Yhteiset vai omat tavoitteet: Euroopan unionin rahoituksen uudistaminen

Tarmo Valkonen ja Saara Tamminen

Verojaosto 18.4.2018

Taustaa

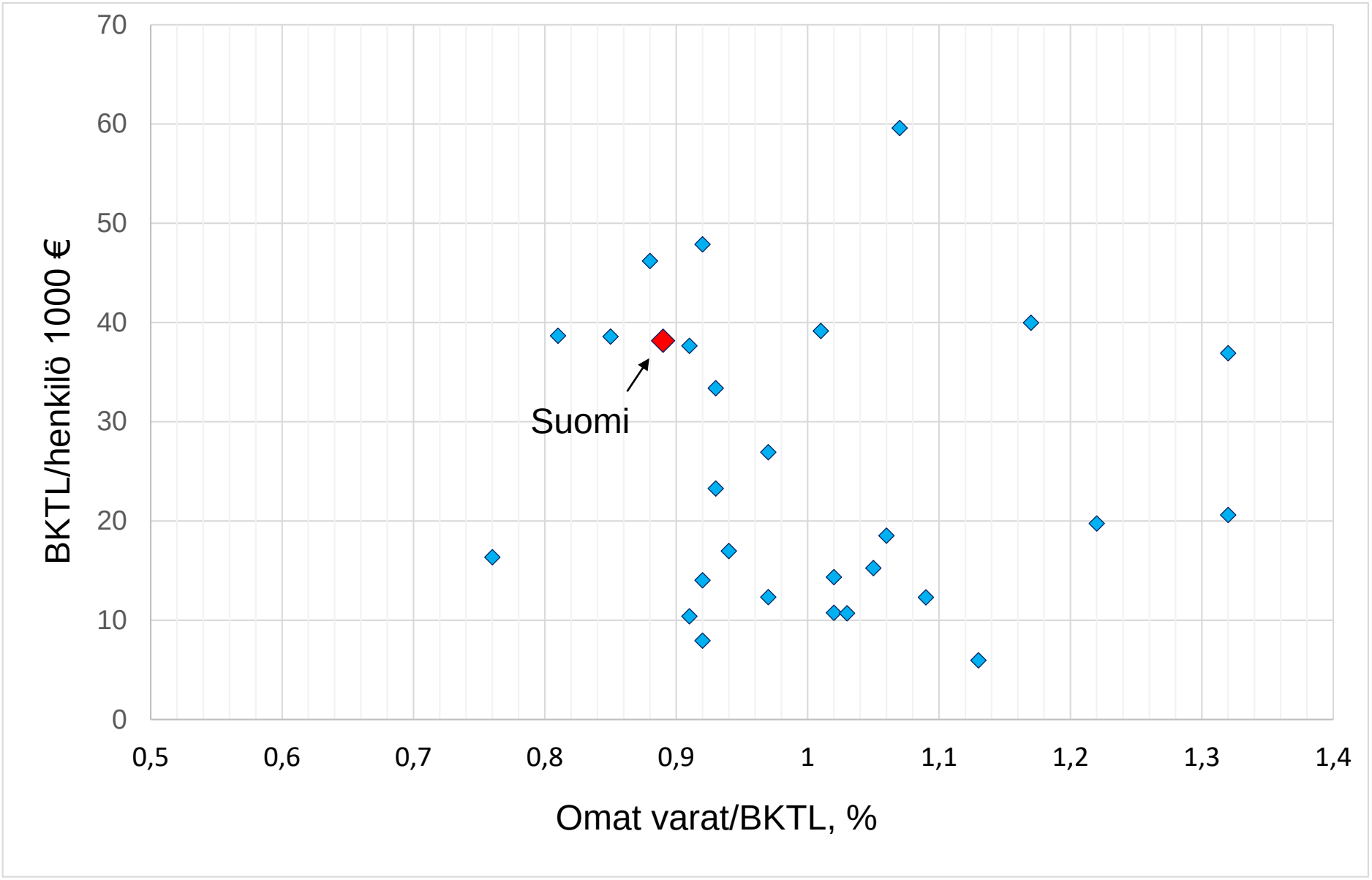
- EU:n budjettirahoituksen havaitut ongelmat.
- Brexit pakottaa uudistamaan rahoitusta.
- Uuden budjettikauden valmistelu (2021-2027).
- Aiemmat epäonnistumisen rahoituksen uudistamisessa

  => Laaja Montin työryhmä.

