

Asia: HE 196/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi suurten konsernien vähimmäisverosta annetun lain muuttamisesta; HE 6/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi suurten konsernien vähimmäisverosta annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 196/2025 vp) täydentämisestä

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle suurten konsernien vähimmäisverolakiin (minimiverolaki) hallituksen esityksillä HE 196/2025 ja HE 6/2026 esitetystä muutoksista.

Tiivistetysti Finnwatch pitää erillisen minimiveroa koskevan veronkiertosäännöksen lisäämistä erittäin kannatettavana, mutta katsoo, että sen tulisi koskea hallituksen esitysluonnoksessa esitetysti jo 1.1.2026 alkavia tilikausia.

Rinnakkaismallipakettiin sisältyviä olettasäännöksiä Finnwatch pitää sen sijaan monella tapaa hyvin ongelmallisina ja minimiverosääntelyn tavoitteiden vastaisina. Lisäksi itse lainsäädäntöprosessi herättää vakavia kysymyksiä siitä, missä määrin lainsäädäntövalta säilyy eduskunnalla.

Veronkiertosäännös tarpeellinen, tulisi kuitenkin soveltaa 1.1.2026 alkaen

Hallituksen esityksessä HE 196/2025 minimiverolakiin esitetään lisättäväksi uusi minimiverotusta koskeva veronkiertosäännös. Finnwatch pitää lisäystä erittäin kannatettavana.

Uuden veronkiertosäännöksen tavoitteena on turvata yleisesti minimiverotuksen toteutumista ja minimiverotuksen veropohjaa. Veronkiertosäännöksen avulla Verohallinto voi puuttua minimiverolain tarkoituksen vastaisiin järjestelyihin, joiden ilmeisenä tarkoituksena on välttää minimiverolain soveltuminen konserniin, pienentää täydennysveron määrää tai välttää täydennysverolta kokonaan. Tällaisissa tilanteissa järjestelyt sivuutetaan ja lakia sovelletaan kuten järjestelyyn ei olisi ryhdytty. Veronkiertosäännös vastaa siis toimintalogiikaltaan verotusmenettelylakiin sisältyvää yleistä veronkiertopykälää (VML 28 §). Tarve erilliselle minimiverolakia koskevalle veronkiertosäännökselle syntyy siitä, ettei minimiverolaki nykyisellään mahdollista VML 28 §:n soveltamista vähimmäisveron kohdalla.

Hallituksen esityksessä on tuotu ilmi, että minimiverosääntelyn tuoreus ja vakiintumattomuus on jo nyt synnyttänyt aggressiivisia tulkintoja ja järjestelyitä, joilla konsernien veroastetta on pyritty muokkaamaan minimiverosääntelyn tarkoituksen vastaisesti, tai konsernirakenne on pyritty esittämään sellaisena, ettei sääntely lainkaan sovellu siihen. Ehdotetunkaltainen yleisluonteinen veronkiertosäännös on tässä tilanteessa perusteltu ratkaisu, koska sillä pystytään puuttumaan laajasti erilaisiin ja nopeasti kehittyviin minimiveron välttämiseen tähtääviin järjestelyihin. Tämä on huomattavasti tehokkaampaa verrattuna siihen, että jokaiseen mahdolliseen ongelmatilanteeseen pyrittäisiin puuttumaan täsmäsäännösin.

Finnwatch pitää myös perusteltuna sitä, että verovelvolliselle asetetaan säännöksessä velvollisuus esittää selvitys sekä toimen liiketaloudellisista perusteista että sen liiketaloudellisesta arvosta. Tämä antaa Verohallinnolle huomattavasti paremmat mahdollisuudet arvioida järjestelyn liiketoiminnallisten perusteiden suhdetta siitä saataviin verohyötyihin. Jos todellisia liiketoiminnallisia hyötyjä ei synny, voidaan veronkiertosäännöstä soveltaa, vaikka toimelle olisi esitettävissä näennäiset liiketaloudelliset syyt (kuten HE:ssä mainittu ”konsernirakenteen virtaviivaistaminen” ilman tosiasiallisia liiketoiminnallisia hyötyjä). Vastaavaa täydennystä olisi syytä harkita myös yleiseen veronkiertopykälään (VML 28 §), jonka soveltamisalasta on muodostunut hyvin kapea juurikin siksi, että hyvinkin epämääräiset liiketaloudelliset perusteet on nähty esteeksi sen soveltamiselle.

