Olli Ropponen, ETLA 18.01.2023

Asia: HE 320/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

Lausunto hallituksen esityksestä 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) täytäntöön ja leikata **sähköalan yrityksille** sähkön hinnan noususta seuranneita voittoja.

Uudet ehdotetut verot ovat esityksessä suunniteltu väliaikaisiksi ja kohdistuvat yritysten vuoden 2023 voittoihin. Sähköalan yritysten osalta verot kohdistuvat yritysten sähköliiketoiminnan voittoihin siltä osin kuin niiden elinkeinotoiminnan tulos ylittää omalle pääomalle lasketun **kymmenen prosentin tuoton**. Sovellettava veroaste on **30** prosenttia. Sähköalan yrityksistä esimerkiksi Mankala-periaatteella toimivat yhtiöt on jätetty ehdotuksen ulkopuolelle.

Fossiilisten polttoaineiden alan yrityksistä verovelvollisia ovat esityksen mukaan ne, joiden liikevaihdosta yli 75 prosenttia muodostuu raakaöljyn tai maakaasun tuotannosta, jalostettujen öljytuotteiden valmistuksesta raakaöljystä tai kivihiilituotteiden valmistuksesta. Näiden yritysten kohdalla maksetaan veroa siltä osin kuin niiden elinkeinotoiminnan tulos ylittää **120 prosenttia** vuosien 2018-2021 keskimääräisestä tuloksesta. Verokannaksi ehdotetaan **33** prosenttia.

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 kompensaatioita 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 rajoittua vuoden **2023** voittoihin.

Sähköalan yritysten **käyttäytymisvaikutusten** osalta kuntien omistamilla yrityksillä vaikuttaa 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 välipanoskustannusten aiheuttamat mahdolliset tappiot tulevat vähennettäväksi vain normaalilla yhteisöveroasteella ja silloinkin vain, jos yritys selviää voitolliseksi.

Positiivisena asiana ehdotuksessa nousee esille se, että sähköalan yrityksille suunnattu vero kohdistuu omalle pääomalle lasketun kymmenen prosentin tuoton ylittävään osaan. Näin se pyrkii jättämään niin kutsutun normaalituoton verottamatta, mille on vääristämättömyyden kautta hyvät perusteet. Ehdotus ei kuitenkaan valitettavasti onnistu tekemään normaalituotosta verotonta siitä syystä, että uusi vero tulee aiempien **lisäksi**, ei sen 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