

Asia: VN/1793/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle suurten konsernien vähimmäisverosta annetun lain muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 196/2025 vp) täydentämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on muuttaa konsernien vähimmäisverolakia siten, että OECD:n ja G20-maiden osallistavan kehyksen (Inclusive Framework) puitteissa 5.1.2026 julkaistu rinnakkaismallipaketti (Side-by-Side package) otetaan osaksi lainsäädäntöä. Lakiin tuodaan esityksen myötä olettamasäännökset koskien rinnakkaisjärjestelmää, ylintä emoyksikköä sekä substanssiperusteisia verokannustimia. Lisäksi esitetään verotuksen maakohtaisen raportointia koskevan siirtymäkauden olettamasäännöksen soveltamisaikaa pidennettävän yhdellä vuodella.

Rinnakkaisjärjestelmää koskevan olettamasäännön (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 olettamasäännön (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 alueita.

Substanssiperusteisia verokannustimia koskevan olettamasäännön (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 alhaisempi. Konserniyksikkö voi valinnaisesti soveltaa vaihtoehtoista rajoitusta, joka on suuruudeltaan 1 prosentti aineellisen omaisuuden kirjanpidollisen hankintamenon määrästä.

Vaikutukset

Rinnakkaismallipaketin taustalla on kansainvälisen verojärjestelmän kiista erityisesti Yhdysvaltojen suhtautumisesta OECD:n globaalin minimiveron (Pillar 2) 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 olettasäännön 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 oletettasäännön 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. On myös huomattava, että OECD:n mallisääntöjen (OECD 2026) mukaan substanssirajoitus perustuu siihen erään, joka on määrältään suurempi, kun taas lakiehdotuksessa rajoitus määräytyy sen erän perusteella, joka on määrältään alhaisempi. Tällä erolla voi olla merkittäviä vaikutuksia, sillä työvoimaintensiivisillä (pääomaintensiivisillä) aloilla henkilöstömenot voivat olla huomattavasti suuremmat (alhaisemmat) kuin poistot ja täten substanssirajoitus on paljon rajoittavampi.

Esityksessä ei ole esitetty vaikutusarvioita. Vaikka välillisten vaikutusten arviointi on vaikeaa, vähintään substanssiperusteisia verokannustimia koskevan oletettasäännön käyttöönoton vaikutus vähimmäisveron synnyttämään verotuottoon olisi mahdollista arvioida ainakin karkealla tasolla. Lisäksi yhdenmukaisen globaalin järjestelmän korvautuminen useilla rinnakkaisilla malleilla voi heikentää sääntelyn selkeyttä ja lisätä yritysten hallinnollista taakkaa.

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>

Hakola-Uusitalo Tuulia
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Viertola Marika
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus