

Lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle, HE 196/2025 vp (VATT/75/00.03.00/2026)

Johdanto

Tässä lausunnossa arvioidaan hallituksen esitystä suurten konsernien vähimmäisverosta annetun lain muuttamisesta (HE 196/2025) sekä kyseisen esityksen täydentämistä (HE 6/2026). Keskitymme lausunnossa ensisijaisesti jälkimmäiseen esitykseen ja erityisesti arvioimaan rinnakkaismallipaketin (Side-by-Side Package) lakiin sisällyttämisen vaikutuksia.

Tausta

Konsernien vähimmäisverosäätely perustuu OECD:n ja G20-maiden osallistavan kehyksen (Inclusive Framework, IF) puitteissa valmisteltuun Pilari II-kokonaisuuteen. Sen ytimessä ovat GloBE-mallisäännöt (Global Anti-Base Erosion), joiden tarkoituksena on varmistaa, että suuret monikansalliset konsernit maksavat vähintään 15 prosentin efektiivisen veroasteen kussakin toimintavaltiossaan.

GloBE-säännöt määrittelevät, miten konsernin lainkäyttöaluekohtainen efektiivinen veroaste lasketaan ja miten mahdollinen alle 15 prosentin verotus oikaistaan täydennysverolla. Jos veroaste jää vähimmäistason alle, erotus kannetaan joko kyseisessä valtiossa kansallisena täydennysverona (Qualified Domestic Minimum Top Up Tax, QDMTT) tai toisen valtion soveltaman tuloksilukemissäännön (Income Inclusion Rule, IIR) tai aliverotettujen voittojen (Undertaxed Profits Rule, UTPR) säännön perusteella. Sääntelyn tavoitteena on ehkäistä voitonsiirtoa ja täten rajoittaa valtioiden välistä verokilpailua.

Nyt käsiteltävät esitykset linkittyvät tähän kokonaisuuteen, sillä niiden tarkoituksena on päivittää Suomen minimiverolainsäädäntö vastaamaan OECD:n GloBE-sääntöihin myöhemmin annettuja soveltamisohjeita.

Ehdotukset

Ensimmäisen esityksen tarkoituksena on muuttaa suurten konsernien minimiverolakia siten, että IF:n puitteissa vuosina 2024 ja 2025 GloBE-soveltamisohjeissa julkaistut uudet verotussäännöt saadaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lakiin tuodaan esityksen myötä olettasäännöksiä koskevia ohjeita ja ehdotetaan eräiden tulkinnallisten muotoilujen täsmentämistä. Lisäksi esitetään toteuttavaksi Verohallinnon ennakkoratkaisumenettely eräissä lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa sekä kansallinen yleinen veronkiertosäännös minimiverotuksessa.

Toisen esityksen tarkoituksena on muuttaa konsernien vähimmäisverolakia siten, että IF:n puitteissa 5.1.2026 julkaistu rinnakkaismallipaketti (Side-by-Side package) otetaan osaksi lainsäädäntöä. Lakiin tuodaan esityksen myötä olettamasaännökset koskien rinnakkaisjärjestelmää, ylintä emoyksikköä sekä substanssiperusteisia verokannustimia. Lisäksi esitetään verotuksen maakohtaisen raportointia koskevan siirtymäkauden olettamasaännöksen soveltamisaikaa pidennettävän yhdellä vuodella.

Rinnakkaisjärjestelmää koskevan olettamasaännön (Side-by-Side Safe Harbour) soveltuessa lainkäyttöalueella sijaitseviin konserniyksiköihin ei voitaisi soveltaa tuloksilukemissääntöä (Income Inclusion Rule, IIR) tai aliverotettujen voittojen sääntöä (Undertaxed Profits Rule, UTPR). Lainkäyttöalueen tulee täyttää tietyt ehdot sekä kotimaiseen että maailmanlaajuiseen verojärjestelmään liittyen, jotta sillä voidaan katsoa olevan ehdot täyttävä rinnakkaisjärjestelmä (Qualified SbS Regime). Ehdot täyttävät lainkäyttöalueet listataan OECD:n sivustolla keskitetyssä järjestelmässä, ja esityksen hetkellä listalla on vain Yhdysvallat.

Ylintä emoyksikköä koskevan olettamasaännön (Ultimate Parent Entity Safe Harbour) soveltuessa lainkäyttöalueella sijaitseviin konserniyksiköihin ei voitaisi soveltaa aliverotettujen voittojen sääntöä (Undertaxed Profits Rule, UTPR). Lainkäyttöalueen tulee täyttää tietyt ehdot kotimaiseen verojärjestelmään liittyen, jotta sillä voidaan katsoa olevan ehdot täyttävä rinnakkaisjärjestelmä (Qualified UPE Regime). Myös nämä ehdot täyttävät lainkäyttöalueet listataan OECD:n sivustolla keskitettyyn järjestelmään, ja esityksen hetkellä listalla ei ole vielä lainkäyttöalueita.

