitä, että verolainsäädännön avulla tuetaan yritysten mahdollisuuksia kasvaa ja toteuttaa liiketoimintaansa myös verotuksellisesti heille edullisimmalla tavalla. Voin siten todeta, että hyvään verojärjestelmään kuuluva tasapaino on terveen verokilpailun merkki. Pilari 2 -sääntelyn tavoitteet eivät kuitenkaan tällä hetkellä tue vapaaseen markkinaan ja avoimeen talouteen kuuluvaa tervettä verokilpailua, koska sääntelyn avulla ei puututa pelkästään keinotekoisiiin järjestelyihin, joiden tarkoituksena on

²⁴⁴ Burmester 2025, s. 156.

nimenomaisesti kiertää veroja ja loukata verolainsäädäntöä, verojärjestelmää sekä valtion taloutta.

Lainsäätäjien reagoidessa globaalin talouden tuomiin muutoksiin, on kansallisten veroviranomaisten, yritysten ja neuvonantajien samanaikaisesti sopeuduttu muuttuvaan finanssipoliittiseen ympäristöön, jossa täytyy soveltaa täysin uutta lainsäädäntöä ilman sitä tukevia uusia ja vankkoja periaatteita. Kansainvälisen vero-oikeuden tulevaisuuden näkymät riippuvat myös pitkälti siitä, kuinka paljon Pilari 2 -sääntelystä aiheutuu tulkintaongelmia ja millaiseksi Common Approach -lähestymistapa muodostuu. Merkitystä on siten sillä, miten EU-alueella unionin tuomioistuin ja muiden lainkäyttöalueiden tuomioistuimet tulkitsevat Pilari 2 -sääntelyä sekä miten uutta lainsäädäntöä sovelletaan kansallisissa viranomaisissa.

6.3 Pilari 2 -sääntelyyn liittyvät muutostarpeet

Pilari 2 -sääntely aiheuttaa hyvälle verojärjestelmälle enemmän riskejä kuin tukea. Sääntelyn toteutuminen hyvän verojärjestelmän mukaisena edellyttäisi, ettei sääntely muodostu epäoikeudenmukaiseksi, monimutkikkaaksi ja hallinnollisesti raskaaksi. Lisäksi sääntelyn olisi tuettava tervettä verokilpailua. Mielestäni Pilari 2 -sääntelyn onnistuminen vaatisi sen, että valtiot tosissaan sitoutuisivat oikeudenmukaiseen ja tasapainoiseen sääntelyyn, kansalliset veroviranomaiset antaisivat yrityksille heidän tarvitsemansa tuen sääntelyn soveltamiseen oikealla tavalla ja sääntelyä koskevia raportointivelvoitteita kevennettäisiin.

Sääntelyn soveltumisen onnistuminen ei kuitenkaan tee sääntelystä perusvapausmyönteistä tai oikeutettua suhteessa verovelvollisen oikeuksiin. Pilari 2 -sääntelyn soveltamisen onnistuminen ei poista sääntelyä koskevien verotussääntöjen ja EU:n perusvapauksien välistä jännitettä. Siksi totean, että kansainvälisessä vero-oikeudessa painopiste on Pilari 2 -sääntelyn osalta siirtynyt hyvin vapaasta verokilpailusta sekä perusvapausmyönteisestä tulkinnasta valtioiden taloutta suojelemaan malliin. Siitä syystä on mahdollista, että sääntelyn myötä vero-oikeuden tulkinta muuttuu viranomaisissa ja tuomioistuimissa perusvapauksia rajoittavampaan suuntaan.

