VEROTUTKIMUKSEN
HUIPPUYKSIKKÖ

23.1.2023

Verotutkimuksen huippuyksikön lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Aihe: HE 320/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnon kirjoittajat

Johtava tutkija **Marita Laukkanen**,
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Professori **Jarkko Harju**, Tampereen yliopisto

Professori, huippuyksikön johtaja **Kaisa Kotakorpi**,
Tampereen yliopisto

Tampereen yliopisto
HELSINGIN YLIOPISTO
VATT VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
TUTKIMUKSEN HUIPPUYKSIKÖT

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

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisista voittoveroista sekä muutettavaksi elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia. Ehdotetussa laissa säädettäisiin uudesta, sähköalan yritysten verovuoden 2023 voittoihin kohdistuvasta 30 prosentin suuruisesta väliaikaisesta verosta. Veron kohteena olisi sähköliiketoiminnan tulos, joka ylittää 10 prosentin suuruisen tuoton laskettuna sähköliiketoimintaan sitoutuneen oman pääoman määrälle. Fossiilisten polttoaineiden alan verovuoden 2023 voittoihin kohdistettaisiin väliaikaisesti uusi 33 prosentin suuruinen vero. Veron kohteena olisi fossiilisten polttoaineiden alan yrityksen elinkeinotoiminnan tulos, joka olisi yli 120 prosenttia verovuosien 2018-2021 keskimääräisestä tuloksesta.

Esityksen valmisteluun on johtanut täytäntöönpanoa edellyttävä EU-säädös. Esitys liittyy lisäksi hallituksen syksyn 2022 talousarvioneuvotteluiden kirjaukseen, jonka mukaan valmistellaan sähköntuottajien windfall-voittojen verotusta koskeva sääntely.

Sähkön ja kaasun hinnat ovat vuoden 2022 aikana nousseet ennätyksellisen korkeiksi. Sähkön hintaan on vaikuttanut erityisesti Venäjän hyökkäyssodasta aiheutuva kaasukriisi. Koska pääosa Suomen sähköntuotannosta perustuu muihin energialähteisiin kuin kaasuun, tuotantokustannukset eivät ole nousseet vastaavasti. Sähkön tuottajille ja myyjille muodostuu poikkeuksellisen korkeita tuottoja. Samalla kuluttajat maksavat sähköstä poikkeuksellisen korkeita hintoja.

Sähkön myyjät siirtävät myös hintariskiä kuluttajien kannettaviksi sitä mukaa kuin määräaikaiset sähkösopimukset erääntyvät, sillä useimmat yhtiöt tarjoavat nyt uusiin sopimuksiin pelkästään pörssisähkön hintaan sidottua hinnoittelua.

Verotutkimuksen huippuyksikkö FIT:n huomioita hallituksen esityksestä

Poikkeuksellisen korkeat sähkön hinnat saattavat merkitä sähkön tuottajille huomattavia odottamattomia voittoja. Toisaalta poikkeuksellisen korkeat sähkön hinnat saattavat merkitä kuluttajille huomattavia odottamattomia kustannuksia. Sähkön hinnan nousua kotitalouksille on pyritty osittain kompensoimaan ottamalla käyttöön muun muassa väliaikainen tuloveron sähkövähennys, määräaikainen sähkötuki pienituloisille kotitalouksille sekä sähköenergian arvonlisäveron määräaikainen alentaminen. Hallitus on myös päättänyt kotitalouksille kohdennettavasta suorasta sähkötuesta. Nämä toimet vähentävät valtion verotuloja tai aiheuttavat valtiolle menoja. Hallituksen esityksen mukainen väliaikainen voittovero olisi keino siirtää tuloja odottamattoman korkeista hinnoista hyötyviltä yrityksiltä valtiolle.

Verotutkimuksen huippuyksikkö FIT arvioi, että verolla ei ehdotetussa muodossa olisi merkittävää vaikutusta sähköntuotannon investointeihin. Vero koskisi vain verovuotta 2023 ja ajankohtaa, jolloin sähkön hinnat ovat kohonneet merkittävästi korkeammalle tasolle kuin mitä aiemmin toteutuneiden hintojen perusteella olisi voinut odottaa. Aiemmin tehdyt investointipäätökset ovat perustuneet merkittävästi alhaisempiin hintaodotuksiin kuin nyt toteutuneet hinnat, eikä verolla siten voi olettaa olevan vaikutuksia jo käynnistettyihin investointihankkeisiin. Vain verovuotta 2023 koskevan veron vaikutuksen suunnitteilla oleviin hankkeisiin voi myös olettaa jäävän vähäiseksi, mikäli yritykset ajattelevat veron olevan väliaikainen. Veron jatkaminen vielä vuoden 2023 jälkeen voisi kuitenkin herättää huolta pysyvästä verosta ja alkaa vaikuttaa myös investointeihin. Lisäksi jotkin yritykset saattavat pyrkiä muokkaamaan toimintaansa tai

raportointiaan niin, että niiden tulos jää 10 prosentin oman pääoman tuoton rajan alle, ja yritys siten välttää veron. Tämä voi alentaa verosta saatavaa tuottoa.

Hallituksen esitys arvioi, ettei voittoverolla olisi vaikutusta sähkön tarjontaan tai sähkön tukkuhintaan. Verotutkimuksen huippuyksikkö FIT katsoo myös, ettei esityksen mukaisella voittoverolla olisi vaikutusta sähkön tarjontaan eikä sähkön hinnoitteluun voittoa maksimoivien yritysten osalta, mikäli vero jäisi esityksen mukaisesti väliaikaiseksi. Jos kuntien omistaman sähköntuotannon tavoitteet poikkeavat voittojen maksimoinnista, verolla saattaisi olla vaikutusta sähkön hinnoitteluun ja sähkön kulutukseen. Hallituksen esityksen arvio voittoveron vaikutuksista sähkön hintaan ja sähkön loppukäyttäjiin käsittelee tätä mahdollisuutta vain varsin niukasti. Mikäli kuntien suoraan omistaman sähköntuotannon osuus on merkittävä ja tavoitteet poikkeavat voittojen maksimoinnista, vaikutukset sähkön hintaan ja sähkön loppukäyttäjiin saattaisivat poiketa hallituksen esityksen arviosta.

Hallituksen esitystä koskevaan luonnokseen annetun lausuntopalautteen perusteella veron ulkopuolelle rajataan sellaiset sähkön vähittäismyyjät, jotka eivät kuulu konserniin, jolla on sähköntuotantoa, ja joilla ei ole omistuksia sähköntuotantoa harjoittavissa yrityksissä. Toisaalta hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että myös sellaiset tahot, jotka ainoastaan myyvät sähköä, ovat voineet hyötyä.

Perusteluna muutokselle esitetään, että niiden sähkön vähittäismyyjien, joilla ei ole sähköntuotantoa, liiketoiminta perustuu tukkumarkkinahintaan ostetun sähkön myyntiin loppukäyttäjille ja että niille ei tyypillisesti synny vastaavaa tuottoa kuin sähköntuottajille. Perustelu ei ota huomioon sitä, että sähkön myyjät ovat voineet hankkia myytäväksi tarkoitetun sähkön tukkumarkkinoiden sijaan paljon myyntiajankohtaa aikaisemmin tehdyillä pitkäaikaisilla sopimuksilla, joiden hinnoitteluun kaasukriisi ei ole vaikuttanut. Poikkeuksellisen korkeat sähkön hinnat saattavat merkitä myös tällaisille sähkön myyjille huomattavia odottamattomia voittoja.

Rajauksen myötä vero kohtelee sähköä verrattain edullisilla tuotantokustannuksilla tuottavia yrityksiä ja sähköä verrattain edullisilla pitkäaikaisilla sopimuksilla ostaneita ja edelleen myyviä yrityksiä eri tavoin. Yllä mainittujen perustelujen valossa rajaus ei vaikuta tarpeelliselta. Väliaikainen vero perustuu voittoihin ja kohdentuisi ilman rajaustakin erityisesti sellaisiin yrityksiin, joille hintakriisin johdosta muodostuu odottamattoman suuria voittoja.

Johtava tutkija Marita Laukkanen
Professori Jarkko Harju
Professori Kaisa Kotakorpi
Verotutkimuksen huippuyksikkö FIT