Toimeksianto

- Arvioida Montin työryhmän raportti ja siinä ehdotetut uudet omat varat. Suomen näkökulma.
- Kriteereinä hyvä verotus ja lisäarvo, joka syntyy veron keräämisestä EU-tasolla.

Tulot/henkilö ja maksut/tulot maittain 2015



Montin raportissa käsitellyt omat varat

Nykyiset omat varat

- TOR (tullit)
- ALV-pohjainen oma vara
- BKTL-pohjainen oma vara

Uudet omat varat

- Uusittu ALV-pohjainen oma vara
- Vero rahoituslaitosten arvonlisälle (FAT)
- Rahoitusmarkkinavero (FTT)
- Tulot seteleiden liikkeellelaskusta
- Harmonisoitu yhteisövero (CCCTB)
- Hiilidioksidivero
- Päästökaupan tulot
- Polttoainevero
- Sähkövero

Montin raportin tulokset

- Nykyiset ja uudet omat varat arvioitu sanallisesti ja laadullisella asteikolla.
- ”At this stage it appears more constructive to present a wide range of revenue sources having the required qualities rather than create unnecessary resistance to any specific option”
- ”Cluster of taxes related to *energy/environment/fight against climate change* features prominently”

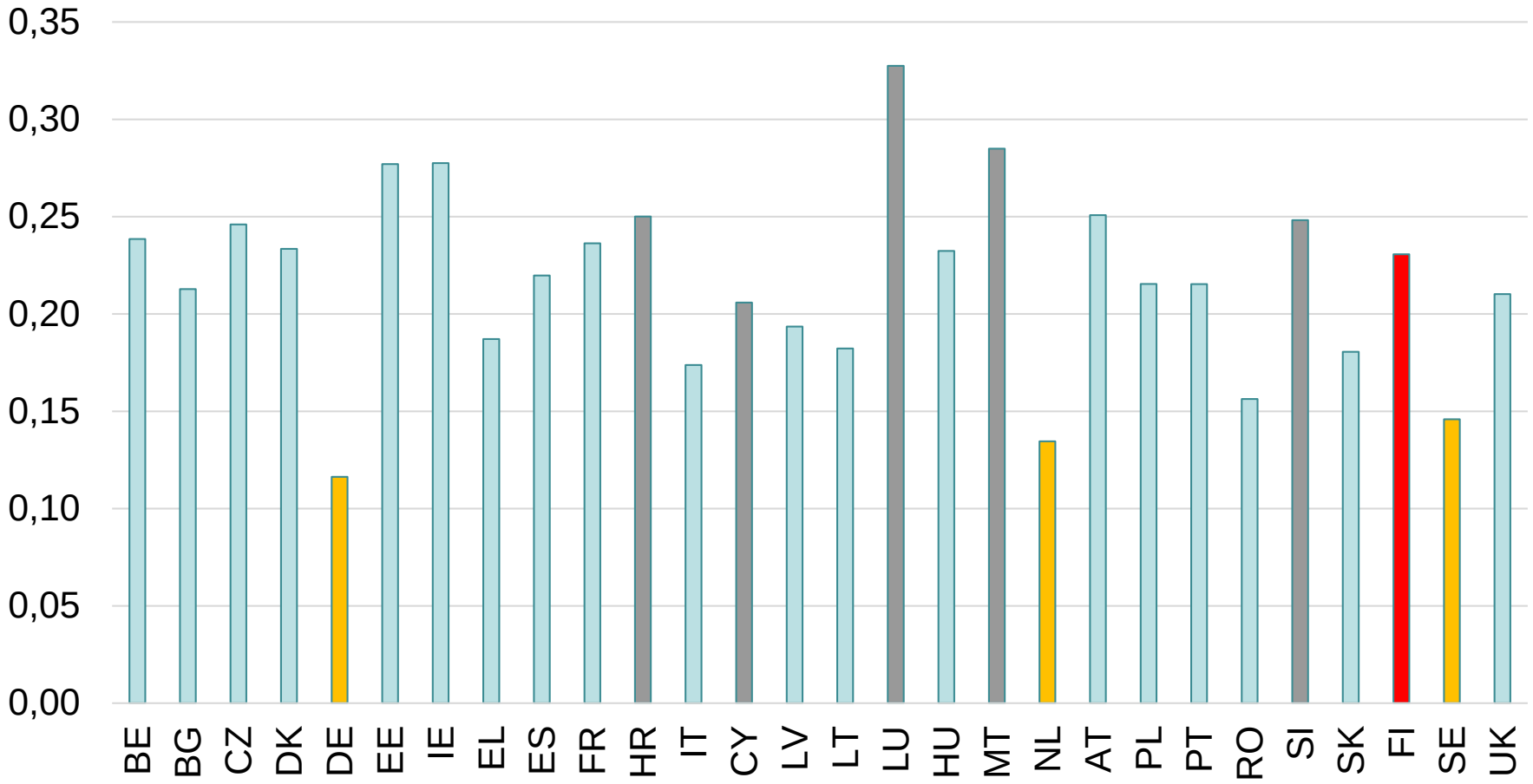
Montin raportin ongelmat

