ETLA Muistio | Brief | 65 9.5.2018

Komissiolta vaatimaton ehdotus EU:n rahoituksen uudistamiseksi

Tarmo Valkonen
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
tarmo.valkonen@etla.fi

Suositeltava lähdeviittaus:
Valkonen, Tarmo (9.5.2018).
”Komissiolta vaatimaton ehdotus EU:n rahoituksen uudistamiseksi”.

ETLA Muistio No 65.
http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-65.pdf

Tiivistelmä

EU:n budjetti rahoitetaan nyt lähes kokonaan jäsenmaiden kantamiin tulleihin, bruttokansantuloon ja arvonlisäveron laskennalliseen tuottoon perustuvilla omilla varoilla. Pieniä lisätuloja saadaan myös EU:n toimintaan liittyvistä lähteistä, kuten esimerkiksi sakoista. Toteutuneiden jäsenmaksujen kannalta merkittäviä ovat lisäksi maksujen alennukset, joita saavat suuret nettomaksajat.

Komission toukokuussa 2018 tekemä ehdotus budjettirahoituksen uudistamiseksi ei paranna merkittävästi rahoitusrakennetta. Ehdotuksen mukaan alv-pohjaista maksuosuutta yksinkertaistetaan. Lisäksi otetaan käyttöön maksuosuudet, jotka perustuvat uuden harmonisoidun yritysveron (CCCTB) tuottoon, CO2-päästöoikeuksiin ja kierrättämättömän pakkausmuovin määrään.

Pääosa budjetin tuloista tulee ehdotuksessa edelleen tulleista ja bruttokansantulon ja alv:n tuoton mukaan määräytyvistä jäsenmaksuista. Ympäristönsuojelun kannalta vaikutukset olisivat vaatimattomat. Harmonisoitu yritysvero parantaisi sisämarkkinoiden toimivuutta ja lisäisi verotuloja riippumatta siitä käytetäänkö varoja EU:n budjetin rahoitukseen. Poliittisesti ongelmallisin osa on suurten nettomaksajien maksualennusten vähittäinen poistuminen.

Abstract

Lightweight suggestion from the Commission to reform the financing of the EU budget

EU budget is currently financed almost fully by Own Resources, which are based on customs, Gross National Income, and statistically corrected VAT bases of the Member States. Marginal income is provided by activities of the EU, such as fines. Furthermore, rebates received by the large net payers influence markedly the actual amount of contributions paid.

The reform proposal published in May 2018 by the European Commission on the new system of Own Resources does not markedly improve the financing structure of the EU budget. The proposal simplifies the calculation of the VAT-based Own Resource. In addition, it introduces three new Own Resources based on CCCTB, ETS allowances and the amount of non-recycled plastic packaging waste.

The largest contributions continue to come from the GNI-based Own Resources, Traditional Own Resources, and the VAT-based Own Resources. Environmental effects would be modest. The implementation of CCCTB would improve the conditions in Internal Markets and increase tax revenues, but independently of the use of the proceeds as Own Resource in the EU budget. Strongest resistance is expected to be generated by the suggestion of removing gradually all the rebates of the large net payers.

Kiitän kommenteista Niku Määttästä ja Vesa Vihriälää.

I'm grateful for the comments by Niku Määttänen and Vesa Vihriälä.

Asiasanat: EU:n budjetti, Euroopan komissio, omat varat, verotus

Key words: EU budget, European Commission, own resources, taxation

JEL: H77, H87

Montin raportti jäi yleiskuvaukseksi uudistustarpeista

EU:n budjetin uudistaminen on välttämätöntä Brexitin takia, mutta sen kokoa ja menojen kohdentamista olisi perusteltua uudistaa myös sen tuottaman lisäarvon parantamiseksi. Yleensä vähemmälle huomiolle jää, ettei budjetin rahoituskaan tue EU:n tavoitteita, kuten yhteismarkkinoiden toimivuutta ja ympäristönsuojelua. Se perustuu pääosin jäsenmaksuosuuksiin, jotka jäsenmaat voivat rahoittaa haluamallaan tavalla. Laskennallisen alv-pohjan käyttö ja maksujen alennukset monimutkaistavat rahoitusjärjestelmää ja tekevät siitä joidenkin jäsenmaiden mielestä epäreilun. Budjetin rahoitusta on pyritty uudistamaan jo pitkään, mutta yksimielisyysvaatimuksen vuoksi siinä ei ole onnistuttu.

