

Lausunto

11.09.2023

Asia: VN/23866/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esityksessä ehdotetaan liikennepolttoaineiden energiasisältöveron alennusta 0,01681 eurosta 0,01566 euroon megajoulelta. Muutos alentaisi bensiinin valmisteveroa keskimäärin 3,5 senttiä litralta ja dieselin valmisteveroa puolestaan keskimäärin 4,0 senttiä litralta. Veron alennus laskisi energiaverojen tuottoa noin 156 miljoonaa euroa vuonna 2024. Alennuksen tavoitteena olisi kompensoida jakeluvaiheen kiristymisestä aiheutuvaa polttoaineiden hinnan nousua.

Vaikutukset liikenteen kasvihuonekaasupäästöihin

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että veron alennus kasvattaisi liikennepolttoaineiden kulutusta noin 0,4 prosenttia lyhyellä aikavälillä ja 1–4 prosenttia pitkällä aikavälillä, mikä johtaisi suoraan liikennesektorin hiilidioksidipäästöjen lisääntymiseen.

Suomen ilmastolakiin kirjattuna tavoitteena on hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä. Lisäksi Suomen taakanjakosektoria koskevat EU-sitoumukset edellyttävät merkittäviä päästövähennyksiä vuoteen 2030 mennessä. Suomi on aiemmin päättänyt jyvittää nämä taakanjakosektorin päästövähennykset pääosin liikenteeseen ja asettanut tavoitteeksi liikenteen päästöjen puolittamisen vuoteen 2030 mennessä.

Ehdotettu polttoaineveron kevennys on ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa ja vaikeuttaa huomattavasti tavoitteiden saavuttamista. Polttoainevero on tutkimuskirjallisuuden perusteella yksi tehokkaimmista keinoista vähentää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä (ks. esim. Anderson & Sallee

2016). Polttoainevero tuottaa päästövähennyksiä usealla eri tavalla: se kannustaa ajamaan vähemmän, ostamaan vähemmän sekä alhaisemman kulutuksen autoja ja romuttamaan vanhoja korkean kulutuksen autoja aikaisemmin. Veron alentaminen heikentää kaikkia näitä vaikutuksia, joita on vaikea korvata tehokkaasti muilla politiikkainstrumenteilla.

Lisäksi Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan jakeluelvoitetta nostetaan vuoteen 2027 mennessä vähemmän kuin mitä tällä hetkellä voimassa olevaan lakiin on kirjattu, ja julkisista latauspisteistä ladattu sähkö lisätään laskettaviksi mukaan jakeluelvoitteeseen.

Jo voimassa oleviin lakeihin kirjatulla polttoaineveron ja jakeluelvoitteen tasoilla sekä sähkön jäädessä jakeluelvoitteen ulkopuolelle päästöjen puolittuminen vuoteen 2030 mennessä on näyttänyt toteutuvan vain kaikkein optimistisimmilla skenaariolaskelmilla. Mikäli kaikki kolme hallitusohjelmaan kirjattua muutosta – polttoaineveron lasku, jakeluelvoitteen kiristäminen suunniteltua vähemmän ja sähkön laskeminen osaksi velvoitetta – toteutetaan, päästöjen puolittuminen vuoteen 2030 mennessä on epätodennäköistä.

Esityksen kuvassa 1 näytetään, että reaaliset polttoaineverot eivät ole nousseet lainkaan vaan pikemminkin laskeneet vuoteen 2005 verrattuna. Lisäksi esityksen kuvan 2 perusteella bensiinin reaalin hinta on edelleen vuoden 2012 tasolla huolimatta vuoden 2022 voimakkaasti hintojen noususta. Aikaisempien polttoaineveron korotusten päästöjen vähentämiseen ohjaava vaikutus on siis jo voinut jäädä oletettua pienemmäksi. Mikäli polttoaineveroa alennetaan nykytasosta, ohjausvaikutus pienenee entisestään.

Polttoaineiden hintojen nousun kompensoiminen

Esityksen mukaan polttoaineveron alennuksen tavoitteena on kompensoida jakeluelvoitteen kiristymisestä aiheutuvaa polttoaineiden hinnan nousua.

