

Asia: VN/32728/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia: VN/32728/2022

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitys eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

1. Yleisiä näkökohtia

Esityksessä ehdotetaan uutta sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan yritysten voittoihin kohdistuvaa lakia sekä muutoksia elinkeinotulon verottamisesta annettuun lakiin. Ehdotuksen taustalla on Euroopan Unionin asetus (EU) 2022/1854, joka pyrkii vastaamaan korkeiden energiahintojen kuluttajille tuomiin hankaluuksiin. Tavoitteena esityksellä on panna EU-asetuksen toimet (tuottokatto ja solidaarisuusmaksu) täytän-töön ja leikata sähköalan yrityksille sähkön hinnan noususta seuranneita voittoja.

Uudet ehdotetut verot ovat esityksessä suunniteltu väliaikaisiksi ja kohdistuvat yritysten vuoden 2023 voittoihin siltä osin kuin niiden elinkeinotoiminnan tulos ylittää omalle pääomalle lasketun viiden prosentin tuoton. Sovellettava veroaste on 33 prosenttia. Fossiilisten polttoaineiden alan yrityksistä verovelvollisia olisivat ne yritykset, joiden liikevaihdosta yli 75 prosenttia muodostuu raakaöljyn tai maakaasun tuotannosta, jalostettujen öljytuotteiden valmistuksesta raakaöljystä tai kivihiilituotteiden valmistuksesta. Sähköalan yrityksistä puolestaan esimerkiksi Mankala-periaatteella toimivat yhtiöt on jätetty ehdotuksen ulkopuolelle.

2. Keskeisiä huomioita

Sähkön ja energian korkeat markkinahinnat ovat suurelta osin seurausta tarjontapuolen ongelmista, vaikka määräytyvätkin kysynnän ja tarjonnan yhteisvaikutuksena. Hintoja voitaisiinkin pyrkiä laskemaan joko tarjontaa lisäämällä tai kysyntää pienentämällä. Uusilla ehdotetuilla veroilla ei kuitenkaan pyritä näihin päämääriin, vaan niiden on sen sijaan tarkoitus kerätä valtiolle tuloja, jotka voitaisiin käyttää korkeaa energian hintaa kompensoivien tukitoimien rahoittamiseen. Uusilla veroilla ei siis kyetä vastaamaan ongelman juurisyyhyn.

Ilman kotitalouksille ja yrityksille maksettavaa kompensatioita energian hinnan kohoaminen kannustaisi pienentämään kulutusta ja näin vähentäisi kysyntää. Kompensoivat tukitoimet sen sijaan pienentävät tätä kannustinta, mikä edelleen jättää kysynnän, ja näin myös hinnat korkealle tasolle. Kysynnän pienentämisen puolesta puhuu myös se, että sähkön ja energian korkeat hinnat kiihdyttävät useiden kanavien kautta yleistä inflaatiota, jolloin keskuspankki joutuu nostamaan ohjauskorkoaan. Vero ei auta myöskään tarjontapuolen ongelmiin, sillä se saattaa tehdä osan tuotannosta kannattamattomaksi, tai pakottaa nostamaan edelleen myyntihintaa saman kannattavuuden säilyttämiseksi.

Sen lisäksi, että ehdotetut verot eivät onnistu ratkaisemaan korkeiden hintojen juurisyytä, ne voivat aiheuttaa haittaa investointien näkökulmasta. Yritykset tekevät investointeja lähtökohtaisesti tulevien (netto)tuotto-odotusten mukaan. Yritysten ankarampi verottaminen laskee niiden uusien investointien tuotto-odotusta, mikä pienentää yritysten investointikannustetta. Tekemällä tämä yllättäen, kuten tässä tapauksessa, verotetaan investointien tuottamia voittoja eri tavoin kuin yritys oletti investointia tehdessään. Tällainen toiminta heikentää Suomen (ja tässä tapauksessa myös muiden EU-asetuksen piiriin kuuluvien maiden) verojärjestelmän ennakoitavuutta ja tätä kautta myös yritysten investointikannustetta niiden etsiessä ennakoitavaa veroympäristöä toiminnalleen. Ennakoitavuus onkin yksi keskeinen hyvän verojärjestelmän piirre (esim. Kari ym. 2013).