Esitän, että veronkierron estämiseksi lainsäädäntö tulisi ennemmin suunnata juuri siihen toimintaan, jota halutaan kitketä. Pilari 2 -sääntely kuitenkin väistämättä vaikeuttaa sellaisia järjestelyitä, joiden tosiasiallisena tarkoituksena ei ole veronkierto. Pilari 2 -sääntelyllä puututaan tilanteisiin, joissa valtio tarjoaa yrityksille veroetuja, jotka ovat yritystoiminnan näkökulmasta kannattavia ja joihin yritykset päättävät tarttua. Sääntely tekee valtioiden

veroedut kannattamattomiksi ja vähentää halukkuutta rajat ylittävälle liikkuvuudelle, jonka pitäisi olla vapaiden markkinoiden tunnusmerkki.

Yrityksille olisi joka tapauksessa varmistettava verotusmenettelylain mukaiset oikeusturvakeinot ja yhdenmukainen tulkinta niin käytännön verotuksessa kuin muutoksenhaussa. Pelkkä Common Approach -lähestymistapa ei tuo verovelvolliselle sellaista laissa vahvistettua oikeusturvakeinoja, jonka verotusmenettelylaissa tarkoitetut muutoksenhakukelpoiset ennakkoratkaisumenettelyt tuovat. Näin ollen katson, että verovelvollisella tulisi olla myös sääntelyn alkuvaiheessa verotusmenettelylain nojalla mahdollista hakea ennakkorakaisua vähimmäisverolakia koskevista tulkintaongelmista. Verohallinnon linjaus sekä hallituksen esitys kertovat viranomaisten varovaisuudesta antaa sitovaa ohjeistusta tulkinnanvaraisista tilanteista sekä vahvistaa tutkielmassani esitetyt ongelmat sääntelyn tulkinnanvaraisuuden, monimutkaisuuden ja limittäisen soveltamisen riskeistä.

Siitä syystä esitän, että verovelvollisen tulisi voida hakea muutosta joko Keskusverolautakunnalta tai Verohallinnolta verotusmenettelylain 84 §:n tai 85 §:n mukaisesti. Näin ollen esittämäni vaatisi, että verotusmenettelylain sanamuotoa on muutettava joko 84 §:n tai 85 §:n osalta siten, että säännökseen otettaisiin uusi momentti, jonka perusteella joko Keskusverolautakunta tai Verohallinto voisi verovelvollisen pyynnöstä antaa ennakkoratkaisun suurten konsernien vähimmäisverosta annetun lain tulkinnasta. Katson, että suurten konsernien osalta ennakkoratkaisun hakeminen Keskusverolautakunnalta olisi järkevintä sitä koskevan edellä kuvatun muutoksenhakumenettelyn vuoksi.

6.4 Kansainvälisen vero-oikeuden jatkotutkimustarpeet

Esitän, että Pilari 2 -sääntelyn suhteesta hyvään verojärjestelmään, verosuunnitteluun ja EU:n perusvapauksiin olisi tehtävä enemmän tutkimusta. Sääntelystä löytyy melko runsaasti ulkomaista tutkimusta useasta eri näkökulmasta, mutta erityisesti kotimainen tutkimus on jäänyt vähäiseksi. Tulkitsen tämän johtuvan todennäköisesti siitä, että puhtaasti suomalaisia yrityksiä, jotka ovat sääntelyn soveltamisalan piirissä, on melko vähän. Siitä huolimatta kotimaisen tutkimuksen tekeminen olisi erityisen tärkeää, koska se tukisi verovelvollisen oikeusturvaa ja tiedonsaantia esimerkiksi silloin, kun verovelvollinen on eri mieltä sääntelyn soveltamisesta Verohallinnon kanssa.

