Vero-osasto/valmisteverotus/LPa 22.10.2020

Valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Valtiovarainministeriön vastine verojaoston hallituksen esityksestä 144/2020 saamiin lausuntoihin.

1. Veronalennuksen perusteet ja lähtökohdat

Useissa lausunnoissa tuodaan esille, että parafiinisen dieselöljyn verotukea olisi perusteltua jatkaa terveydelle haitallisten päästöjen (lähipäästöt) vähentämiseksi. Toisaalta, mikäli verotuki poistetaan, siitä aiheutuva veronkorotus tulisi hyvittää yleisenä dieselöljyn veronalennuksena tai alentamalla ainakin uusiutuvista raaka-aineista tuotettujen polttoaineiden hiilidioksidiveroa.

Kuten hallituksen esityksessä ja sen taustaselvityksissä (VTT:n muistio ja valtiovarainministeriön muistio) mainitaan, **parafiinisen dieselöljyn verotuki on muuttunut perusteettomaksi**. Tämä johtuu siitä, että ajoneuvojen pakokaasujen puhdistustekniikka on kehittynyt huomattavasti, eikä polttoaineen laadulla siten enää ole kovin suurta merkitystä lähipäästöjen kannalta. Lähipäästöillä on merkitystä ajettaessa ajoneuvolla taajama-alueella. VTT:n laskenta antaa tulokseksi, että noin **10 % dieselpolttoaineen kokonaismäärästä käytetään** sellaisissa kohteissa (ajoneuvot vanhempia kuin Euro V ja VI –päästöluokka ja taajamakäyttö), joissa parafiinisella dieselillä on saavutettavissa lähipäästöhyötyjä. Edellä mainittu arvio koskee vuotta 2020, jonka jälkeenkin parafiinisistä polttoaineista hyötyvien ajoneuvojen määrä vähenee vuosi vuodelta. Näin myös **tuki muuttuu koko ajan ylikompensoivammaksi ja perusteettomammaksi** eikä parafiinisen dieselöljyn veronalennukselle ole löydettävissä enää objektiivisia perusteita. Tästä aiheutuu samalla myös **EU-oikeudellinen valtiontukiongelma** tuen perusteen ja hyväksyttävyyden puuttuessa. Näkemys siitä, että lähipäästöetu tulee ajoneuvokannan kehityksen myötä myöhemmin poistaa, sisältyi jo vuoden 2011 energiaverouudistuksen perusteena olevaan selvitykseen, kun verotuki otettiin käyttöön.

Joissakin lausunnoissa on esitetty, että verotuen poiston tulisi koskea vain fossiilisia polttoaineita. Parafiinisen dieselöljyn veronalennus tulee poistaa sekä fossiiliselta että uusiutuvalta parafiiniseltä dieselöljyltä, koska **parafiinisen polttoaineen raaka-aineen fossiilisuudella tai uusiutuvuudella ei ole vaikutusta lähipäästöihin** arvioitaessa laatuperusteisen veronalennuksen tarpeellisuutta. Tästä syystä veronalennus on alun perinkin tehty energiasisältöverosta. Lisäksi ympäristöperusteisessa energiaveromallissa kunkin polttoainekomponentin vero määräytyy sen energiasisällön sekä elinkaarenaikaisen hiilidioksidipäästön perusteella. Kestävillä biopolttoaineilla hiilidioksidivero on puolitettu ja ruokaketjuun kuulumattomista raaka-aineista (T-luokka) valmistetuista polttoaineista ei kanneta lainkaan hiilidioksidiveroa. Veromallin lähtökohtana on polttoaineiden objektiivinen ja neutraali kohtelu sekä ympäristötavoitteiden kustannustehokkaaksi saavuttamiseksi että biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen EU-oikeudellisten vaatimusten (valtiontuki) täyttämiseksi. Biopolttoaineiden veromallin mukainen hyöty fossiilisiin polttoaineisiin nähden syntyy siis alemmasta hiilidioksidiverosta. Näistä lähtökohdista toteutetussa **veromallissa ei ole tämän lisäksi mahdollista perusteettomasti muuttaa yksittäisen polttoaineen tai polttoainekomponentin energiasisältö- tai hiilidioksidiveron määrää**. On kuitenkin huomioitava, että hiilidioksidiveron alennus koskisi veron rakenteesta johtuen **täysimääräisesti vain fossiilisia polttoaineita** eikä se siten todennäköisesti olisi tavoitteiden mukainen muutos.

Sanna Marin hallitusohjelmassa linjataan, että yritystukia leikataan 100 miljoonalla eurolla. Hallitus päätti syksyn 2019 talousarvio- ja kehyspäätösneuvotteluissa parafiinisen dieselöljyn verotuen poistamisesta työ- ja elinkeinoministeriön yritystukien vähentämistyöryhmän raportissa ehdotetun

mukaisesti. Siten parafiinisen dieselöljyn verotuen poistolla toteutetaan **hallitusohjelmassa tarkoitettu yritystukien karsiminen ja sille asetettu fiskaalinen tuottotavoite** eikä veron alentaminen siten ole perusteltua

2. Dieselin verotuksen ja dieselautoilun verotuksen kehitys

SKAL esittää lausunnossaan, että hallituksen esityksessä yritetään tarkoituksenhakuisesti perustella, että dieselin verotus ei olisi kiristynyt 2010-luvulla. Hallituksen esityksessä käytetty keskimääräinen verotaso energiayksikkövakioitua litraa kohden on tarkoituksenmukainen mittari dieselin verotuksen kokonaistason kehityksen seuraamiseksi, sillä se huomioi eri diesellaatujen erilaiset verotasot, energiasisällöt sekä diesellaatujen osuuksien kehityksen myytävässä diesel-seoksessa. Energiasisällön huomioimisen jälkeen eri diesel-laadut ovat dieselin käyttäjän näkökulmasta lähes täydellisiä substituutteja toisilleen. Hallituksen esityksessä tuodaan selvästi esille, että edes **dieselin keskimääräinen nimellinen verotaso ei ole merkittävästi noussut** vuodesta 2012 ja hintatason nousu huomioiden **reaalinen verotaso on jopa hieman laskenut** tänä aikana. Lisäksi hallituksen esityksessä tuodaan esille, että käyttövoimavero, johon ei ole tehty tarkistuksia vuoden 2011 jälkeen, huomioiden dieselkäyttöisten henkilöautojen ja kuorma-autojen **verotus on reaalisesti alentunut vuodesta 2012**, ja että myöskään ero vuotta 2012 aiempaan ei ole merkittävä, sillä vuonna **2012 tapahtunut litraperusteisen veron korotus kompensoitiin** 7,9 sentin osalta henkilöautojen käyttäjille käyttövoimaveroa alentaen keskimäärin täysimääräisesti, kun taas kuorma-autoihin kohdistui sekä käyttövoimaveron alennus että työnantajien kelamaksun poisto, jota energiaveromuutoksessa suunnitellusti korvattiin. Omassa lausunnossaan SKAL jättää täysin huomiotta ja mainitsematta henkilöautojen ja kuorma-autojen käyttövoimaveron alentamisen vuonna 2011 sekä aiemmin tapahtuneen työnantajien kelamaksun poiston, joilla kompensoitiin dieselin verotason nostoa.

Hallituksen esityksessä tuodaan myös esille, että polttoaineen hinnan kehitykseen vaikuttaa myös raaka-aineiden hinnan kehitys ja seosten koostumus, joihin puolestaan vaikuttaa muiden syiden ohella sääntely, erityisesti jakeluvelvoite, sillä biopolttoaineiden raaka-aineiden hinnat ovat fossiilisia korkeampia.