Veronkiertosäännöksen voimaantulon siirtämistä vuodelta eteenpäin Finnwatch pitää haitallisena. Ottaen huomioon, että minimiveron kiertämiseen tähtääviä järjestelyjä on jo HE:n mukaan havaittu, on säännöstä perusteltua soveltaa 1.1.2026 ja sen jälkeen alkaviin tilikausiin, kuten HE-luonnoksessa esitettiin. Muussa tapauksessa verovelvollisille annetaan käytännössä lisävuosi aikaa toteuttaa toimia, joilla minimiverolta voidaan välttyä mahdollisesti myös tulevana tilikautena.

Yhdysvaltalaisyriyten vapauttaminen keskeisiltä minimiverosäännöksiltä lisää voitonsiirtoa ja antaa perusteetonta kilpailuetua yhdysvaltalaisille yrityksille

Hallituksen esityksellä HE 6/2026 implementoitava rinnakkaismallipaketti pitää sisällään muun muassa yhdysvaltalaisyriykset keskeisiltä minimiverosäännöksiltä (nk. IIR- ja UTPR-säännöt) vapauttavan uuden olettamasäännön (SbS safe harbour). Vaikka olettamasäännös on muotoiltu siten, että kaikilla mailla olisi ehtojen toteutuessa mahdollisuus päästä uuden olettamasäännön piiriin, on säännökset käytännössä kirjoitettu peilaamaan Yhdysvaltojen verojärjestelmää. Yhdysvallat on myös ainoa olettamasäännöksen piiriin hyväksytty maa¹.

Vapautusta perustellaan sillä, että Yhdysvaltojen verojärjestelmä johtaa sellaisenaan riittävän yhdenmukaisiin lopputulemiin globaalin minimiveron kanssa. Todellisuudessa verojärjestelmät eroavat toisistaan olennaisesti. Yksi keskeinen ero liittyy ulkomaisten voittojen verotukseen. Globaali minimivero on toteutettu niin, että yrityksen voittoihin kohdistuu vähintään minimiveron tasoinen verotus kaikilla lainkäyttöalueilla, joilla yritys toimii (nk. jurisdictional blending). Tämän takaavat em. IIR- ja UTPR-säännöt, jotka antavat verotusoikeuden toisille maille tilanteissa, joissa voitot jäisivät muutoin yhdessä maassa vajaaverotetuiksi. Yhdysvalloissa verolainsäädäntö takaa vain sen, että yhdysvaltalaisen yritysten ulkomailla syntyneisiin voittoihin kohdistuu kokonaistasolla minimiveroa vastaavaksi

¹ Lista olettamasäännön piirissä olevista maista (Qualified SbS Regimes) löytyy OECD:n sivuilta: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/global-minimum-tax/central-record-of-legislation-with-transitional-qualified-status.html>

katsottu veroaste (nk. global blending)². Verotaso ei siis tarkastella verotusaluekohtaisesti. Tästä seuraa, ettei veroparatiisiin kirjatusta voitoista tarvitse maksaa täydennysveroa, jos korkeamman verotuksen maissa syntyneisiin voittoihin kohdistuva vero riittää nostamaan konsernin ulkomaisten voittojen keskimääräisen veroasteen riittävän korkeaksi. Yhdysvaltalaisyriyten on näin ollen mahdollista hakea jatkossakin verohyötyjä voitonsiirrolla, mikä antaa niille perusteetonta kilpailuetua. Samalla se heikentää veroparatiisimaiden kannusteita ottaa käyttöön minimiverosäännökset tai muulla tavalla muuttaa haitalliseen verokilpailuun tähtäävää veropolitiikkaansa.