Jakeluelvoitteen kiristymisestä aiheutuvaa polttoaineiden hinnan nousua on vaikea ennustaa, koska hintavaikutuksista ei ole tutkimustietoa. Hintavaikutuksia on arvioitu olettaen, että biojakeiden lisäämisestä aiheutuva lisäkustannus siirtyy täysimääräisenä hintoihin. Ottaen huomioon, että esimerkiksi aiemmin toteutettu dieselveron korotus ei näytä siirtyneen täysimääräisenä hintoihin (Harju ym. 2022), on mahdollista, ettei jakeluelvoitteen aiheuttama lisäkustannus myöskään siirry kokonaisuudessaan pumppuhintoihin.

Polttoaineveron alentaminen ei ole ilmastotoimien näkökulmasta hyvä keino kompensoida kohonneita polttoainehintoja, koska alhaisemmat verot kasvattaisivat liikenteen päästöjä. Mikäli korkeampia hintoja halutaan kompensoida menettämättä verotuksen päästöjen vähentävää

vaikutusta, vero voitaisiin säilyttää nykyisellä tasollaan ja jakaa veron alentamisen vuoksi menetettyä verotuloa vastaava summa sen sijaan könttäsomapalautuksina suoraan kotitalouksille. Esimerkiksi useassa Kanadan provinssissa on käytössä malli, jossa kertyneet hiilidioksidiverot jaetaan kotitalouksille neljä kertaa vuodessa.

Jos polttoainevero pidettäisiin nykyisellä tasollaan, verotulot olisivat esimerkiksi vuodelle 2024 arviolta 156 miljoonaa euroa suuremmat kuin siinä tapauksessa, että hallituksen esitys toteutetaan. Arvio on hallituksen esityksestä. Kompensointi polttoaineveron alentamisen sijaan könttäsomapalautuksen avulla tarkoittaisi jokaiselle asutokunnalle noin 56 euron kompensatiota, mikäli summa jaettaisiin tasan kaikkien noin 2,8 miljoonan asutokunnan kesken. Vuoden 2021 tulotietojen perusteella mediaaniasutokunta ensimmäisessä tulokymmenyksessä saisi näin kompensatian, joka olisi 0,42 prosenttia asutokunnan käytettävissä olevista rahatuloista. Ylimmässä tulokymmenyksessä mediaaniasutokunnan kompensatio olisi puolestaan 0,06 prosenttia asutokunnan käytettävissä olevista rahatuloista. Tällainen palautusjärjestelmä kohdistuisi siis myös enemmän matalatuloisemmille kotitalouksille.

Polttoaineveron käyttämiseen kompensatiomekanismina liittyy myös epävarmuutta. Esityksessä oletetaan, että veron alennus siirtyisi 100-prosenttisesti polttoaineiden hintoihin. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tällainen oletus ei ole täysin ongelmaton. Vaikka veron korotukset siirtyisivätkin usein täydellisesti hintoihin, on näyttöä siitä, että veron alennukset siirtyvät tuotteiden ja palveluiden hintoihin vain osittain (Benzarti ym. 2020, Doyle & Samphantharak 2008, Yilmazkuday 2017). Mikäli veron kevennys alentaisi polttoaineiden hintoja kevennyksen määrää vähemmän, kompensatio jäisi tavoiteltua pienemmäksi.

Lähteet:

Anderson, S. T. & Sallee, J. M. 2016. Designing Policies to Make Cars Greener. *Annual Review of Resource Economics* 8, 157–180.

Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J. & Kosonen, T. 2020. What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes. *Journal of Political Economy* 128 (12), 4438–4474.

Doyle, J. J. & Samphantharak, K. 2008, \$2.00 Gas! Studying the Effects of a Gas Tax Moratorium. *Journal of Public Economics* 92, 869–884.

Harju, J., Kosonen, T., Laukkanen, M. & Palanne, K. 2022. The heterogeneous incidence of fuel carbon taxes: Evidence from station-level data, *Journal of Environmental Economics and Management*, 112.

Yilmazkuday, H. 2017. Asymmetric incidence of sales taxes: A short-run investigation of gasoline prices, *Journal of Economics and Business* (91), 16–23.

Collan Mikael
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Laukkanen Marita
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT - VATT/330/07.01/2023