Myöskään kuluvalle rahoituskaudelle (2014–2020) ei saatu uudistusta aikaan, vaan ainoastaan päätös työryhmän perustamisesta asiaa valmistelemaan. Tähän Mario Montin johtamaan työryhmään tuli edustajat komissiosta, parlamentista ja ministerineuvostosta. Työryhmä jätti raporttinsa tammikuussa 2017. Siinä analysoidaan nykyisiä rahoituslähteitä ja yhdeksää uutta omaa varaa laajalla kriteeristöllä, mutta uusia rahoituslähteitä ei kuvata kovin tarkasti. Raportti sisältää myös paljon keskustelua siitä, miten jäsenmaat saataisiin ymmärtämään lisäarvo, joka syntyy EU:n budjetista verrattuna rahojen käyttöön kansallisesti.

Raportti esittää useita rahoitusjärjestelmää laajemmin koskevia suosituksia. Niiden mukaan BKTL-pohjainen oma vara tulee säilyttää, mutta vain budjetin tasapainottavana eränä. Nykyinen alv-pohjainen oma vara tulee poistaa, samoin kuin maksualennukset. Tasapainotusvelvoite ja velkaantumiskielto jäävät voimaan.

Mahdollisiksi arvioidut omat varat ovat:
- uudistettu alv-pohjainen maksuosuus
- rahoitussektorin arvonlisän verotus (Financial Activities Tax, FAT)
- rahoitusmarkkinoiden transaktiovero (Financial Transaction Tax, FTT)
- harmonisoitu yhteisöveropohja (Common Consolidated Coordinated Tax Base, CCCTB)
- setelien liikkeellelaskusta saatava tulo (seigniorage)
- päästökaupan (ETS) tulot
- sähkövero
- hiilidioksidivero päästökaupan ulkopuolisille sektoreille
- polttoainevero

Lisäksi raportissa mainitaan muun muassa EU-alueen ulkopuolella asuvilta Schengen-alueen rajoilla perittävä maksu ja digitaalisen sektorin verottaminen. Raportti ei aseta uusia rahoituslähteitä paremmuusjärjestykseen, eikä tee yksilöityä ehdotusta rahoitusrakenteeksi.

Komission ehdotus on täsmällisempi ja sisältää tuottoarvioita

Komission virkamiehet analysoivat Montin raportin ehdotukset ja myös eräitä uusia mahdollisuuksia omiksi varoiksi. Näitä vaihtoehtoja olivat muun muassa savukkeisiin ja virvoitusjuomiin kohdistuvat verot. Komissio on samaa mieltä Montin raportin kanssa uuden rahoitusjärjestelmän yleisistä piirteistä, kuten maksualennusten poistamisesta, mutta esittää maksimaalisten rahoitusosuuksien kasvattamista ja uutta suhdanteiden tasaamiseen tähtäävää lainausjärjestelmää.

Komission ehdotukset uusiksi omiksi varoiksi ovat seuraavat:

Uudistettu ALV-pohjainen oma vara. Tämä ehdotus on samankaltainen kuin jo vuonna 2011 komission tekemä, mutta jäsenmaiden hylkäämä. Jäsenmaiden maksuosuus määräytyy laskennallisesta alv-veropohjasta. Se perustuu todellisiin verotuottoihin ja arvioon siitä, kuinka suuri osa toteutuneista tuotoista tulee tuotteista, joihin kaikissa maissa sovelletaan yleistä verokantaa. Yhden prosentin suuruinen osuus tästä veropohjasta tuottaisi suunnilleen saman kuin nykyinen alv-pohjainen oma vara, eli runsaat 10 prosenttia budjetista.

Harmonisoituun yhteisöveroon (CCCTB) perustuva maksuosuus. Komission vuonna 2016 tekemä CCCTB-ehdotus sisältää kolme osaa: 1) Yhtenäistetään verotettavan voiton laskentasäännöt sellaisiksi, että niissä on mu-

kana oman pääoman kustannusten verovähennys ja verovähennys tutkimukselle ja tuotekehitykselle, 2) lasketaan voitto konsernitasoisesti ja 3) jaetaan voitto jäsenmaiden kesken pääomakannan, työvoiman ja myyntien sijoittumisen perusteella verotettavaksi maiden omilla veroasteilla.