Toinen keskeinen ero OECD-pohjaisten minimiverosäännösten ja Yhdysvaltojen verojärjestelmän välillä liittyy Yhdysvaltoihin kirjattujen voittojen verotukseen. Yhdysvaltojen verojärjestelmään sisältyy minimiverokokonaisuuteen kuuluvaa kotimaista täydennysveroa toimintaperiaatteeltaan osin vastaava vaihtoehtoinen minimivero (corporate alternative minimum tax, CAMT). Kotimaisen täydennysveron tavoin se nostaa suuryritysten Yhdysvaltoihin kirjattujen voittojen veroasteen 15 prosenttiin kirjanpidon mukaisista voitoista, mikäli veroaste olisi muuten jäämässä sen alle. Veron soveltamisala on kuitenkin huomattavasti globaalia minimiveroa (ja sen mukaista kotimaista täydennysveroa) suppeampi: siinä missä globaali minimivero koskee kaikkia yrityksiä, joiden konsernilikevaihto ylittää 750 miljoonaa euroa, peritään Yhdysvaltojen CAMT:ia vain yrityksiltä, joiden globaalit *voitot* ylittävät miljardiin dollariin. Soveltamisalaerosta johtuen iso osa globaalin minimiveron soveltumisrajat ylittävistä yrityksistä jää Yhdysvalloissa perittävän minimiveron ulkopuolelle eikä muilla mailla ole jatkossa oikeutta täydennysverottaa tämän seurauksena aliverotetuksi jääviä voittoja. Myös tämä asettaa yritykset eriarvoiseen asemaan ja voi lisätä Yhdysvaltoihin suuntautuvaa voitonsiirtoa.

Yhdysvaltalaisyriyten vapauttaminen keskeisiltä minimiverosäännöksiltä voi myös lisätä entisestään yritysten kiinnostusta siirtää konsernin ylin emoyhtiö Yhdysvaltoihin. Tämän vuoden alusta muuttuneet ETA-alueen ulkopuolisia maita koskevat osakevaihtosäännökset tekevät tästä suomalaisyritysten kohdalla hyvin helppoa, sillä transaktio voidaan nyt toteuttaa veroneutraalina osakevaihtona³. Veropohjan suojelemiseksi Suomen tulee arvioida, mitä muutostarpeita minimiverosäännösten muutokset aiheuttavat kansalliseen verolainsäädäntöön.

² Ulkomaisiin voittoihin kohdistuva vero on nimeltään Net CFC Tested Income (NCTI). Aikaisemmin vero tunnettiin GILTI:nä (Global Intangible Low-Taxed Income).

³ Osakevaihdolla tapahtuvassa siirrossa Yhdysvaltoihin perustetaan uusi holdingyhtiö, joka hankkii suomalaisen yrityksen osakkeet haltuunsa osakevaihdolla. Suomalaisyhtiön osakkeet yhdysvaltalaisemom osakkeisiin vaihtaville suomalaisomistajille ei tuloudu transaktiossa verotettavaa myyntivoittoa, koska veroneutraalit osakevaihdot mahdollistettiin vuoden alusta ETA-alueen ulkopuolisiin maihin. Oura kertoi jo mediassa muuttavansa ylimmän emoyhtiönsä Yhdysvaltoihin tällaista Delaware flip -nimellä tunnettua transaktiota hyödyntäen. On mahdollista, että vuoden alusta muuttuneet osakevaihtosäännökset yhdessä minimiveromuutosten kanssa saavat aikaan sen, että vastaavia transaktioita nähdään jatkossa huomattavasti aiempaa enemmän.

