

Keskustelupuheenvuoro

Kullattu digitaalinen aikakausi ja kansainvälisen verokilpailun käänne

Lauri Finér, kauppatieteiden maisteri, tohtoriopiskelija, oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto & toiminnanjohtaja, Kalevi Sorsa -säätö

Abstrakti

Keskustelupuheenvuorossa tarkastellaan kansainvälisen verotuksen muutoksia ja niiden vaikutuksia erityisesti viime vuosikymmenten aikana. Verotuksen progressiivisuuden kaivaminen 1980-luvulta alkaen on ollut yksi syy taloudellisen eriarvoisuuden globaalille kasvulle. Suurituloisimpien verotusta ovat keventäneet myös kansainvälisen verotuksen ongelmat, kun monikansalliset suuryritykset sekä kansainväliset sijoittajat ovat voineet välttää voitoistaan perittäviä veroja. Maailmankaupan kasvu ja digitaalisten suuryritysten nousu ovat kiihdyttäneet tällaista verovälttelyä. Viime vuosikymmeninä digijätit ovat kaapanneet määräävän markkina-aseman, mikä on tuonut niille valtaa niin markkinoilla kuin politiikan kabineteissa. Valtiot eivät ole aiemmin puuttuneet kansainväliseen verovälttelyyn, sillä siihen ei ole ollut riittävä poliittista tahtoa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana on kuitenkin nähty historiallinen käänne, kun kansainvälistä verovälttelyä ja haitallista verokilpailua on saatu kuriin talousjärjestö OECD:n johdolla. Tänä vuonna Suomessakin voimaan tuleva 15 prosentin globaali suuryritysten vähimmäisvero voi jopa puolittaa monikansallisten yritysten voitonsiirrosta aiheutuvat veromenetykset. Verokilpailun hiipuminen antaa kansallisvaltioille paremmat mahdollisuudet kehittää pääomien tuottojen verotusta progressiivisemmaksi.

Avainsanat: veropolitiikka, verokilpailu, verovälttely, voitonsiirto, vähimmäisvero

<https://doi.org/10.51810/pt.142464>

Johdanto

Yhdysvaltain teollistumisen aikaa 1870-luvulta vuosisadan taitteeseen kutsutaan *kullatuksi aikakaudeksi* (*gilded age*). Nimitys lähti leviämään Mark Twainin ja Charles Dudley Warnerin (1873) satiirisen romaanin myötä (*The Gilded Age: A Tale of Today*). He kritisoivat kirjassa aikakauden ahneutta ja korrup-tiota. Silloinen talouskasvu oli ulkokultaista, kun yhteiskunnallinen eriarvoisuus kasvoi ja työntekijöiden oikeuksia painettiin alas jopa väkivalloin. Valta ja vauraus keskittyivät aikakauden *rosvoparoneille*, joiden yritykset haalivat tuolloin syntyneillä öljy- ja teräsmarkkinoilla sekä rautateillä määräävän monopoliaseman. Nämä aikakauden superrikkaat saivat innoitusta elämäntyyliinsä eurooppalaisista hoveista, mikä näkyy yhä heidän jälkeensä jättämissä hulpeissa kartanoissa. Monet heistä muistetaan myös taiteen mesenaatteina.

Viime vuosikymmeniä on kutsuttu yleisesti *uudeksi kullatuksi aikakaudeksi* (Grusky ja Kricheli-Katz 2012; Krugman 2017). Tällä kertaa digitaalisen talouden jättiläiset ovat kaapanneet määräävän aseman muiden yritysten ja samalla yhteiskuntien kustannuksella (Acemoglu ja Johnson 2023). Ne ovat onnistuneet siinä erityisesti kuluttajien dataa keräävillä digitaalisilla alustoilla (Harakka 2023; Mäkinen 2023). Suuryritykset sitovat käyttäjiä alustoi-hinsa niihin kertyvillä ainutlaatuisilla sosiaalisilla verkostoilla. Niin kutsutun *verkostovaikutuksen* ohella digijätit ovat pitäneet kilpailua loitolla muun muassa hyödyntämällä alustojen keräämää dataa hintakilpailussa ja asiakkaiden houkuttelussa sekä käyttämällä pääomiaan potentiaalisten kilpailijoiden ostamiseen pois markkinoilta.

Digitaalisessa aikakaudella ja 1800-luvun lopulla yhteistä on myös eriarvoisuuden lisääntyminen. Maiden sisäinen taloudellinen eriarvoisuus on kasvanut kaikkialla maailmassa 1980-luvulta alkaen (Chancel ym. 2021). Kultaa on riittänyt vain ohuesti pinnalle. Ensimmäisen kullatun aikakauden ongelmat kärjistyivät poliittisiksi kamppailuiksi muun muassa ammattiyhdistysliikkeen nousun myötä. Yhdysvalloissa löydettiin lopulta rauhanomaisia ratkaisuja, kun vuosisadan vaihteessa poliittiset voimasuhteet kääntyivät ja ay-liikkeen sekä edistyksellisten poliitikkojen aloitteet saivat tuulta alleen. Tunnettua on, kuinka kilpailulainsäädännön muutokset johtivat esimerkiksi öljymarkkinoita hallinneen Standard Oilin pilkkomiseen Yhdysvaltain korkeimman oikeuden päätöksellä vuonna 1911 (Khan 2017, 723).

Myös verotuksen muutoksilla oli iso merkitys, kun taloudellista hyvinvointia lähdettiin jakamaan tasaisemmin (Rockoff 2008). Yhdysvalloissa sisälissodan aikana käyttöön otettu liittovaltion tulovero lakkasi vuonna 1872, eikä sitä enää peritty kullatulla aikakaudella. Perintöverokin otettiin käyttöön vasta vuonna 1898. Yritysten voittoihin kohdistuva yhteisövero otettiin käyttöön vuonna 1909 ja progressiivinen liittovaltion tulovero vuonna 1913. Muutokset olivat vain alkusysäys pidemmälle kehityskululle: Yhdysvalloissa verotus oli progressiivisimmillaan toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä (Saez ja Zucman 2020). Seurauksena taloudellinen eriarvoisuus laski.

Kehitys oli 1900-luvulla saman suuntaista muualla länsimaissa, myös Suomessa (Linnakangas ja Juanto 2016). Veroilla oli keskeinen rooli, kun hyvinvointivaltion palveluille tarvittiin rahoitusta ja sosiaalietuuksia nostettiin. Niin Yhdysvalloissa kuin muualla suunta kuitenkin muuttui tultaessa 1980-luvulle, jolloin voimasuhteet yhteiskunnissa kääntyivät pääomien eduksi. Sittemmin verotuksen progressiota on kokonaisuutena lievennetty kaikkialla globaalissa pohjoisessa. Muiden muassa Suomessa ja Yhdysvalloissa verotus ei ole enää progressiivista suurituloisimmalle prosentille, joille pääomatulot keskittyvät (Blanchet ym. 2022; Riihelä ja Tuomala 2022).

Verotuksen suunnanmuutosta voi pitää yhtenä syynä myös uuteen kullattuun aikakauteen. Pääomien etua ajaneet tahot ovat perustelleet muutosta kansainvälisellä verokilpailulla: verot eivät saa olla kilpailijamaita korkeampia, sillä muutoin investoinnit karkaavat muualle. Todellisuus on kuitenkin monimutkaisempi, sillä investointien kannattavuuteen vaikuttavat verojen ohelle lukuisat muut asiat. Verotuksen taso on vaikuttanut verraten vähän yritysten oikeaan sijoittautumiseen, mutta enemmän siihen, missä yritykset pyrkivät kirjanpidollisesti näyttämään voittojaan (OECD 2024). Taloudellinen hyvinvointi on yhä suurinta korkean verotuksen maissa, eikä rikkaimpien veroja alentamalla ole luotu kasvua, vaan se on ollut jopa heikompaa kuin sotien jälkeisinä progressiivisten verojen vuosikymmeninä (Hope ja Limberg 2022).

Vielä 1800-luvun lopulla verotus ei ollut kansainvälisen politiikan keskiössä. Tuloihin ja varallisuuteen kohdistuvien verojen merkityksen kasvu 1900-luvun alussa pakotti valtiot kuitenkin ratkaisemaan, miten nämä verotulot jaetaan maiden välillä. Seurauksena ne sopivat kansainvälisen verotuksen periaatteista Kansainliiton malliverosopimuksissa 1920-luvulla (Picciotto

1991). Näitä periaatteita on sittemmin muutettu verraten vähän ennen 2010-luvun käännettä. Viime vuosikymmenellä verotus nousi kuitenkin uudelleen kansainvälisen politiikan keskiöön (Ylönen ja Finér 2023). Verokilpailua – tai ainakin olennaista osaa siitä – pidetään tällä hetkellä kansainvälisissä järjestöissä sekä tutkimuksessa taloudelle haitallisena. Samalla verotuksen uudistaminen tarjoaa ratkaisuja globaalien talouden ja eriarvoisuuden ongelmiin. Erityisesti rikkaiden maiden Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n johdolla on saatu myös tuloksia aikaan. Tässä keskustelupuheenvuorossa käsitellään kullatun digitaalisen aikakauden verouudistuksia ja pohditaan niiden seurauksia.

Yritysverokilpailussa nähtiin käänne 2010-luvulla

Kansainvälisen verotuksen yhä voimassa olevista periaatteista sovittiin siis Kansainliitossa 1920-luvulla. Niissä monikansallisten yritysten voittojen verotus eli yhteisöverotus perustuu olennaisesti kahteen periaatteeseen. Niin kutsuttu *erillisyyhtiöperiaate* tarkoittaa, että verotuksen kohteena ovat monikansallisten yrityskonsernien sijaan niiden yksittäiset juridiset yhtiöt eli emoyhtiö ja tytäryhtiöt. Toinen tuolloin lanseerattu kansainvälisen verotuksen pilari, *markkinaehtoperiaate*, puolestaan edellyttää, että näiden samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden välisissä liiketoimissa tulisi soveltaa samoja hintoja ja muita ehtoja kuin aidosti toisistaan riippumattomien yritysten välisissä toimissa. (Ylönen ja Finér, 2023.)

Näiden kahden periaatteen ongelma on niiden keinotekoisuus. Yrityskonserni on taloudellisessa mielessä yksi yritys, joka toimii omistajiensa intressissä. Tästä näkökulmasta konsernin sisäisten liiketoimien hinnoittelu eli *siirtohinnoittelu* on vain hallinnollinen rasite, sillä se ei vaikuta koko konsernin liiketoiminnan tulokseen, jos ei huomioida siitä perittävää yhteisöveroa. Silti verosääntely edellyttää, että näille fiktiivisille kirjanpidollisille toimille, kuten tavaroiden tai palvelujen siirrolle konserniyhtiöiden välillä, määritetään ”markkinaehtoinen hinta”. Käytännössä hinnat eivät ole koskaan täysin samoja kuin markkinoilla, sillä ne määritetään erilaisilla, yleensä OECD:n siirtohinnoitteluohjeisiin perustuvilla menetelmillä (OECD 2022). Näitä menetelmiä ei riippumattomien yritysten välisissä neuvotteluissa käytetä.