- Ei huomioi sitä, että uudet omat varat kerättäisiin suoraan kansallisista veropohjista, jolloin niillä on suoria kannuste- ja tulonjakovaikutuksia jäsenmaissa.
- Ei täsmennä EU:n lisäarvoa, vaikka korostaa sitä kriteerinä.
- Ei huomioi jäsenmaiden mahdollisuutta neutraloida verojen vaikutukset omalla veropolitiikallaan (esimerkiksi kilpailukykysyistä).
- Ei saa aikaan suuria eroja uusien omien varojen välille, vaikka osa ehdotuksista on usealla kriteerillä heikkoja.

Uudistettu ALV-pohjainen oma vara

- Nykyinen perustuu laskennallisiin verotuloihin ja sisältää maakohtaisia poikkeamia => on monimutkainen väline jakaa rahoitusvastuuta maiden välillä. Pakko muuttaa osana Brexitiä.
- Suuret erot maiden välillä verojen keräämisen tehokkuudessa ja alennettujen verokantojen käytössä. Veron tuotto on siksi ongelmallinen lähtökohta maksuosuudelle.
- Ehdotettu malli perustuisi todellisiin verotuottoihin, mutta maksettava osuus olisi laskennallinen. Ei toisi etua suhteessa BKTL-pohjaiseen.
- Johtopäätöksenä on, että nykyinen ALV-perusteinen oma vara tulisi poistaa, eikä uudistaa ehdotetulla tavalla.

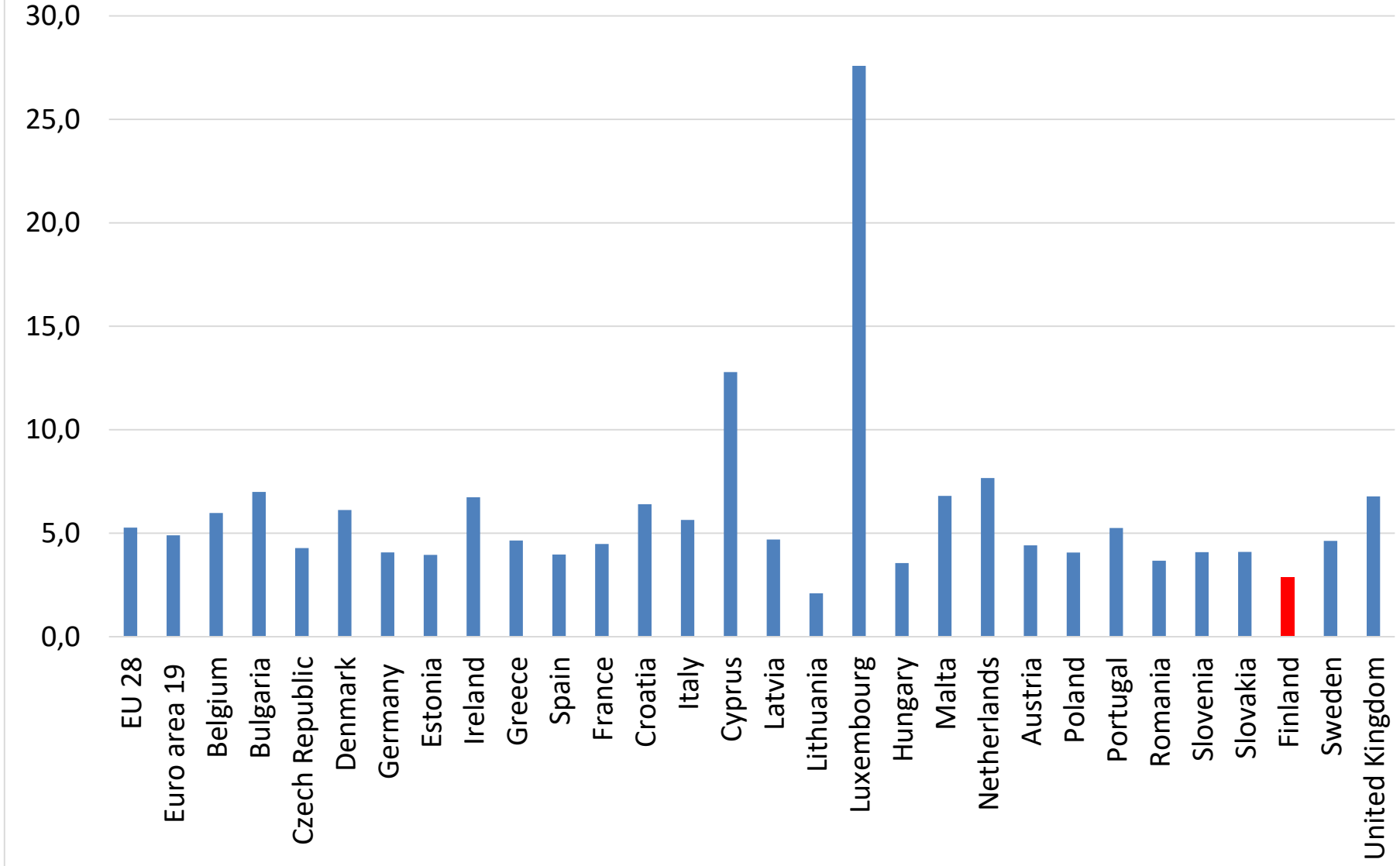
ALV-pohjainen oma vara jaettuna yksityisen kulutuksen arvolla 2016



Rahoitussektorin arvonlisän verottaminen

- Rahoituspalvelut ovat verovapaat, mistä aiheutuu verotuksen vajausta suhteessa kotitalouksiin ja yliverotusta suhteessa yrityksiin.
- Nykyisen arvonlisäverotuksen laajentaminen alalle ei onnistuisi.
- Korvaavana ehdotuksena on uusi vero rahoituslaitosten palkoille ja voitoille (Financial activities tax, FAT).
- Veroasteen tulisi olla matala, koska vero ei ole vähennyskelpoinen ja veropohja liikkuu herkästi yli EU-rajojen.
- Suomen maksuosuus olisi matala. Korvaisi vakuutusmaksuveron.
- Lupaava vero EU:n rahoitukseen, mutta ongelmallinen pelkästään Suomessa sovellettuna.