Pilari 2 -sääntelystä olisi syytä tehdä sekä ulkomaista että kotimaista tutkimusta erityisesti tulevien vuosien aikana, kun sääntelyä on jo hetken aikaa sovellettu. Jatkotutkimuksissa olisi arvioitava sitä, miten Pilari 2 -sääntely on sen soveltamisen kuluessa vaikuttanut hyvään verojärjestelmään. Lisäksi olisi arvioitava, onko verosuunnittelun mahdollisuudet kaventuneet ja onko perusvapauksia rajoitettu kohtuuttomalla tavalla. Tulevaisuudessa olisi myös syytä arvioida, onko valtioiden tuomioistuinten ja EUT:n oikeuskäytäntö muuttunut perusvapauksia rajoittavampaan suuntaan sääntelyn soveltamisen aikana ja miten Pilari 2 -sääntelyä koskeva oikeuskäytäntö on vaikuttanut verolainsäädännön tulkintaan laajemmassa merkityksessä.

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Avi-Yonah, Reuven, Unilateralism and Multilateralism in International Tax. Julkaistu teoksessa Elliffe, Craig, International Tax at the Crossroads, s. 71–94. Edward Elgar Publishing 2023.

Baerentzen, Susi, The Effectiveness of General Anti-Avoidance Rules: Their Limits, Challenges and Potential in EU and International Tax Law. IBFD Publications USA, Incorporated 2022.

Baker, Philip, The Reforms of The Institutional Structure of International taxation: Institutional and Policy Reform in The Era of Digitalisation. Julkaistu teoksessa Elliffe, Craig, International Tax at the Crossroads, s. 49–70. Edward Elgar Publishing 2023. [<https://doi.org/10.4337/9781800889026>]

Beyer, Vincent, International Investment Agreements and The Global Minimum Tax: of Treaty Troubled and Investment Incentives. Journal of International Economic Law June 2024, Vol. 27, Issue 2, s. 241–258. [<https://doi.org/10.1093/jiel/jgae010>]

Brokelind, Cécile, An Overview of Legal Issues Arising from the Implementation in the European Union of the OECD’s Pillar One and Pillar Two Blueprint. Bulletin for International Taxation 2021, Vol. 75, No. 5, s. 212–219. [<https://doi.org/10.59403/26v81vj>]

Burmester, Laura, Globaali minimiverohanke (Pilari 2) – kotimaan sääntelyn suhde minimiverojärjestelmän kansainväliseen kehitykseen. Verotus 4/2024, s. 400–407.

Burmester, Laura, Suurten konsernien kansainvälisen minimiverotuksen (Pillar 2) viimeaikainen kehitys ja kotimaan lainsäädännön muutokset vuonna 2024. Verotus 2/2025, s. 145–156.

Collier, Richard ja Vella, John, Formative Politics and Policies of Pillar Two. Julkaistu teoksessa Haslehner, Werner – Kofler, Georg – Pantazatou, Katerina – Rust, Alexander, The ‘Pillar Two’ Global Minimum Tax, s. 1–27. Edward Elgar Publishing 2024. [<https://doi.org/10.4337/9781035308743>]

De Broe, Luc ja Massant, Mélanie, Are The OECD/G20 Pillar Two GloBE-Rules Compliant with the Fundamental Freedoms? *EC Tax Review* 2021, Vol 30, No. 3, s. 86–98. [<https://doi.org/10.54648/ecta2021011>]

Devereux, Michael ja Vella, John, The Impact of The Global Minimum Tax on Tax Competition. Julkaistu teoksessa Elliffe, Craig, *International Tax at the Crossroads*, s. 141–165. Edward Elgar Publishing 2023. [<https://doi.org/10.4337/9781800889026>]

De Wilde, Maarten, On the Future of Business Income Taxation in Europe. *World Tax Journal* 2020, Vol. 12, No. 1. s. 79–128. [<https://doi.org/10.59403/2t8y81e>]

Englisch, Joachim ja Becker, Johannes, International Effective Minimum Taxation – The GLOBE Proposal. *World Tax Journal* 2019, Vol. 11, No. 4, s. 483–529. [<https://doi.org/10.59403/3ds34fw>]

Garbarino, Carlo, Pillar Two of the Inclusive Framework on BEPS: A Problem-Solving Approach. Edward Elgar Publishing Limited 2024.