Tämän lisäksi SKAL esittää lausunnossaan, että dieselöljyn viime vuosina tehtyjä veronkorotuksia on perusteltu myös sillä, että kyse on inflaatiokorotuksista, joilla pidetään polttoaineveron reaalista tasoa yllä. Tämän jälkeen SKAL esittää, ettei tämä perustelu kestä lähempää tarkastelua, jonka tueksi SKAL esittää vertailun fossiilisen ei-parafiinisen dieselin verotason kehityksestä ja kuluttajahintojen kehityksestä.

Hallituksen esityksen mukaan elokuussa voimaantulleilla korotuksilla tavoiteltiin kuitenkin **verotuottojen kasvua ja liikenteen polttoaineverotuksen ympäristöohjauksen tason säilymistä sekä valmistautumista parafiinisen dieselöljyn verotuen poistamiseen**. On syytä huomioida, että liikenteen polttoaineverotus on kokonaisuus ja siihen liittyy keskeisesti myös henkilöautojen käyttövoimavero, jolla korjataan dieselin veromallin edellyttämää verotasoa alhaisempaa verotasoa. Liikenteen polttoaineverotuksen ympäristöohjauksen tason säilyttämisen kannalta ei ole mielekästä tarkastella yksinomaan diesellitran verotason kehitystä ilman käyttövoimaveroa ja sen muutoksia.

SKAL:n esittämä vertailu fossiilisen ei-parafiinisen dieselin verotason kehityksestä ja kuluttajahintojen kehityksestä on harhaanjohtava. **Fossiilisen ei-parafiinisen dieselin nimellisen verotason kehitys ei kuvaa keskimääräisen dieselin verotason kehitystä**, koska kevyemmin verotettujen parafiinisen dieselin ja parafiinisen biodieselin osuus dieselissä on kasvanut voimakkaasti ja veronkorotukset ovat painottuneet hiilidioksidiverokomponenttiin. SKAL:n käyttämällä korkeimmalla verotasolla verotettiin 96 % vuonna 2011 verotetusta dieselistä, kun sen osuus vuonna 2019 oli enää hieman yli 20 % muun dieselin ollessa huomattavasti kevyemmin verotettua fossiilista tai bioperäistä polttoainetta. Parafiinisen dieselin veronalennuksen poistaminen tai edes hiilidioksidiveron alennuksen poistaminen biopolttoaineilta ei näkyisi verotuksen kiristymisenä SKAL:n laskentatavassa ollenkaan.

3. Tulonjakovaikutukset

Autoalan keskusliiton lausunnossa viitataan VATT:n tutkimustulokseen, jonka mukaan vuoden 2012 dieselin veronkorotuksen läpimenossa dieselin hintoihin oli alueellista vaihtelua. Vaikka tutkimustulos heterogeenisestä läpimenosta on mielenkiintoinen, on syytä huomioida, että tutkimuksessa arvioitiin, miten dieselin veronkorotusten läpimeno vuoden aikana erosi eri tulotason, asuntojen hintojen tai väestötiheyden alueilla, eikä sitä miten dieselin veronkorotus vaikuttaa eri tulotason kotitalouksiin. Alla on esitetty dieseliin käytettyjen menojen suhde käytettävissä oleviin tuloihin Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen mukaisesti. **Kuten kuviosta nähdään, dieseliin käytettyjen menojen suhde tuloihin on muita alhaisempi alimmissa tulokymmenyksissä**. Vaikka läpimeno pienituloisilla alueilla olisikin hieman suurempaa, olisi veronkorotuksen suora vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin suhteutettuna selvästi pienempi alimmissa tulokymmenyksissä. Veronkorotus voisi lisätä epäsuorasti kotitalouksien kustannuksia kuljetuspalveluiden kuluttajahintoihin nousun kautta, mutta kuluttajahintojen nousua kompensoisi indeksisidonnaisten etuuksien nousu.



Lähde: Tilastokeskus kulutustutkimus 2016, VM

Edellä mainituilla perusteilla hallituksen esityksen voidaan katsoa olevan perusteltu, vaikutusarvioiden luotettavia ja toimenpiteen kohdentuvan oikein esitykselle asetettuihin tavoitteisiin nähden.