Rahoitussektorin arvonlisän osuus maan koko arvonlisästä 2015



Rahoitusmarkkinoiden transaktiovero, FTT

- Tavoitteina markkinoiden vakaus, verotulot ja harmonisointi. Kerättäisiin jälkimarkkinatransaktioista, joissa osapuolena on EU:ssa toimiva rahoituslaitos, tai jos vaade laskettu liikkeelle EU:ssa (2013 ehdotus).
- Vähentäisi kaupankäyntiä ja markkinatakaustoimintaa, mistä saattaisi seurata likviditeetin heikkeneminen ja hintavaihtelujen lisääntyminen.
- Siirtäisi osan kaupasta veroalueen ulkopuolelle ja vaikeuttaisi rahapolitiikan toteuttamista häiritsemällä politiikkatoimien välittymistä.
- Tuottoarvio 30-35 mrd. euroa; supistaisi veroalueen taloutta 0,5 %:lla; tuoton nettokasvu jäisi pieneksi, koska menetyksiä muissa verotuloissa.
- FTT:n käyttöönottoa ei suositella ongelmallisten vaikutusten vuoksi.

Tulot seteleiden liikkeellelaskusta

- Keskuspankit saavat tuloa seteleiden liikkeellelaskusta pankeilta. Tämä rahamäärä tuottaa korkotuloa.
- EKP:n laskennallinen osuus setelistöstä on 8%. Saa sitä vastaavan korkotulon ja nimittää tuloa seigniorage-tuloksi. Nettotulo palautetaan keskuspankeille pääoma-avaimen mukaan.
- Nykyinen korko ja tulo on nolla. Vaikka korot nousevat ja setelien määrä kasvaa, tulo olisi edelleen suhteellisen pieni ja vaihteleva.
- Syntyy vain euroalueella rahapolitiikan seurauksena. Ei uutta tuloa.
- Ei hyviä perusteluja uudeksi omaksi varaksi.

Yhteisövero/CCCTB

- Komission 2016 esitys:
  1. Yhtenäistetään verotettavan voiton laskentasäännöt. Oman pääoman kustannusten verovähennys + antelias T&K –verovähennys.
  2. Lasketaan voitto konsernitasoisesti (konsolidointi).
  3. Jaetaan voitto jäsenmaiden kesken pääomakannan, työvoiman ja myyntien sijoittumisen perusteella verotettavaksi maiden omilla veroasteilla.
- Poistaisi kannusteen konsernin sisäiseen voitonsiirtoon EU-alueella. Eri veroasteista johtuva kannuste sijainti- ja investointipäätöksiin jäisi.

Yhteisövero/CCCTB, jatkoa

- Tehokkuusongelmat puoltavat pitkälle menevää harmonisointia (minimiverokanta) ja verotulojen käyttämistä EU:n budjettiin.
- Nykyinen verotuotto ja veropohja vaihtelevat varsin paljon maittain, mikä voi vaikeuttaa siirtymistä CCCTB:hen.
- CCCTB:n jakosääntö ei välttämättä osu hyvin yksiin maittaisen arvon syntymisen kanssa, mikä voi olla ongelmallista Suomen verotulojen näkökulmasta. Toisaalta jakosäännön merkitys olisi sitä pienempi, mitä suurempi osa verotuloista siirrettäisiin EU:lle.
- Suomen tulisi edistää yhteisöveron veropohjan ja verokantojen harmonisointia. Mikäli CCCTB-esitys hyväksytään, perusteita löytyisi käytölle omien varojen lähteenä.

Päästökauppatulot (ETS-tulot)

- Tavoite vähentää kasvihuonepäästöjä. Päästöjä tulisi periaatteessa verottaa globaalilla tasolla; ETS ei kata kaikkia EU:n alueen päästöjä.
- Huutokauppatuloista 50% on korvamerkitty ilmastoon liittyviin toimiin.
- ETS-päästöoikeuden hinta on ollut alhainen (n. 5-10€/CO2-tonni) ja verotuotto on ollut pieni, vuonna 2013 noin 2,5 % EU:n budjetista; jos 50%:n korvamerkintä poistettaisiin, tuotto nousisi, mutta edelleen vähäinen.
- Syitä kerätä EU-tasolla: veropohja on liikkuva (hiilivuotoriski), veron tuotto vaihtelee alueiden välillä ja vero palvelee yhteistä ei-fiskaalista tavoitetta.
- Mikäli kulutukseen perustuva hiilidioksidivero luotaisiin, ETS-järjestelmän toiminta ja tarpeellisuus tulisi tarkistaa perusteellisesti.
- ETS –tuotot on mahdollinen oma resurssi, mutta sen tuotto kattaisi päästöoikeuksien hinnan noustessakin vain pienen osan EU:n budjetista.

Hiilidioksidivero (CO2-vero)

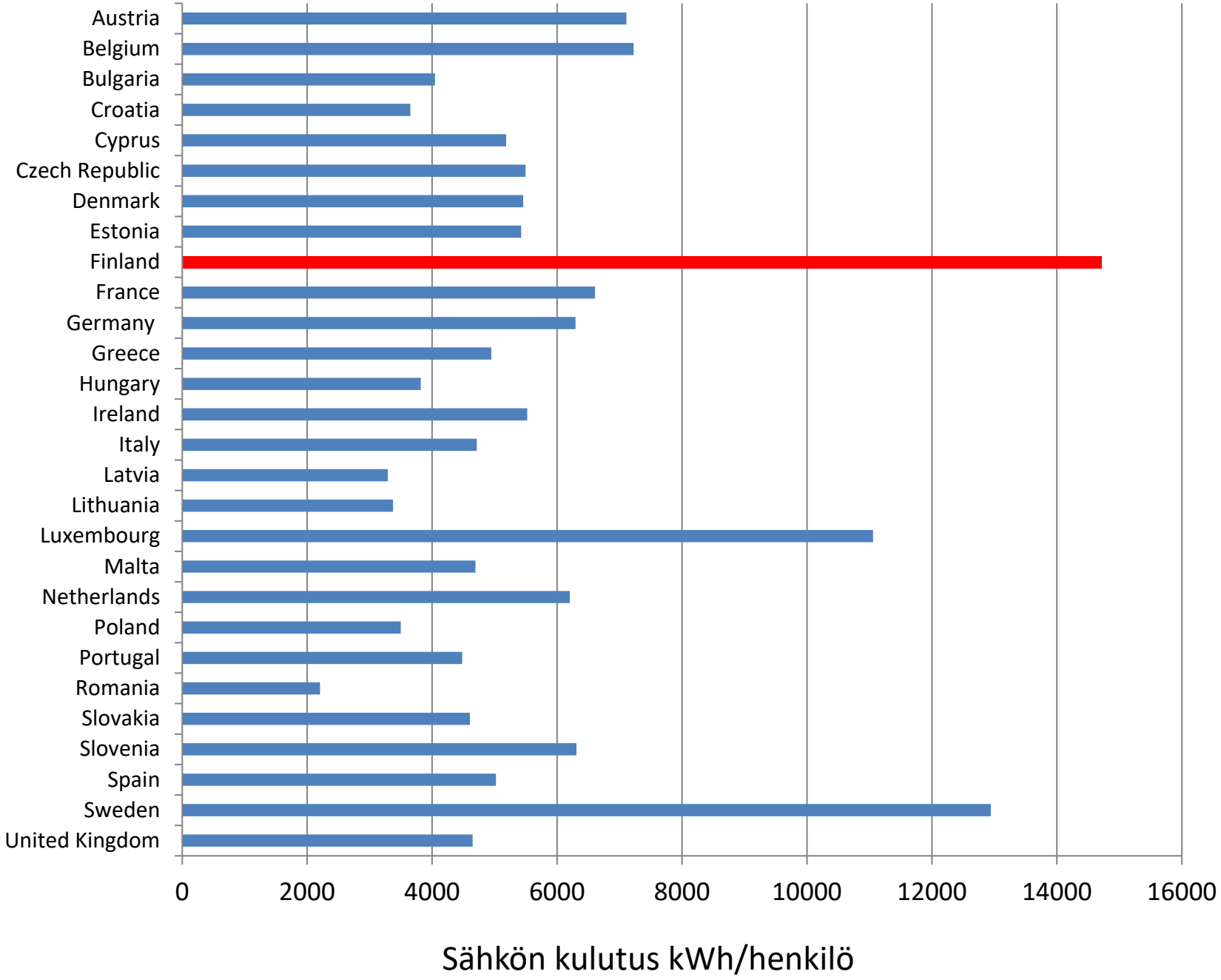
- CO2-vero ETS-järjestelmän ulkopuolisille päästöille (maatalous, pientuottajat, liikenne ja kotitaloudet).
- Komissio ehdotti 2011 yhtenäistä veroa 20€/CO2-tonni energiatuotteille; vedettiin pois 2015.
- Monti-raportti: kulutuspohjainen CO2-vero. Tavaroille ja palveluille asetettaisiin EU-tasolla määriteltävä CO2-vero, joka kattaa tuotantoprosessin globaalit päästöt.
- Tuotantoon kohdistuva vero pitäisi harmonisoida, muuten syntyy hiilivuodon riski. Kulutukseen kohdistuvassa verossa riski on pienempi, mutta kannuste vähentää tuotannon päästöjä heikompi.

Hiilidioksidivero (CO2-vero), jatkoa

- Käyttö omina varoina:
  - Nykyisen hajanaisen energiaverotuksen tuottoa ei ole järkevää siirtää omiin varoihin
  - Ensin yhtenäistäminen ja sovittaminen EU:n energia- ja ilmastotavoitteisiin => CO2-päästöihin perustuva verotus joko tuotantoon tai kulutukseen kohdistuvana.
- Järjestelmän tarkka toteutustapa tulee miettiä perusteellisesti.
- Veron talouteen ja ilmastoon kohdistuvat vaikutukset, kuten myös mahdollinen päällekkäisyys ETS:n kanssa tulisi selvittää huolella.
- Potentiaalinen veropohja olisi laaja; esim. 40€/CO2-tonni vero tuottaisi lähes 1% EU:n BKT:sta.

Sähkövero

- Sähkön kulutukseen perustuva vero, jota sovelletaan kaikissa jäsenmaissa.
- Minimitaso verolle on jo EU:ssa. Nyt veroaste ja määräytymisperuste vaihtelevat voimakkaasti; komissio teki 2011 harmonisointialoitteen, joka vedettiin myöhemmin pois.
- Yhteismarkkinoiden kehittämisen kannalta veron kantaminen suoraan käyttäjiltä on arvioitu nykykäytäntöä paremmaksi veronkantotavaksi.
- Em. ongelmien takia veromuodon harmonisoiminen olisi perusteltua. Luontevimmin tapahtuisi osana energiaverotuksen kokonaisuudistusta.
- Sähkövero on yksi niistä veromuodoista, jotka soveltuvat EU:n omiksi varoiksi. Keskeiset tehokkuushyödyt ovat kuitenkin saavutettavissa harmonisoinnilla.
- Sähkön kulutus henkilöä kohden on Suomessa EU-maiden huippua.


Austria
Belgium
Bulgaria
Croatia
Cyprus
Czech Republic
Denmark
Estonia
Finland
France
Germany
Greece
Hungary
Ireland
Italy
Latvia
Lithuania
Luxembourg
Malta
Netherlands
Poland
Portugal
Romania
Slovakia
Slovenia
Spain
Sweden
United Kingdom
0
2000
4000
6000
8000
10000
12000
14000
16000
Sähkön kulutus kWh/henkilö

Johtopäätöksiä ehdotetuista veroista

- Heikoimmin perusteltavissa:
  - Uudistettu ALV: edelleen laskennallinen maksuosuus, perustuu ongelmalliseen verotulojen kokonaismäärään.
  - Rahoitusmarkkinoiden transaktiovero FTT: ei tehokas hintavaihtelujen estäjä, kertautuu ja vääristää hintoja, välttäminen vaikeasti hallittavissa, tulot vaihtelevat.
- Verotuotoltaan vähäiset, ei uutta tuloa:
  - Tulot setelien liikkeellelaskusta: tulot vähäiset ja vaihtelevat, koskee vain osaa EU-maista.
  - Päästökauppatulot: tulot vähäiset ja vaihtelevat.
  - Muut tulot (ei omia varoja): esimerkiksi sakot, eivät voi olla suuret.

Johtopäätöksiä ehdotetuista veroista, jatkoa

- Lupaavia ehdotuksia, edellyttävät veropohjien harmonisointia:
  - Finanssialan arvonlisän verottaminen FAT: Poistaa veropoikkeaman, veropohjan liikkuvuus ja veron kertautuminen yrityssektorissa puoltavat matalaa verokantaa.
  - Yhteisövero CCCTB: Vähentäisi voittojen siirtoa ja velan suosimista verotuksessa, voittojen jakosäännön merkitys vähenisi, jos käytettäisiin omana varana.
  - CO2-päästöjen verottaminen: Vähentää päästöjä, tarkka toteutustapa ei ole tiedossa ja vaikutusarviot puuttuvat.
- Ympäristöverotuksen kokonaisuudistus tarpeen. Sähkö- tai polttoaineveroilla ei merkittävää ympäristöroolia, jos päästöjen verotus on muuten kattavaa, mutta niidenkin harmonisointi olisi tarpeen.

Suomen asema

- Näkökulmia:
  - Kuinka suuren osuuden suomalaiset maksaisivat EU:n budjetista?
  - Muuttaisivatko uudet omat varat Suomen kilpailuasemaa?
  - Tuottaisivatko uudet omat varat tavoiteltuja lisähyötyjä Suomelle: ympäristö, verokilpailu?
  - Olisivatko omat varat kannuste- tai tulonjakovaikutuksiltaan Suomelle erityisen ongelmalliset?
- Montin raportin ehdotukset ovat pääosin aivan liian epämääräiset kysymyksiin vastaamiseen.
- VATT tekee laskelmat CCCTB:tä koskien, kun saa yritysaineiston.
- Alustavia huomioita:
  - Nykyisen alv-perusteisen oman varan vaihtaminen BKTL-pohjaiseen alentaisi Suomen suhteellista maksuosuutta.
  - Finanssisektorin arvonlisään (palkat+voitot) perustuvan oman varan käyttöönotto alentaisi Suomen maksuosuutta.
  - Sähkövero kasvattaisi Suomen maksuosuutta.

Marssijärjestys

- Jos halutaan ottaa käyttöön aitoja uusia omia varoja, veropohjat on ensin harmonisoitava.
- Jos halutaan varmistaa käyttäytymismuutokset, on sovellettava myös minimiveroastetta. EU:n lisäarvo syntyisi pääosin harmonisoinnista ja minimiveroista, ei verotulojen siirrosta EU:n budjettiin.
- Suomen kannattaa olla aloitteellinen harmonisoinnissa, mutta soveltaa liikkuvia veropohjia koskevia uusia veroja vain osana yhteistä sopimusta.
- Jos uusista omista varoista ei päästä yksimielisyyteen, niin ainakin nykyinen ALV-pohjainen oma vara tulisi poistaa.

Kiitos!

Komission esille ottamat omat varat ja niiden tuottoarviot

	Budjettikauden tuotto, mrd. €		Vuosituotto, mrd. €		Prosenttia vuoden 2016 omista varoista	
	alaraja	yläraja	alaraja	yläraja	alaraja	yläraja
Uudistettu VAT	105	140	15	20	11,35	15,13
CCCTB	21	140	3	20	2,27	15,13
ETS	7	105	1	15	0,76	11,35
Seigniorage	10,5	56	1,5	8	1,14	6,05
Yhteensä	143,5	441	20,5	63	15,51	47,66