Siirtohinnoittelu olisikin merkityksetöntä nollasummapeliä, jos se ei ratkaisisi, mihin maihin yrityskonsernin voitot verotuksessa kertyvät. Siksi yritysten kannattaa määrittää siirtohintansa niin, että voittoja siirtyy verokeitaisiin ja muihin matalan verotuksen maihin. Tällainen aggressiivinen verosuunnittelu on mahdollista, sillä monikansalliset yritykset voivat vaikuttaa siirtohintoihin määräämällä sisäisten liiketoimiensa ehdoista. Lisäksi siirtohintojen tarkka määrittäminen ja valvonta on mahdotonta.

Valtiot voivat puuttua yhtiöiden sisäiseen *voitonsiirtoon* erilaisilla kansallisilla säännöksillä, kuten veronkiertosäännöillä ja korkovähennysrajoituksilla, sekä neuvottelemalla muiden maiden kanssa verovälttelyä estävistä sopimuksista. Käytännössä valtiot ovat puuttuneet voitonsiirtoon tehottomasti ennen 2010-luvun käännettä. Tuoreen EU Tax Observatory -tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan voitonsiirron aiheuttamat veromenetykset suhteessa globaaleihin yhteisöverotuottoihin ovat kymmenkertaistuneet vuoden 1980 1 prosentista noin 10 prosenttiin eli yli 200 miljardiin dollariin 2020-luvun alussa (Alstadsæter ym. 2023). Suomen veromenetyksiksi on arvioitu noin 14 prosenttia suhteessa yhteisöverotuloihin eli lähes miljardi euroa vuodessa (Tørsløv ym. 2023). Voitonsiirtoa on paisuttanut erityisesti 1960-luvulta alkaen käynnistynyt maailmankaupan ja monikansallisten yritysten merkityksen kasvu. EU Tax Observatoryn arvion mukaan monikansallisten suur yritysten osuus globaaleista yritysten voitoista yli nelinkertaistui 4 prosentista 18 prosenttiin vuosina 1975–2019. Globaalien digijättien nousu 2000-luvulla selittää ison osan tästä kasvusta.

Voitonsiirtoa ei ole saatu kuriin, sillä sitä ei ole haluttu saada kuriin. Tähän on kaksi olennaista syytä. Ensiksi voitonsiirto hyödyttää kaikkein varakkaimpia, jotka omistavat yhteisöveroa maksavat ja sitä välttävät yritykset niin Suomessa kuin muualla (Heino 2024; Saez ja Zucman 2023). Näiden yritysten omistajat ja heitä edustavat etujärjestöt ja veronkonsultit ovat käyttäneet vaikutusvaltaansa jarruttaakseen niin kansallisia kuin kansainvälisiä uudistuksia ongelmiin puuttumiseksi (Finér 2022). Tätä on edesauttanut se, että verotuksen ongelmat ovat olleet varsin pienen asiantuntijajoukon tiedossa ja heidän kytköksensä toisiinsa ja liike-elämään ovat olleet tiiviit (Christensen 2020). Esimerkiksi suomalaisissa tutkimuksissa on havaittu, että iso osa vero-oikeuden tutkijoista on avustanut suuryrityksiä ja niiden omistajia verosuunnittelussa (Raitasuo 2019).

Varakkaiden omistajien vaikutusvallan kasvu suhteessa palkansaajien enemmistöön näkyy laajemminkin yhteiskunnassa. Samaan aikaan, kun yritysten voittoihin ja muihin pääomatuloihin kohdistuvat tosiasialliset veroprosentit ovat laskeneet keskimäärin kymmeniä prosentteja, ovat palkansaajien verot globaalisti miltei kaksinkertaistuneet 1960-luvulta lähtien (Euroopan komissio 2023, 65). Yritysten omistajien neuvotteluvallan kasvusta kertoo sekin, että yritysten voittojen osuus globaalista arvonlisästä kasvoi EU Tax Observatoryn arvion mukaan vuosina 1975–2019 noin 14 prosentista 19 prosenttiin (Alstadsæter ym. 2023).

Ensimmäisen kullatun aikakauden tavoin yritysten omistajat ovat siis jälleen onnistuneet kasvattamaan voittojaan niin markkinoilla kuin kabineeteissa kasvaneen poliittisen valtansa tukemana. Tätä omistajien vallan kasvua on edesauttanut se, että digitaalisen aikakauden suuryritykset ovat asettaneet valtioita kilpailemaan toisiaan vastaan. Haitallista verokilpailua harjoittaneet yritysverokeitaat ovat hyötyneet voitonsiirrosta ja muusta verovälttelystä, kun ne ovat houkutelleet ulkomailla kertyneitä voittoja maahansa erilaisilla veroeduilla (Tørsløv ym. 2023). Näillä suhteellisen pienillä mailla, kuten Bermudalla, Luxemburgilla, Irlannilla ja Sveitsillä, on ollut intressi ja mahdollisuus estää kansainvälisiä uudistuksia, sillä verotuksesta päättäminen edellyttää yksimielisyyttä maiden välillä.

Viime vuosikymmenellä kansainvälistä verotusta on kuitenkin ravistellut merkittävä käänne. Muutos käynnistyi toden teolla vuosien 2008–2009 finanssikriisin jälkeen, kun maailman suuret taloudet päättivät paikata julkisen talouden vajeita kitkemällä verovälttelyä (Ylönen ja Finér 2023). OECD käynnisti näiden suurten maiden G20-ryhmän aloitteesta vuonna 2013 voitonsiirron vastaisen BEPS-hankkeen (Base Erosion and Profit Shifting). Hankkeessa laadittiin sääntelysuosituksia, joiden avulla valtiot kaikkialla maailmassa ovat puuttuneet voitonsiirtoon. Tänä vuonna Suomessakin voimaan tuleva globaali monikansallisten suuryritysten 15 prosentin vähimmäisvero on jatkoa näille muutoksille. Se todennäköisesti kääntää voitonsiirron merkittävään laskuun lähivuosina, mitä voidaan pitää mullistavana muutoksena. Uusimpien arvioiden mukaan vähimmäisveron toimeenpano voi jopa puolittaa globaalin voitonsiirron aiheuttamat veromenetykset nykyisestä (Alstadsæter ym. 2023; OECD 2024).