Helminen, Marjaana, Estävätkö EU:n peruseriaatteet aggressiivisen kansainvälisen yritysverosuunnittelun rapauttaman yritysveropohjan pelastamisen? Julkaistu teoksessa Tolvanen, Matti, Svensk, Niko, Vero ja finanssi: Matti Myrsky 60 vuotta. Edita Publishing Oy 2013, s. 53–72.

Helminen, Marjaana, EU-vero-oikeus. Alma Talent 2021, 4., uudistettu painos.

Helminen, Marjaana, Kansainvälinen verotus. Alma Talent 2001, päivittyvä julkaisu.

Helminen, Marjaana, Tax Treaties and EU Fundamental Freedoms. Julkaistu teoksessa Haase, Florian, Kofler, Georg, *The Oxford Handbook of International Tax Law*. Oxford University Press 2023, s. 609–628. [<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192897688.013.37>]

Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena, Tutkimushaastattelu, teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press 2001.

Hohenwarter, Daniela ja Mayr, Gunter, Pillar Two and BEFIT: Shocks and Opportunities for the EU Internal Market. *European Taxation* 2024, Vol. 64, No. 10, s. 437–448. [<https://doi.org/10.59403/3h9cbv4>]

Jaakkola, Jussi, Verotuksen ja talouden territoriaalisesta kytköksestä verotusvallan ekstraterritoriaalisuuteen: Poliittisten ideoiden murros ylikansallisessa yritysveroreformissa. *Lakimies* 1/2024, s. 6–31.

Jaakkola, Jussi – Ylönen, Matti – Saari, Leevi, Imaginary Capital Migration and the Competitive Politics of Corporate Taxation. *New Political Economy* 2023, Vol. 28, No. 1, s. 13–28. [<https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2054967>]

Jogarajan, Sunita – *Double Taxation and the League of Nations*. Cambridge University Press 2018. [<https://doi.org/10.1017/9781108368865>]

Lang, Michael, *Implementing Key BEPS Actions: Where Do We Stand?* IBFD Publications USA, Incorporated 2019.

Lang, Michael ja Reimer, Ekkehart, *The history of Double Taxation Convention in the Pre-BEPS Era*. IBFD Publications USA, Incorporated 2021.

Lampreave, Patricia, Fiscal Competitiveness versus Harmful Tax Competition in the European Union. *Bulletin for International Taxation* 2011, Vol. 65, No. 6. [<https://doi.org/10.59403/brg6bc>]

Lyly, Petra, Veropoliittinen tutkimus esimerkkinä monitieteisestä oikeustutkimuksesta. *Lakimies* 7–8/2022, s. 1373–1382.

Malmgrén, Marianne, OECD:n ja EU:n hankkeet aggressiivisen verosuunnittelun rajoittamiseksi ja veropohjan rapautumisen estämiseksi. Julkaistu teoksessa Nykänen, Pekka – Urpilainen, Matti – Vahtera, Veikko, *Yritys, omistaja ja verotus – juhla-julkaisu* Seppo Penttilälle, s. 223–235. Edita publishing Oy 2014.

Mason, Ruth, The Transformation of International Tax. *American Journal of International Law*, Volume 114, Issue 3, July 2020, s. 353–402. [<https://doi.org/10.1017/ajil.2020.33>]

Messere, Ken, Half a Century of Changes in Taxation. *Bulletin for International Taxation* 1999, Vol. 53, No. 8, s. 340–365.

Nieminen, Kati ja Lähteenmäki, Noora, *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2021.

Nogueira, João Félix Pinto, GloBE and EU Law: Assessing the Compatibility of the OECD's Pillar II Initiative on a Minimum Effective Tax Rate with EU Law and Implementing It within the Internal Market. *World Tax Journal* 2020, Vol. 12, No. 3, s. 465–498. [<https://doi.org/10.59403/27gh15s>]

Myrsky, Matti, Suomen veropolitiikka. Talentum 2013.