Substanssiperusteisia verokannustimia koskevan olettamasaännön (Substance-based Tax Incentive Safe Harbour, SBTI) soveltuminen vähentäisi lainkäyttöalueen täydennysveron määrää. Jotta verokannustin on ehdot täyttävä verokannustin (Qualified Tax Incentive, QTI), täytyy sen olla kuluperusteinen (expenditure-based) tai tuotantotoimintaan perustuva (production-based). Lisäksi verokannustimen tulee olla yleisesti saatavilla verovelvollisille. Substanssirajoitus rajoittaa QTI:tä koskevan vähennyksen määrää sen perusteella, kuinka paljon toimintaa lainkäyttöalueella on. Ehdotuksen mukaan substanssirajoitus on 5,5 prosenttia henkilöstömenojen tai aineellisen omaisuuden poistojen määrästä, riippuen kumpi on korkeampi. Konserniyksikkö voi valinnaisesti soveltaa vaihtoehtoista rajoitusta, joka on suuruudeltaan 1 prosentti aineellisen omaisuuden kirjanpidollisen hankintamenon määrästä.

Vaikutukset

Suomen minimiverolain päivittäminen ensimmäisen esityksen mukaisesti GloBE-soveltamisohjeiden perusteella on tarpeen ja direktiivin yhdessä sovittujen tavoitteiden mukaista. Ohjeiden lisääminen sekä tulkinnallisten muotoilujen täsmentäminen ovat

kannatettavia, sillä ne voivat vähentää sekä veronmaksajille että veroviranomaisille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Myös ennakkoratkaisumenettelyn käyttöönotto on perusteltua, sillä sen avulla voidaan vähentää täydennysveron maksuun liittyvää epävarmuutta ja keventää oikeusasteiden työtaakkaa riitatapauksissa.

Toisen esityksen mukainen rinnakkaismallipaketti voi olla minimiverojärjestelmän tehokkuuden kannalta merkittävä. Rinnakkaismallipaketin taustalla on kansainvälisen verojärjestelmän kiista erityisesti Yhdysvaltojen suhtautumisesta OECD:n globaalin minimiveron (Pilari II) soveltamiseen. Neuvottelut johtivat järjestelmään, joka tunnustaa Yhdysvaltain verojärjestelmän vaihtoehtoisena minimiverojärjestelmänä. Rinnakkaispaketin myötä Yhdysvaltain verojärjestelmän rakenteella on keskeinen merkitys sen kannalta, millaiseksi globaalin minimiveron käytännön taso ja vaikutus muodostuvat.

Minimiverolainsäädäntö on rakennettu siten, että valtioilla on kannustin joko nostaa efektiivinen veroaste vähintään 15 prosenttiin tai ottaa käyttöön kotimainen täydennysvero (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax, QDMTT), sillä aliverotetut voitot tulevat muutoin verotetuiksi toisessa lainkäyttöalueessa. Rinnakkaisjärjestelmää koskevan oletettusäännön soveltuessa muut lainkäyttöalueet menettävät oikeuden verottaa aliverotettuja voittoja tuloksilukemissäännön (Income Inclusion Rule, IIR) ja aliverotettujen voittojen säännön (Undertaxed Profits Rule, UTPR) nojalla.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi Suomessa toimivan yhdysvaltalaisomisteisen konserniyksikön efektiivisen veroasteen jäädessä alle 15 prosentin Suomi voisi edelleen periä täydennysveron QDMTT:n perusteella. Suomi ei sen sijaan voisi verottaa yhdysvaltalaiskonsernin Yhdysvalloissa tai muissa valtioissa syntyneitä aliverotettuja voittoja. Täten yhdysvaltalaisomisteisten konsernien ja Pilari II -sääntelyä soveltavissa valtioissa toimivien konsernien välinen erilainen verokohtelu syntyy vain tilanteissa, joissa Yhdysvaltojen minimiverolainsäädäntö ei johda 15 prosentin efektiiviseen veroasteeseen sekä Yhdysvalloissa kirjattujen että ulkomaisten voittojen osalta. Tätä erilaista verokohtelua voi synnyttää Yhdysvaltojen minimiverojärjestelmän rakenteelliset erot suhteessa Pilari II -sääntelyyn.

Yhdysvaltalaisomisteiset konsernit noudattavat Yhdysvaltojen minimiverojärjestelmää (Net CFC Tested Income, NCTI). Vaikka järjestelmä on osin Pilari II -sääntelyn mukainen, siihen sisältyy merkittäviä eroavaisuuksia täydennysveron veropohjan, verokannan ja laskentatavan osalta. Näistä keskeisin liittyy laskentatapaan (EPRS 2025). Pilari II -sääntelyn mukaan konsernin efektiivinen veroaste lasketaan lainkäyttöaluekohtaisesti, ja täydennysvero määrätään, mikäli efektiivinen veroaste kyseisellä alueella jää alle sovitun vähimmäistason. NCTI-järjestelmässä ulkomaisiin voittoihin sovellettava efektiivinen veroaste lasketaan sen sijaan konsernin ulkomaisten tulojen kokonaistasolla. Tämän seurauksena yhdysvaltalaisilla konserneilla on

mahdollisuus tasata korkean verotuksen lainkäyttöalueilla syntyneitä voittoja matalan verotuksen alueilla syntyneiden voittojen kanssa ja siten saavuttaa alhaisempi efektiivinen veroaste kuin konserneilla, joiden ylin emoyksikkö sijaitsee muussa valtiossa. Tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia niiden yritysten kilpailukykyyn, jotka sijaitsevat Pilari II -sääntelyä soveltavissa valtioissa (ml. Suomi).

Substanssiperusteisia verokannustimia koskevan olettamasaännön käyttöönotto mahdollistaa laajemman verokannustimien hyödyntämisen ilman täydennysveroseuraamuksia. Tämä heikentää minimiverojärjestelmän tehokkuutta ja lisää riskiä verokilpailun voimistumisesta verokannustimien muodossa. Lisäksi substanssirajoituksen sitominen henkilöstömenoihin tai aineellisen omaisuuden poistoihin on erityisesti kehittyvien maiden näkökulmasta ongelmallista. Esityksen substanssirajoitus on lausuntopalautteen myötä korjattu vastaamaan OECD:n mallisääntöjä (OECD 2026), eli perustuu erään, joka on määrältään suurempi.

Esityksessä ei ole esitetty vaikutusarvioita. Vaikka välillisten vaikutusten arviointi on vaikeaa, vähintään substanssiperusteisia verokannustimia koskevan olettamasaännön käyttöönoton vaikutus vähimmäisveron synnyttämään verotuottoon olisi mahdollista arvioida ainakin karkealla tasolla. Myös vertailu muiden jäsenvaltioiden suunnittelemiin tai toteuttamiin keinoihin puuttuu toisesta esityksestä. Lopuksi yhdenmukaisen globaalin järjestelmän korvautuminen useilla rinnakkaisilla malleilla voi heikentää sääntelyn selkeyttä ja lisätä yritysten hallinnollista taakkaa.

Johtopäätökset

Ensimmäisen esityksen mukaiset muutokset ovat tarpeellisia kansallisen sääntelyn yhdenmukaistamiseksi OECD:n GloBE-soveltamisohjeiden kanssa. Ennakkoratkaisumenettelyn käyttöönotto ja tulkinnallisten täsmennysten lisääminen edistävät oikeusvarmuutta ja voivat vähentää hallinnollista epävarmuutta.

Toisen esityksen mukainen rinnakkaismallipaketin sisällyttäminen lakiin voi merkitä järjestelmätasolla huomattavaa muutosta. Se voi lisätä yritysten hallinnollista taakkaa, vaikuttaa globaalin vähimmäisverojärjestelmän yhdenmukaisuuteen ja luoda kilpailukykyyn liittyviä eroja erityisesti suhteessa yhdysvaltalaisomisteisiin konserneihin. Lisäksi substanssiperusteisia verokannustimia koskeva olettamasaäntö voi kaventaa minimiveron veropohjaa ja vaikuttaa järjestelmän tuottopotentiaaliin.

Kuitenkin, mikäli muut valtiot implementoivat vastaavat säännökset, Suomen on käytännössä vaikea jättäytyä niiden ulkopuolelle ilman vaikutuksia Suomessa toimivien konsernien verotukselliseen asemaan suhteessa muihin lainkäyttöalueisiin. Esityksessä ei kuitenkaan avata muiden jäsenvaltioiden etenemistä tai suunnitelmia, mikä vaikeuttaa kokonaisvaikutusten arviointia.

Lähteet:

European Parliamentary Research Service (EPRS) 2025: Side by side? The future of Pillar Two minimum corporate tax rules. Members' Research Service, PE 775.918. Euroopan parlamentti.

OECD 2026: Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), Side-by-Side Package: Inclusive Framework on BEPS. OECD, Saatavilla verkossa:

<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/side-by-side-package.pdf>