Vähimmäisveroa voi pitää aidosti globaalina uudistuksena, sillä neuvotte-luja on käyty OECD:n yhteydessä toimivassa Inclusive Framework -verkos-tossa, johon osallistuu yli sata OECD:n ulkopuolista maata. Vuoden 2021 poliittisen sopimukseen vähimmäisverosta on tällä hetkellä sitoutunut jo noin 140 maata, vaikka kaikki niistä eivät vielä ole sitä toimeenpanneet lain-säädännössään. Teknisesti vähimmäisveron toteutus perustuukin olennai-sesti kansalliseen sääntelyyn. Siksi vähimmäisvero ei ole riippuvainen siitä, että kaikki maat toimeenpanevat sen. Vähimmäisverotus toteutuu, jos se on toimeenpantu edes yhdessä maassa, jossa monikansallinen yritys toimii. Esimerkiksi Euroopan unionissa (EU) sovittiin vähimmäisveron yhdenmu-kaisesta käyttöön otosta direktiivillä vuoden 2024 alusta alkaen. Se tarkoittaa, että vähimmäisvero tulee ennen pitkää koskemaan kaikkia suuryrityksiä, sillä ne kaikki toimivat EU:ssa.

Kansainvälisen veropolitiikan muutos ei käynnistynyt tyhjiössä. Olen-nainen merkitys oli sillä, että kansalaisyhteiskunta ja media olivat nosta-neet epäkohtia ja ratkaisuja esiin jo vuosituhatien vaihteessa. Taustalla oli myös 1990-luvulla OECD:ssa aloitettu keskustelu verovälittelyn ja valtioiden välisen *haitallisen verokilpailun* ongelmista. Keskustelua oli käyty jo 1970-luvulla muun muassa kansainvälisen politiikan tutkimuksessa ja Yhdistyneissä kansakunnissa (YK), mutta tuolloin se hiljeni ilman isompia seurauksia, kun poliittiset valtasuhteet muuttuivat tultaessa 1980-luvulle (Ylönen 2016).

Viime vuosikymmenen muutokset eivät ole rajoittuneet ainoastaan edellä käsiteltyyn monikansallisten suuryritysten voittojen verotukseen. Toinen keskeinen ongelma on ollut yksityishenkilöiden kansainväliseen sijoitus-toimintaan liittyvä verovilppi, jossa tuloja piilotetaan laittomasti ulkomaille kotimaan veroviranomaisilta. Myös tähän ongelmaan on puututtu OECD:n johdolla.

Kansainvälisiä sijoitustuottoja, kuten osinkoja ja arvopaperien myynti-voittoja sekä muita pääomatuloja, verotetaan ensisijaisesti sijoittajan asuin-valtiossa. Varakkailla yksityishenkilöillä on kuitenkin ollut mahdollisuus verovilppiin piilottamalla pääomiaan pankkialaisuuden suojiin verokeitai-siin. Vuonna 2017 käynnistynyt OECD:n standardin mukainen automaat-tinen tilitietojenvaihto on ollut kuitenkin olennainen käänne, sillä siihen on sitoutunut jo yli sata maata. Seurauksena esimerkiksi Suomen Verohallinto saa tiedot suomalaisten sijoituksista useimpien entisten veroparatiisien

pankeista. EU Tax Observatoryn arvion mukaan kansainvälisiin sijoitukseen liittyvä verovilppi on pudonnut muutoksen seurauksena globaalisti noin kolmannekseen viimeisen kymmenen vuoden aikana (Alstadsæter ym. 2023).

Miten digitaalista taloutta voidaan verottaa?

Yritysten voittoihin ja henkilöiden tuloihin kohdistuva progressiivinen verotus nojaa periaatteessa samoihin peruspilareihin kuin sata vuotta sitten. Se tasaa tuloja riippumatta siitä, syntyvätkö ne dataa ja tekoälyä vai rautateiden monopolivaltaa käyttämällä. Talouden digitalisoituminen on kuitenkin kärjistänyt edellä kuvattuja verojärjestelmän ongelmia, kun voitot ovat keskittyneet yhä harvemmille ja kun voittoasteet ovat irtaantuneet yritysten aineellisten resursien sekä työn määrästä. Datan kaltaisen aineettoman omaisuuden merkitys on korostunut (Harakka 2023). Samalla olennaista on kyky hyödyntää sitä esimerkiksi tekoälyn avulla. Molemmat keskeiset talouden resurssit ovat keskittyneet harvoille varakkaille 1800-luvun lopun tapaan.

Henkilöiden verotusoikeus on tällä hetkellä ensisijaisesti sillä maalla, jossa ihminen asuu ja työskentelee. Periaate toimii verraten hyvin tilanteessa, jossa henkilön asuinpaikka on sidottu työpaikkaan, perheeseen tai oleskeluoikeuteen. Sen sijaan sijoitustoimintaa on mahdollista harjoittaa digitaalisesti mistä tahansa, paikasta toiseen vaihtaen tai niiden välillä liikkuen. Etätyöskentely voi mahdollistaa tällaisen elämäntavan entistä useammille. Monet veroparatiisit tarjoavat myös mahdollisuuksia oleskeluun tällaisille digiajan *veronoma-deille*, tosin vain, jos heillä on riittävästi varallisuutta (Euroopan parlamentti 2022). Ilmiön laajetessa siihen on mahdollista puuttua esimerkiksi laajentamalla tulon lähdevaltion verotusoikeutta tilanteissa, joissa tulot jäisivät uudessa asuinvaltiossa verottamatta.

Toistaiseksi digitaalisen talouden vaikutukset ovat kuitenkin näkyneet enemmän yritysverotuksessa. Yritykset voivat toimia digitaalisten työkalujen avulla globaaleilla markkinoilla melkein mistä tahansa. Tällä on merkitystä, sillä yritysten voittoja verotetaan ensisijaisesti siellä, missä niiden työntekijät työskentelevät. Digitaalisen talouden suuryrityksille on siksi ollut helpompaa toimia verokeitaista käsin ja siirtää merkittävä osa voitoistaan niihin

hyödyntämällä esimerkiksi aineettomiin oikeuksiin tai konsernin sisäisiin lainoihin liittyviä järjestelyjä (Beer ym. 2020; Viertola 2024). Niin Alphabet (Google), Amazon, Apple, Meta (Facebook) kuin Microsoft ovat hyödyntäneet verosuunnittelussaan yritysverokeitaita. Verovälttely ei kuitenkaan ole digijättien yksinoikeus, sillä perinteisemmätkin yritykset ovat hyödyntäneet jo pitkään digitaalisia työkaluja ja niihin liittyviä oikeuksia liiketoimintansa. Samoin kansainväliseen rahoitukseen liittyviä verojärjestelyjä voidaan hyödyntää kaikilla toimialoilla. Siksi myös OECD:n verouudistuksissa on luovuttu tavoitteesta rajata voitonsiirron estäminen ainoastaan digitaalisiin toimialoihin.

Puuttuminen voitonsiirtoon vaatii ensisijaisesti poliittista tahtoa. Ensimmäinen tapa on verottaa matalan verotuksen maihin siirrettyjä voittoja maissa, joista voittoja siirretään pois. Tätä on toteutettu esimerkiksi Suomen korkovähennysrajoituksella sekä laajemmassa mittakaavassa edellä kuvatulla OECD:n vähimmäisverolla. Korkovähennysrajoitus on verolain säännös, jolla puututaan lainajärjestelyihin, joilla siirretään voittoja verokeitaisiin. Nämä uudistukset ovat pienentäneet yritysten voitonsiirrosta potentiaalisesti saamia hyötyjä. Voitonsiirron kannattavuuden heiketessä sen määrä vähenee. Verosuunnittelu vaatii nimittäin tuekseen varsin kalliita verokonsultointipalveluja, ja verojärjestelyihin liittyy myös oikeudellisia riskejä. Ongelma on kuitenkin ollut, että sääntöihin on jätetty muun muassa lobbauksen seurauksena porsaanreikiä, jotka ovat mahdollistaneet voitonsiirron jatkumisen – toki aiempaa pienemmässä mittakaavassa (Alstadsæter ym. 2023; Finér 2022).

Toinen tapa estää voitonsiirtoa on muuttaa laajemmin monikansallisen yrityksen verotuksen periaatteita. Erillisyhtiö- ja markkinaehtoperiaatteen sijaan yritys konsernia voitaisiin käsitellä myös verotuksessa yhtenä yrityksenä, jonka verotettava voitto jaettaisiin sen toimintamaiden välillä yksinkertaisen jakokaavan perusteella (Picciotto 2017). Tällainen kaavamainen konserni-veromalli sisältyi esimerkiksi Euroopan komission ehdotukseen EU:n yhteisestä ja yhdistetystä yhteisöveropohjasta (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB). Siinä verotulot olisi jaettu maiden välillä perustuen eri maiden liikevaihtoon, henkilöstöön ja aineelliseen omaisuuteen. Myös komission viime vuonna antama uudistettu BEFIT-esitys (Business in Europe: Framework for Income Taxation) sisältää option kaavamaiseen malliin siirtymisestä. Kaavamainen malli on jo käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa, kun

verotuloja jaetaan osavaltioiden välillä. Myös Suomessa kuntien osuus niiden yhteisöverotuotosta jaetaan kaavamaisesti perustuen yritysten henkilökunnan määrään eri kuntien toimipisteissä.

Tällaisiin objektiivisesti määriteltäviin tekijöihin perustuva malli estäisi keinotekoisien voitonsiirron ja muuttaisi yhteisöverotulojen jakautumista maiden välillä laajemminkin. Liikevaihdon painotuksen kasvattamista verotulojen jakamisessa on perusteltu sillä, että esimerkiksi Googlen mainostulot yksittäisessä maassa riippuvat olennaisesti sen hakukonetta siellä käyttävien ihmisten määrästä ja ostovoimasta – ei niinkään siitä, missä maassa Googlen työntekijät työskentelevät. Tämä oli syynä, kun OECD:ssa sovittiin vähimmäisveron (pilari II) yhteydessä niin kutsutusta pilari I -uudistuksesta, joka siirtää kaikkein suurimpien yritysten verotusoikeutta pieneltä osin liikevaihdon mukaan. Toisin kuin pilari II:ssa sovittu vähimmäisvero pilari I vaatii laajempaa yhteistä sopimista valtioiden välillä. Tämän vuoksi sen toimeenpano näyttää tätä puheenvuoroa kirjoittaessa lykkäytyvän ainakin joitain vuosia.

Pilari I:n muutokset jäävät joka tapauksessa varsin pieniksi, sillä sen pääkohdista päätettiin jo vuonna 2021 samalla, kun valtiot sopivat pilari II:n vähimmäisverosta. Esimerkiksi globaali etelä hyötyisi isommasta muutoksesta, jossa verotusoikeus perustuisi enemmän monikansallisten yritysten työntekijöiden määrään, sillä siellä palkat ovat alemmat kuin globaalissa pohjoisessa. Myös yritysten liikevaihto jää globaalissa etelässä keskimäärin pienemmäksi. Viime kädessä päätös siitä, miten verotusoikeus jaetaan maiden välillä, on sovittava kompromissina. Nähtäväksi jää, kyetäänkö isommista muutoksista neuvottelemaan lähitulevaisuudessa.

Globaalit ongelmat kasvattavat veropolitiikan merkitystä lähivuosisikymmeninä

Verotuksen uudistaminen progressiivisemmaksi oli keskeinen ratkaisumalli Yhdysvaltain kullatun ajan ongelmiin. Vastaavasti on vaikea nähdä, miten digitaalisen aikakauden ongelmat voitaisiin ratkaista ilman merkittäviä kansallisia ja kansainvälisiä verouudistuksia. Taloudellisen eriarvoisuuden vähentäminen ei onnistu ilman progressiivisempaa verotusta osana tulonsiirtoja. Toisaalta aikakaudet eivät ole veljiä keskenään. Maailmantalous ja verotus on

globalisoitunut sadassa vuodessa. Valtioiden kyky ratkaista talouden ongelmia yksin on olennaisesti pienempi. Siksi viimeisen kymmenen vuoden aikana nähty käänne haitallisen verokilpailun rajoittamisessa on ollut merkittävä. Monikansallisten yritysten ja rikkaiden sijoittajien on entistä vaikeampi vältellä verojaan kansainvälisen verojärjestelmän turvin. Muutos parantaa markkinoiden toimintaa, kun suuryritykset eivät saa enää kilpailuetua suhteessa pienempiin paikallisiin yrityksiin. Samalla se antaa valtioille paremmat mahdollisuudet päättää itsenäisesti verotuksestaan.

Tavallaan pallo on potkaistu takaisin kansallisvaltioille, jotka voivat aiempaa itsenäisemmin hillitä eriarvoisuutta uudistamalla pääomien verotusta progressiivisemmaksi. Sitä voi pitää myös demokratian kannalta myönteisenä kehityksenä tilanteessa, jossa demokratia kansainvälisellä tasolla on rajatumpaa. Verokeitaat voikin nähdä demokratian häirikköinä, joita on nyt saatu suitsettua kansainvälisillä pelisäännöillä.

Samalla on selvää, etteivät kansainvälisen verotuksen sääntelyssä otetut edistysaskeleet ratkaise täysin aikakauden isoja ongelmia. Pelkkä verotuksen uudistaminen ei riitä – se ei riittänyt ensimmäisellä kullatulla aikakaudella. Muun muassa kilpailusääntelyä on jälleen uudistettava, jotta globaalien digijättien määräysvaltaa markkinoilla saadaan purettua. Myös verouudistuksiin on jäänyt olennaisia puutteita. Esimerkiksi sovittu 15 prosentin vähimmäisvero on verraten matala ja sen veropohjaan jäi olennaisia aukkoja, joiden vuoksi tosiasiallinen vähimmäisvero jää sitäkin alemmaksi. Vähimmäisvero ei esimerkiksi koske pienempiä konserneja.

Lisäksi vähimmäisvero rajoittuu vain keinotekoiseen kansainväliseen voitonsiirtoon, eikä se estä kansallisesti harjoitetun liiketoiminnan matalaa verotusta. Tämä voi johtaa verokilpailun muuttumiseen niin, että jatkossa jotkin valtiot houkuttelevat matalalla yhteisöverolla yrityksiä sijoittamaan sinne oikeaa toimintaansa (Kari ja Viertola 2023). Aiemmin suuryrityksiä on kannustettu enemmän kirjanpidollisiin järjestelyihin, joilla ne siirtävät voitojaan matalan verotuksen maihin. Tällainen verokilpailun muutos ei välttämättä ole kovin merkittävää, sillä matalilla veroilla on ainakin tähän asti onnistuttu houkuttelemaan oikeaa yritystoimintaa verraten vähän (OECD 2024). Esimerkiksi OECD ei arvioi tilanteen tältä osin olennaisesti muuttuvan. Toiminnan sijoittamiseen vaikuttavat veroja enemmän muun muassa osaavan työvoiman saatavuus ja paikalliset markkinat, joita ei verokeitaissa

yksinkertaisesti ole tarjolla. Uudenlainen verokilpailu tulisi myös verokeitaille kalliiksi, sillä ne joutuisivat alentamaan myös paikallisiin yrityksiin kohdistuvia veroja. Toistaiseksi useimmat isot yritysverokeitaat ovat perineet selvästi korkeampaa veroa sinne sijoittuneilta yrityksiltä kuin monikansallisten yritysten niihin siirtämiltä voitoilta.

Yritysverokilpailu ei siis poistu kokonaan, vaikka monet siitä jäljelle jääneet ongelmat on mahdollista ratkaista myös kansallisin toimin. Verovälttely ja haitallinen verokilpailu voivat myös siirtyä enemmän yrityksistä niiden omistajien tasolle. Yritysten voittoja verotetaan niin suoraan yhteisöverolla kuin omistajien pääomatuloverolla, kun voitoista jaetaan osinkoa (Hourani ym. 2023). Pääomatuloverotuksen harmonisointi on niin EU:ssa kuin globaalisti vielä alkutekijöissään. Onkin jo nähtävissä merkkejä, että verovälttely ja haitallinen verokilpailu ovat siirtymässä pääomatulojen verotukseen (Flamant ym. 2021). Sitä voitaisiin estää EU:ssa harmonisoimalla pääomatuloverojen veropohjaa vastaavalla veronkiertodirektiivillä kuin yhteisöverotuksessa ja käynnistämällä neuvottelut pääomatulojen vähimmäisverosta. Esimerkiksi arvonnousuvero (exit tax) olisi perusteltua harmonisoida henkilöverotuksessa EU:ssa, kuten yhteisöverotuksessa on jo tehty. Näin voitaisiin varmistaa, että pääomatulot verotetaan kertaalleen myös silloin, kun ihmiset muuttavat maasta toiseen.

Suurituloisimpiin kohdistuvaa pääomien verotusta olisi mahdollista muuttaa progressiivisemmaksi yhteisöveron ja pääomatuloveron ohella myös varallisuusveroilla. Vielä vuosituhanen alussa varallisuuden arvoon perustuvien vuosittain kerättävien verojen merkitys näytti laskevan, ja muun muassa Suomessa luovuttiin varallisuusverosta vuonna 2005 ja Ruotsissa vuonna 2007 (OECD 2018). Molemmissa maissa on kuitenkin yhä käytössä vain kiinteistövarallisuutta koskeva kiinteistövero. Viime vuosina tuulet ovat kääntyneet ja keskustelu varallisuusverojen hyödyistä on lisääntynyt. Taloustieteilijät näkevät yleisesti varallisuuden verottamisen kannustinten näkökulmasta verraten hyvänä veromuotona (Piketty ym. 2022). Monet ovat ehdottaneet erityisesti progressiivista varallisuusveroa, joka kohdistuisi vain hyvin varakkaisiin henkilöihin ja koskisi kaikkea heidän varallisuuttaan riippumatta sen tyypistä (Chancel ym. 2021). Tällainen vero toimisi erityisesti varallisuusverojen tasaamiseen yhdessä muun muassa perintö- ja lahjaveron kanssa. Varallisuusveron periminen hyvin laajalta ihmisjoukolta olisi vaikeaa, sillä useimmat

varallisuuserät pitäisi arvostaa erikseen verotusta varten, kun niille ei määritetä hintaa säännöllisesti esimerkiksi pörssissä. Varallisuusvero on lisäksi maksukyvyyn kannalta tuloveroa huonompi veromuoto, sillä sen joutuu maksamaan riippumatta siitä, onko maksajalla likvidejä varoja käytössään (OECD 2018). Tässä mielessä nettotuloon perustuva yhteisövero ja pääomatulovero ottavat maksukyvyyn paremmin huomioon, minkä vuoksi niiden taso voidaan pitää suhteellisesti selvästi korkeampana kuin varallisuusverojen taso.

Olellainen kysymys on, jatkuuko globaalin verotuksen käänne. OECD:n neuvotteluissa on saatu merkittäviä muutoksia aikaan, ja uudistuksia on yhä käynnissä. Neuvottelujen painopiste voi kuitenkin olla siirtymässä OECD:stä Yhdistyneisiin kansakuntiin (YK), jossa päätettiin marraskuussa 2023 käynnistää valmistelu uudesta kansainvälisestä verosopimuksesta. Päätös tehtiin globaalin etelän äänillä. Ne ovat pitäneet rikkaiden teollisuusmaiden OECD:tä epälegitiiminä foorumina ja vastaavasti YK:ta demokraattisempana ja tasapuolisempana vaihtoehtona. OECD:n vahvuutena voi pitää sitä, että siellä on ainakin tällä hetkellä enemmän veroasiantuntijoita ja kokemusta veroneuvottelujen toteutuksesta. Painopisteen muutoksen seuraukset jäävät nähtäväksi.

Samalla esimerkiksi globaalin turvallisuustilanteen muutokset voivat viedä kansainvälisen yhteisön huomiota pois verokysymyksistä. On myös mahdollista, että ”verokilpailu” kiihtyy muuntautumalla suoriin yritystukiin sekä verosta hyvitetäviin kustannusperusteisiin tukiin, kun matalaa voittojen verotusta on saatu rajattua. On jo nähtävillä, kuinka valtiot käyvät investointikilpailua muun muassa vihreän siirtymän edistämiseksi – tai sen varjolla. Esimerkiksi Saksa ja Yhdysvallat ovat houkutelleet investointeja massiivisilla energiaturvapaketeillaan. Yritystukien kasvu tarkoittaisi regressiivisempiä tulonsiirtoja, jos vaikutuksia ei tasata toisaalla. Verotuksen merkitys voikin kasvaa ekologisen kriisin myötä. Sen hillitsemiseksi tarkoitettu vihreä siirtymä luo väistämättä voittajia ja häviäjiä. Progressiivisia tulonsiirtoja sekä verovaroja rahoitettuja julkisia palveluja tarvitaan, jos siirtymän vaikutuksia halutaan tasata. Olellainen kysymys liittyy myös siihen, miten hyötyjä ja kustannuksia tasataan valtioiden välillä. Verotulojen reilu jakautuminen globaalisti on avainkysymys. Sopii toivoa, että kansainvälisten veroneuvottelujen liekki pidetään palamassa, jotta ekologista kriisiä ja eriarvoisuutta saadaan hillittyä.

Lähteet

- Acemoglu, Daron ja Johnson, Simon. 2023. *Power and progress: our thousand-year struggle over technology and prosperity*. New York: PublicAffairs.
- Alstadsæter, Annette, Godar, Sarah, Nicolaides, Panayiotis ja Zucman, Gabriel. 2023. *Global tax evasion report 2024*. EU Tax Observatory Report. <https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/> [Luettu 1.2.2024]
- Bier, Sebastian, Mooij, Ruud ja Liu, Li. 2020. International corporate tax avoidance: a review of the channels, magnitudes, and blind spots. *Journal of Economic Surveys*, 34:3, 660–688.
- Blanchet, Thomas, Chancel, Lucas ja Gethin, Amory. 2022. Why is Europe more equal than the United States. *American Economic Journal: Applied Economics*, 14:4, 480–518. <https://doi.org/10.1257/app.20200703>
- Chancel, Lucas, Piketty, Thomas, Saez, Emmanuel ja Zucman, Gabriel. 2021. *World inequality report 2022*. Pariisi: World Inequality Lab.
- Christensen, Rasmus Corlin. 2020. Elite professionals in transnational tax governance. *Global Networks*, 21:2, 265–293. <https://doi.org/10.1111/glob.12269>
- Euroopan komissio. 2023. *Annual report on taxation 2023: review of taxation policies in member states*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Euroopan parlamentti. 2022. *Tax policies for a new generation*. Bryssel: European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733697/EPRS_ATA\(2022\)733697_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733697/EPRS_ATA(2022)733697_EN.pdf) [Luettu 1.2.2024]
- Finér, Lauri. 2022. Who generated the loopholes? A case study of corporate tax advisors' regulatory capture over anti-tax avoidance legislation in Finland. *Nordic Tax Journal*, 2022:1, 1–26. <https://doi.org/10.2478/ntaxj-2021-0005>
- Flamant, Eloi, Godar, Sarah ja Gaspard, Richard. 2021. *New forms of tax competition in the European Union: an empirical investigation*. EU Tax Observatory Report No. 3. <https://www.taxobservatory.eu/publication/new-forms-of-tax-competition-an-empirical-investigation/>

- Grusky, David ja Kricheli-Katz, Tamar (toim.). 2012. *The new gilded age: the critical inequality debates of our time*. Stanford: Stanford University Press.
- Harakka, Timo. 2022. *Datakapitalismi kriisien maailmassa*. Helsinki: Siltala.
- Heino, Saska. 2024. *Rikkaiden vero: yhteisöveron vaikutukset Suomen tulonjakoon*. Helsinki: Kalevi Sorsa säätiö. <https://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/kss-yhteisovero3-web.pdf> [Luettu 2.2.2024]
- Hope, David ja Limberg, Julian. 2022. The economic consequences of major tax cuts for the rich. *Socio-Economic Review*, 20:2, 539–559. <https://doi.org/10.1093/ser/mwab061>
- Hourani, Diana, Millar-Powell, Bethany, Perret, Sarah ja Ramm, Antonia. 2023. *The taxation of labour vs. capital income: a focus on high earners*. Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/04f8d936-en>
- Kari, Seppo ja Viertola, Marika. 2023. *GloBE minimum tax: effects on investment and tax competition in low-tax countries*. VATT Mimeo 71. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-294-0>
- Khan, Lina M. 2017. Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, 126:3, 710–805.
- Krugman, Paul. 2017. Why we're in a new gilded age. Teoksessa Heather Boushey, J. Bradford DeLong ja Marshall Steinbaum (toim.), *After Piketty: the agenda for economics and inequality*. Cambridge: Harvard University Press, 61–71.
- Linnakangas, Esko ja Juanto, Leila. 2016. *Verojen historia: synty, kehitys, kuolema, ylösnousemus, reinkarnaatio*. Helsinki: Grano Oy.
- Mäkinen, Jukka. 2023. Alipolitisoituneen datakapitalismin arvokas analyysi ajassamme: Timo Harakan datakapitalismi kriisien maailmassa (2022). *Poliittinen talous*, 11:2, 193–199. <https://doi.org/10.51810/pt.136223>
- OECD. 2018. *The role and design of net wealth taxes in the OECD*. Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>
- OECD. 2022. *OECD transfer pricing guidelines for multinational enterprises and tax administrations 2022*. Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0e655865-en>
- OECD. 2024. *The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit*. Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9a815d6b-en>

- Picciotto, Sol. 1991. *International business taxation: a study in the internationalization of business regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Picciotto, Sol (toim.). 2017. *Taxing multinational enterprises as unitary firms*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Piketty, Thomas, Saez, Emmanuel ja Zucman Gabriel. 2022. Rethinking capital and wealth taxation. *Oxford Review of Economic Policy*, 39:3, 575–591.
- Raitasuo, Santtu. 2019. Verosuunnittelun tiede? Tapaustutkimusakateemisen verotutkimuksen sidonnaisuuksista. *Lakimies*, 2019:6, 695–726.
- Riihelä, Marja ja Tuomala, Matti. 2022. Verotuksen rooli tulo- ja varallisuuserojen taustalla. Teoksessa Anna Rajavuori (toim.), *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022*. Helsinki: Into Kustannus, 51–78.
- Rockoff, Hugh. 2008. *Great fortunes of the gilded age*. National Bureau of Economic Research Working Papers, 14555. <https://www.nber.org/papers/w14555> [Luettu 1.2.2024]
- Saez, Emmanuel ja Zucman, Gabriel. 2020. *The triumph of injustice*. New York: WW Norton.
- Saez, Emmanuel ja Zucman, Gabriel. 2023. *Distributional tax analysis in theory and practice: Harberger meets Diamond-Mirrlees*. National Bureau of Economic Research Working Papers, 31912. <https://www.nber.org/papers/w31912> [Luettu 1.2.2024]
- Twain, Mark ja Warner, Charles Dudley. 1873. *The gilded age: a tale of today*. Hartford: American Publishing Company.
- Tørsløv, Thomas, Wier, Ludwig ja Zucman, Gabriel. 2023. The missing profits of nations. *Review of Economic Studies*, 90:3, 1499–1534. <https://missingprofits.world/>
- Viertola, Marika. 2024. *Transfer (mis)pricing of multinational enterprises: evidence from Finland*. VATT Working Papers 162. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202401081817>
- Ylönen, Matti. 2016. Back from oblivion? The rise and fall of the early initiatives against corporate tax avoidance from the 1960s to the 1980s. *Transnational Corporations Journal*, 23:3, 33–65.
- Ylönen, Matti ja Finér, Lauri. 2023. Global tax governance. Teoksessa Ana Garcia, Christoph Scherrer ja Joscha Wullweber (toim.), *Handbook on critical political economy and public policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 341–355.