Substanssiperusteisia verotukia koskevat muutokset heikentävät minimiveron tehoa nakertamalla veropohjaa

Rinnakkaismallipakettiin ja hallituksen esitykseen HE 6/2026 sisältyy toinenkin minimiverokokonaisuutta olennaisesti heikentävä muutos: niin kutsutun substanssiperusteisia verokannustimia koskevan oletettamääränsäntönsä käyttöönotto. Tämä uusi oletettamääränsäntö muuttaa kulu- ja tuotantoperusteisten verotukien käsittelyä minimiverolaskennassa johtaen siihen, että yrityksille voidaan tarjota verotukia yhä laajemmalla skaalalla ilman riskiä siitä, että yrityksen matalaksi laskeva efektiivinen veroaste johtaisi minimiverosääntönsen nojalla tapahtuvaan täydennysverotukseen.

On todennäköistä, että muutoksen myötä erilaisia verotukia aletaan tarjoamaan entistä ahkerammin. Se toisin sanoen voimistaa entisestään minimiverosääntelyyn jo nykyisellään liittyvää ilmiötä, jossa haitallinen verokilpailu on siirtynyt verokannoista veropohjiin ja erityisesti yrityksille tarjottaviin verotukiin. Suomen kannalta kiihtyvää verotukikilpailua on vaikea nähdä positiivisena asiana, koska meillä ei ole mahdollisuutta kilpailla verotukien määrässä isojen maiden kanssa. Vielä haitallisempaa se on minimiverokokonaisuuden toimivuuden kannalta, kun jo valmiiksi matalaksi jäänyt minimiveroaste yhdistyy entistä reikäisempään veropohjaan laskien efektiivistä veroastetta entisestään. Verotukia koskevien muutosten voidaankin arvioida heikentävän minimiverokokonaisuutta vielä huomattavasti Yhdysvaltojen vapauttamista enemmän.

Lainsäädäntöprosessi herättää huolen lainsäädäntövallan säilymisestä eduskunnalla

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että EU:n minimiverodirektiivi edellyttää uusien oletettamääränsäntönsen käyttöönottoa jäsenmaissa eikä tähän liity kansallista liikkumavaraa. Myös Euroopan komissio on omaksunut näkemyksen, jonka mukaan direktiivin artiklasta 32 johtuen uudet oletettamääränsäntöt tulevat osaksi direktiiviä siitä huolimatta, ettei niistä ole sovittu ennen direktiivin hyväksymistä. Tulkinta herättää kysymyksiä lainsäädäntövallan siirtymisestä kansallisilta eduskunnilta ja EU:lta OECD:lle ja tulkinnan yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa on kyseenalaistettu⁴.

Tilanne, jossa jäsenmaiden katsotaan olevan velvoitettuja päivittämään lainsäädäntönsä OECD:ssä virkamiestasolla neuvoteltujen muutosten perusteella, on hyvin ongelmallinen, sillä sen voidaan nähdä kaventavan eduskunnan lainsäädäntövaltaa olennaisesti ja olevan ristiriidassa normaalien edustukselliseen demokratiaan nojaavien lainsäädäntöprosessien kanssa. Tämä on erityisen ongelmallista, kun kyse ei ole pienestä sääntelyyn kohdistuvasta

⁴ Ks. esim. Weber, D. (8.1.2026). The Pillar 2 - Side-by-Side Package: A Structural Breach of EU Tax Law. <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/the-pillar-2-side-by-side-package-a-structural-breach-of-eu-tax-law/> tai Deloitte. (12.1.2026). European Commission recognizes OECD Pillar Two side-by-side safe harbors. <https://www.taxathand.com/article/40799/European-Union/2026/European-Commission-recognizes-OECD-Pillar-Two-side-by-side-safe-harbors>

hienosäädöstä, vaan koko minimiverokokonaisuutta olennaisesti muuttavista uusista säännöksistä, joita on hyvin vaikea pitää EU:n tai Suomen edun mukaisina. On myös selvää, että uudet säännökset päätettiin toteuttaa nimenomaan olettamasaäntöinä juuri siksi, että direktiivimuutoksilta voitaisiin välttyä.