Myrsky, Matti, Tieteidenvälisyydestä vero-oikeustutkimuksessa. *Oikeus* 3/2000, s. 326–332.

Piantavigna, Paolo, Tax Competition and Tax Coordination in Aggressive Tax Planning: A False Dichotomy. *World Tax Journal* 2017, Vol. 9, No. 4, s. 477–519. [<https://doi.org/10.59403/24yfeqt>]

Urpilainen, Matti, Kansainvälinen vero-oikeus murroksessa: sääntelyalan modernisoitumisen askelmerkkejä. *Lakimies* 7-8/2021, s. 1312–1332.

Savoia, Antonio ja Sen, Kunal, The Origins of Fiscal States in Developing Economies: History, Politics and Institutions. *Journal of Institutional Economics* 2023, Vol 19, s. 303–313. [<https://doi.org/10.1017/S1744137423000024>]

Schön, Wolfgang, Is there Finally an International Tax System? Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance 2021, No. 15, s. 1–29. [<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3922687>]

Sjoerd, Douma – Kardachaki, Alexia – Kofler, Geor – Bräumann, Peter – Tumpel, Michael, The UTPR and International Law: Analysis from Three Angles. *Tax Notes International* 2023, Vol. 110, s. 857–882.

Teo, Nikki J., The United Nations in Global Tax Coordination: Hidden History and Politics. Cambridge University Press 2023. [<https://doi.org/10.1017/9781009180450>]

Vanistendael, Frans, Is Tax Avoidance the Same Thing under the OECD Base Erosion and Profit Shifting Action Plan, National Tax Law and EU Law? *Bulletin for International Taxation* 2016, Vol. 70, No. 3, s. 163–172. [<https://doi.org/10.59403/3m2vevn>]

Van Thiel, Servaas ja Vascega, Marius, X Holding: Why Ulysses Should Stop Listening to the Siren. *European Taxation* 2010, Vol. 50, No. 8, s. 334–349.

Internet-lähteet

G20

G20 Rio de Janeiro Leaders' Declaration, 18–19.11.2024.
[<https://www.g20.org/en/documents/g20-rio-de-janeiro-leaders-declaration/g20-rio-de-janeiro-leaders-declaration-en.pdf/@@download/file>] (26.11.2024)

The United Nations Trade and Development (UNCTAD)
UNCTAD/WIR/202, World Investment Report 2022 — International Tax Reforms and Sustainable Investment (United Nations 2022).

Valkoinen talo

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal (Global Tax Deal). Memorandum for The Secretary of The Treasury, julkaistu 20.1.2025.
[<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions>] (30.1.2025)

Valtioneuvosto

Orpon hallitus: Riihipäätökset vahvistavat Suomen kilpailukykyä ja turvallisuutta. Valtioneuvoston tiedote 23.4.2025. [<https://valtioneuvosto.fi/-/orpon-hallitus-riihipaatokset-vahvistavat-suomen-kilpailukyky-ja-turvallisuutta-1>] (25.4.2025)

Verohallinto

Ennakollinen keskustelu palvelee haastavissa verokysymyksissä.
[<https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yhteisty-ja-palvelut/ennakollinen-keskustelu/#:~:text=Ennakollinen%20keskustelu%20on%20tarkoitettu%20yhteis%C3%B6as iakkaiden%20haastaviin%20verokysymyksiin%2C%20joihin,olemaan%20yhteydess%C3%A4%20palvelunumeroihimme.%20Ennakollista%20keskustelua%20voi%20pyyt%C3%A4% C3%A4%20OmaVerossa.>] (22.4.2025)

Yhteisöjen globaali vähimmäisverotus (OECD:n pilari II). Julkaistu 28.10.2024.
[https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/verotuksen_muutoksia/yhteis%C3%B6jen-globaali-minimiverotus-oecd-pilari-ii/]. (26.11.2024)

Yle

Loppu verosuunnittelulle? Julkaistu 9.12.2024. Dokumentti. (10.1.2025)

Aineisto

Lainvalmisteluaineisto

Euroopan unionin neuvosto

EU 2022/2523, Euroopan unionin neuvoston direktiivi monikansallisten konsernien ja suurten kotimaisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa

Hallituksen esitykset

HE 77/2023 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevaksi lainsäädännöksi

HE 98/2024 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisverosta annetun lain muuttamisesta

Prop. 2023/24:32, Regeringens proposition 2023/34:32 om Tilläggsskatt för företag I stora koncerner.

Sidosryhmien lausuntopyyntöt

Keskuskaupakamarin lausunto HE 77/2023 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisveroa koskevasta lainsäädännöstä valtiovarainvaliokunnan verojaostolle. 6.11.2023.

OECD

OECD Pillars, Pillar Two – Identify Constituent and Excluded Entities. [<https://oecdpillars.com/pillar-tab/identify-constituent-and-excluded-entities/>]. (5.3.2025)

OECD Pillars, Qualifying Domestic Minimum Top-Up Tax. [<https://oecdpillars.com/pillar-tab/qualifying-domestic-minimum-top-up-tax/>]. (26.11.2024)

OECD Pillars, Pillar Two: Subject-To-Tax-Rule (STTR). [<https://oecdpillars.com/pillar-tab/pillar-two-subject-to-tax-rule-sttr/>] (6.3.2025)

OECD Pillars, The Under-Taxed Payment Rule. [<https://oecdpillars.com/pillar-tab/the-under-taxed-payments-rule/>]. (26.11.2024)

Tax Challenges Arising from the Digitalization of the Economy – Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (2023): Inclusive Framework on BEPS,

OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing, Paris 2024. [<https://doi.org/10.1787/b849f926-en>]

Tax Challenges Arising from the Digitalization of the Economy – Subject to Tax Rule (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris 2023. [<https://doi.org/10.1787/9afd6856-en>]

Tax Challenges Arising from the digitalization of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS. OECD Publishing Paris 2021. [<https://doi.org/10.1787/782bac33-en>]

Verohallinto

Sidosryhmätilaisuus suurten konsernien vähimmäisverosta. Verohallinnon tiedotustilaisuus. Julkaistu 12.12.2024. (3.2.2025)

Suurten konsernien vähimmäisverotus. Diaarinumero VH/6109/00.01.00/2024. Annettu 10.3.2025.

Yhteisön yleinen ja rajoitettu verovelvollisuus. Diaarinumero VH/990/00.01.00/2023. Annettu 5.4.2023.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

C-446/03 Marks & Spencer plc v. David Halsey

C-231/05 Oy AA

C-414/06 Lidl Belgium GmbH & Co. KG v. Finanzamt Heilbronn

C-182/08 Glaxo Wellcome GmbH & Co. KG v. Finanzamt München II

C-311/08 Société de Gestion Industrielle v. Belgian State

C-196/04 Cadbury Schweppes plc ja Cadbury Schweppes Overseas Ltd v. Commissioners of Inland Revenue

C-337/08 X Holding BV v. Staatssecretaris van Financiën

Asiantuntijahaastattelut

Kahden kansainvälisen vero-oikeuden veroasiantuntijan haastattelut Verohallinnolta ja yksityisestä verokonsultointitoimistosta, jotka ovat toteutettu huhtikuussa ja toukokuussa 2025. Haastateltavien henkilöllisyyttä ei paljasteta tutkielman yhteydessä ja haastateltaviin on viitattu tutkielmassa merkinnöin A1–A2, joista A1 edustaa Verohallinnon veroasiantuntijaa ja A2 yksityisen verokonsultointitoimiston veroasiantuntijaa. Haastatteluaineisto säilytetään tutkijalla.