Ehdotettu väliaikainen muutos verotuksessa ei ainoastaan vähennä investointikannustetta välittömästi, vaan antaa aihetta pohtia tullaanko verotuksen osalta toimimaan vastaavasti yllätyksellisesti myös vastaisuudessa. Laajemmin tämä herättää kysymyksen siitä tullaanko tulevaisuudessa tekemään väliaikaisia veronkorotuksia esimerkiksi sen mukaan millä toimialalla talous kukoistaa (ja niiden voitot ovat normaalia suuremmat). Jo tehdylle investoinnille saatu tuotto tulisi lähtökohtaisesti verottaa etukäteen tunnetulla verotuksen tasolla. Sen lisäksi, että huolta herättää vastaavanlaisten lisäverojen mahdollinen ilmeneminen tulevaisuudessa, nähtäväksi jää myös se, mahtaako määräaikaiseksi aiottu lisävero todellisuudessa rajoittaa vuoden 2023 voittoihin.

Ehdotuksessa todetaan verojen vaikutusten jäävän luultavasti pieniksi. Tähän todettakoon, että joillain kuntien omistamilla yrityksillä näyttäisi olevan kannuste reagoida tulevaan veroon. Yksi tapa välttää lisävero ja suosia oman kunnan asukkaita ja yrityksiä on tarjota niille muita halvempia sähkösopimuksia. Tämä ei valitettavasti kannustaisi kunnan asukkaita säästämään sähköä, vaan päinvastoin. Lisäksi se vääristäisi markkinoita.

Yksi hyvän verojärjestelmän piirre on se, että se ei vääristä kuluttajien eikä yritysten valintoja, vaan on tässä mielessä neutraali. Ehdotuksessa kuitenkin esimerkiksi Mankala-yhtiöt on rajattu veron ulkopuolelle, mistä seuraa niiden erilainen verokohtelu verrattuna muihin yrityksiin.

Ehdotus ei myöskään edistä verotuksen symmetrisyyttä. Nousseiden välipanostuskustannusten aiheuttamat mahdolliset tappiot tulevat vähennettäväksi vain normaalilla yhteisöveroasteella ja silloinkin vain, jos yritys selviää voitolliseksi.

Positiivisena asiana ehdotuksessa nousee esille se, että uudet verot kohdistuvat omalle pääomalle lasketun viiden prosentin tuoton ylittävään osaan. Näin ne pyrkivät jättämään niin kutsutun normaalituoton verottamatta, mille on vääristämättömyyden kautta hyvät perusteet. Ehdotus ei kuitenkaan valitettavasti onnistu tekemään normaalituotosta verotonta siitä syystä, että uudet verot tulevat aiempien lisäksi, ei niiden sijasta.

3. Yhteenveto

Ehdotus ei puutu sähkön ja muun energian korkeiden hintojen juurisyihin. Sen sijaan ehdotus herättää huolta tulevien Suomeen tehtävien investointien näkökulmasta, ja laajemmin EU-maihin tehtävien investointien näkökulmasta, verrattuna kolmansiin maihin. Lisäksi ehdotetut verot mitä luultavimmin aiheuttavat vääristymiä ja tätä kautta ei-toivottuja käyttäytymisvaikutuksia. Kun kuitenkin Suomen on sopeuduttava EU-lainsäädäntöön, on voittojen prosentuaalinen verottaminen perustellumpaa kuin tuottokatto.

Lähteet

Kari, Seppo, Timo Rauhanen, Essi Eerola, Tuomas Kosonen, Teemu Lyytikäinen ja Tuukka Saarimaa (2013): Hyvän veropolitiikan periaatteet, VATT-julkaisuja 63

Olli Ropponen
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etla