Osallistuminen CCCTB-järjestelmään olisi pakollista suurille yrityksille, mutta on odotettavissa, että myös pienemmät haluavat tulla mukaan, erityisesti jos niillä on paljon t&k-toimintaa. Komission ehdotus koskee kuitenkin vain pakollisesti osallistuvilta yrityksiltä kerättyä verotuottoa. Verot kerätään kansallisesti ja osuus niistä siirretään EU:n budjettiin. Ehdotettu kolmen prosentin suuruinen vero-osuus tälle veropohjalle rahoittaisi noin yhdeksän prosenttia EU:n budjetista.

Päästökauppaan perustuva oma vara. Oman varan suuruuden perustana olisivat vuosien 2005–2007 päästöjen perusteella jäsenmaille jaetut oikeudet, eivätkä ne sisällä lentoliikenteeseen huutokaupattuja oikeuksia. Oman varan määräytymissääntö kattaisi siten sekä yrityksille kaupatut päästöoikeudet että oikeudet, jotka tietyt maat voivat jakaa ilmaiseksi energiasektorille sähköntuotannon modernisoimiseksi. Laskennan ulkopuolelle jätetään köyhille maille suunnattuja helpotuksia. Ehdotettu 20 prosentin osuus päästöoikeuksien arvosta rahoittaisi nykyisillä hinnoilla noin kaksi prosenttia EU:n budjetista.

Pakkausmuovijätteeseen perustuva oma vara. Ehdotuksen mukaan maan maksuosuus perustuisi siihen, kuinka monta kiloa maassa syntyy muovista pakkausjätettä, jota ei kierrätetä. Pakkausjätteen syntyä ja kierrätystä tilastoidaan jo nyt EU:ssa, mutta tilastoinnin laatua ollaan parantamassa. Tilastojen mukaan noin 40 % jätteestä kierrätetään nykyisin. Jos muovikilolle asetetaan 0,8 euron laskennallinen hinta, niin oma vara kattaisi neljä prosenttia EU:n budjetista.

Mitä komission ehdotuksen toteutumisesta seuraisi?

Komissio ei ole tuottanut vielä laskelmia siitä, miten nämä uudet omat varat kohdentuisivat jäsenmaiden kesken. Ehdotusten yksityiskohtaisuus antaa kuitenkin tähän mahdollisuuden, toisin kuin Montin raportti. Jos lähtökohtana pidetään komission laskelmissa käytettyjä lukuja, uusia omia varoja syntyisi noin 12 prosenttia budjetista. Kunnianhimon taso budjettirakenteen muuttamisen suhteen ei siis ole kovin korkea, kun vertaa sitä julkilausuttuun tavoitteeseen tehdä BKTL-pohjaisesta omasta varasta marginaalinen tasapainottava erä. Ehdotuksessa vielä noin 60 % rahoituksesta perustuisi tähän lähteeseen.

Uudistettu alv-pohjainen oma vara selkeyttäisi laskentaa ja muuttaisi maakohtaisia maksuosuuksia, mutta muuten sen käyttöönottoa on vaikea perustella. Nykyistä alv-laskentasääntöä on pakko muuttaa Brexitin vuoksi, mutta jos vaihtoehtona on koko oman varan poistaminen, uudistettu versio ei ole ainakaan parempi. Laskentakaava kannustaa vähentämään alennettujen verokantojen käyttöä, mutta ei ongelmalliseksi koettua veronkiertoa. Uudistuksen taloudelliset vaikutukset jäisivät vähäiseksi.

Yhteisöveropohjien harmonisointi CCCTB-ehdotuksen mukaiseksi aiheuttaisi merkittäviä muutoksia yritysten käyttäytymiseen. Monikansallisten yritysten pyrkimys siirtää voittoja matalamman verotuksen EU-maihin vähenisi, koska jäsenmaissa syntynyt voitto kohdennettaisiin verotusta varten yrityksen toiminnan laajuutta kuvaavalla säännöllä. Jäsenmaille jäisi kuitenkin edelleen kannuste houkutella matalilla veroasteilla yrityksiä ja investointeja, koska ne lisäävät taloudellista aktiviteettia ja sitä kautta verotuloja. Lainarahoituksen edullisuus investointien rahoituksessa vähenisi ja yrityksistä tulisi vakavaraisempia. T&k-verovähennyksen tehokkuudesta sen sijaan on ristiriitaisia tutkimustuloksia.

CCCTB-pohjainen oma vara toimisi suhdanteiden tasaajana, koska yhteisöveron tuotto vaihtelee myötäsyklisesti ja voimakkaammin kuin bruttokansantulo. Kaavailtu kolmen prosentin maksuosuus on kuitenkin tähän tarkoitukseen pieni. Verotulojen osittainen siirto EU:n budjettiin voisi vähentää harmonisoinnin vastustusta maissa, jotka kokevat CCCTB-ehdotukseen sisältyvän voittojen jakosäännön olevan epäreilu.

Päästöoikeuksien määrään ja hintaan perustuva oma vara ei tuo aidosti uutta tuloa julkiselle sektorille ja sen EU:n budjettiin tuottama rahamäärä olisi varsin vähäinen. Se ei myöskään edistäisi hiilidioksidipäästöjen vähentämistä merkittävästi. Siksi sen käyttö on heikosti perusteltavissa.

Muovijätteen määrään perustuva uusi oma vara ei nosta suoraan pakkausten hintaa, mutta jäsenmaille luodaan kannuste vähentää kierrättämättömän jätteen määrää. Ne voivat vapaasti käyttää säätelyä ja mahdollista omaa muoviveroa joko vähentämään jätteen syntymistä tai tehostamaan sen kierrätystä. Köyhät jäsenmaat saattavat vastustaa ehdotusta, koska vaihtoehtona oleva BKTL-pohjainen oma vara olisi niille edullisempi.

Mitä Suomen pitäisi tehdä?

Budjetin rahoitusta on välttämätöntä uudistaa Brexitin vuoksi. EU:n tavoitteiden, kuten ympäristönsuojelun ja sisämarkkinoiden paremman toimivuuden näkökulmasta komission ehdotus on vaatimaton ja vahvasti ehdollinen CCCTB:n käyttöönoton hyväksyttävyydelle. Päähuomio neuvotteluissa tulee todennäköisesti olemaan kokonaisbudjetin suuruudessa ja suurten nettomaksajien aseman muuttumisessa.

Montin raporttia ja siinä esitettyjä rahoituslähteitä on arvioitu tarkemmin tuoreessa Etlan ja VATT:n selvityksessä. Tulosten mukaan lupaavimpia ovat CCCTB-pohjainen, FAT-pohjainen ja CO2-pohjainen uusi oma vara. Kaikki nämä vaatisivat ensin veropohjien harmonisointia, jolla olisi suotuisia taloudellisia vaikutuksia riippumatta siitä, käytetäänkö varoja EU:n budjetin rahoittamiseksi. Kun tunnetaan neuvotteluprosessin hitaus, on hyvin mahdollista, etteivät nämä ehtisi käyttöön ainakaan vielä uuden rahoituskauden alkuun, vaikka ne periaatteessa hyväksyttäisiin.

Johtopäätöksenä on, että Suomen tulisi edistää veropohjien harmonisointia sellaisissa veroissa, joissa yli rajojen menevät taloudelliset tai ympäristövaikutukset ovat merkittävät. Verojen vaikutus yritysten ja kotitalouksien käyttäytymiseen pitäisi varmistaa veroasteiden minimitason asettamisella EU:ssa, tai sellaisilla omien varojen laskentasäännöillä, jotka kannustavat riittävän voimakkaasti jäsenmaiden hallituksia tekemään EU:n tavoitteiden mukaisia politiikkapäätöksiä.

Kirjallisuus

European Commission (2018). Financing of the EU budget: report on the operation of the own resources system. Commission staff working document SWD(2018) 172 final.

Kari, S., Määttänen, N., Ropponen, O., Tamminen, S. ja Valkonen, T. (2018). Common or Own Goals: Reforming the Financing of the European Union. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2018.



Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

The Research Institute of the Finnish Economy

ISSN-L 2323-2463
ISSN 2323-2463

Puh. 09-609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki