

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaisia voittoveroja koskevaksi lainsäädännöksi (VM160:00/2022)

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan väliaikaista voittoveroa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Finnwatch pitää nk. windfall-veron käyttöönottoa perusteltuna ja katsoo valitun toteutusmallin palvelevan tarkoitustaan kohtalaisen hyvin. Esitämme kuitenkin jäljempänä muutamia veron toteutukseen liittyviä huomioita, joita olisi hyvä arvioida veron jatkovalmistelussa.

Windfall-veron käyttöönotto vallitsevassa tilanteessa perusteltua

Hallituksen esityksessä esitetään nk. windfall-verojen käyttöönottoa sähköalalla ja fossiilisten polttoaineiden alalla. Sähköalalla uuden veron määrä olisi 33 % soveltamisalaan kuuluvan yrityksen sähköliiketoiminnan tuloksesta niiltä osin kuin voitto ylittää yhtiön sähköliiketoimintaan sitoutuneelle omalle pääomalle lasketun viiden prosentin vuotuisen tuoton. Fossiilisten polttoaineiden alalla vastaavilla prosenteilla laskettava vero perittäisiin soveltamisalaan kuuluvan yrityksen kaikki liiketoiminnot sisältävästä tuloksesta. Hallituksen esityksen perusteella fossiilisten polttoaineiden alaan kohdistuvan veron odotetaan jäävän Suomessa vähämerkitykselliseksi, mistä johtuen Finnwatchin lausunnossa keskitytään ensisijaisesti sähköalaan kohdistettavaan windfall-veroon.

Määräaikaisen ns. ansiottomiin voittoihin kohdistuvan windfall-veron säätämistä voidaan vallitsevissa olosuhteissa pitää perusteltuna. Sähkön hinnan nousu kasvattaa valtion menoja, kun kohonneiden sähköhintojen vaikutuksia perustellusti kompensoidaan kotitalouksille. Samaan aikaan osalle sähköntuotantoa ja -myyntiä harjoittavista toimijoista syntyy suuria odottamattomia voittoja, jotka johtuvat ennen kaikkea poikkeuksellisen korkeista markkinahinnoista. Windfall-veron kerääminen tukitoimista syntyvien kustannusten kattamiseksi tarkoittaa käytännössä tulonsiirtoa poikkeuksellisesta tilanteesta hyötyviltä siitä kärsiville, vaikkei verotuloja olekaan tarkoitus korvamerkitä tukitoimiin, ja verotulojen kasvu ajoittuu myöhemmäksi kuin tukitoimien kulut. Oikeudenmukaisuusnäkökulmasta tätä voidaan pitää perusteltuna. Lisäksi EU:ssa hyväksytyt asetukset edellyttävät jonkinlaisen ylituottojen leikkausmallin käyttöönottoa.

Huomioita sähköalalle esitetystä toteutusmallista

Hallituksen esityksessä ehdotettu sähköalan windfall-veromalli poikkeaa olennaisesti EU-asetuksen mukaisesta toteutusmallista, jossa valtion esitetään leikkaavan sähköntuottajilta 90 % 180 euroon megawattitunnilta asetetun hintarajan ylittävistä myyntituloista. Poikkeavaa toteutusmallia perustellaan sillä, että tuottokattomallin toimeenpanoon sisältyisi mm. hintasuojuuksiin liittyviä ongelmia, joiden ratkaiseminen ei ole lyhyessä valmisteluajassa

mahdollista. Lisäksi tuottokattomalli voisi pahimmillaan johtaa tuotannon supistamiseen tilanteissa, joissa sähkön hinta ylittäisi asetuksessa määritetyn 180 euron rajan. Ottaen lisäksi huomioon, että kyseessä on lyhyelle aikajaksolle käyttöönotettavaksi esitetty määräaikainen vero, vaikuttaa EU-asetuksessa esitettyä tuottokattomallia huomattavasti yksinkertaisemmän voittoperusteisen windfall-veron valinta perustellulta.

Hallituksen esityksen mukaan veron soveltamisala on määritetty laajaksi, jotta vero kohtelisi tasapuolisesti erilaisia poikkeustilanteesta hyötyviä toimijoita. Siten windfall-veron esitetään koskevan sekä sähköntuottajia että -myyjiä, jotka toimivat sähkömarkkinoilla. Sen sijaan omaan käyttöön tuotettu sähkö esitetään rajattavaksi ulos eikä nk. Mankala-yhtiöille syntyisi windfall-verolla verotettavaa tulosta, koska niiden sallitaan myyvän tuottamansa sähkön omistajayhtiöilleen omakustannehintaan. Näiden rajausten tarkoituksenmukaisuutta on syytä arvioida vielä uudelleen, koska rajaus johtaa käytännössä siihen, että em. tahot saavat verotuksellisen edun muihin toimijoihin nähden. Rajauksella on myös todella iso merkitys, koska hallituksen esityksen mukaan noin 43 % Suomen sähköntuotantokapasiteetista on Mankala-yhtiöiden omistuksessa.

Uuden windfall-veron vaikutuksia yritysten investointikannusteisiin käsitellään hallituksen esityksessä melko suppeasti siihen nähden, miten tärkeää uusien vihreiden investointien lisääminen on. Käytännössä hallituksen esityksessä todetaan, ettei verolla ole merkittäviä vaikutuksia yritysten investointeihin, koska windfall-veroa peritään vain niistä voitoista, jotka ylittävät sähköliiketoiminnan omalle pääomalle asetetun viiden prosentin tuoton. Lisäksi veron lyhytaikaisuuden nähdään pienentävän sen investointeihin kohdistuvia vaikutuksia. Viiden prosentin tuottorajan voidaankin nähdä turvaavan jo tehdyille investoinneille kohtuullisen, uudelta windfall-verolta vapaan tuottotason. Minkäänlaista uusiin vihreän sähköntuotannon investointeihin kannustavaa elementtiä esitykseen ei sisälly, mitä voidaan toisaalta pitää perusteltuna investointien pitkä aikajänne ja veron lyhyt kesto huomioon ottaen: mikäli esimerkiksi vuoden aikana tehdyt investoinnit synnyttäisivät oikeuden jonkinlaiseen vähennykseen, kohdistuisi vähennys ennen kaikkea niihin tahoihin, jotka olisivat toteuttaneet investoinnit joka tapauksessa. Pidempikestoisena toteutetun windfall-veron kohdalla investointikannusteiden luominen vihreän sähköntuotannon lisäämiseksi voisi sen sijaan olla olennaista.

Voittopohjaisen veron kohdalla on tärkeää varmistua siitä, ettei veroa pysty välttämään esimerkiksi kohdistamalla uuden veron kohteena olevalle toiminnalle aikaisempaa enemmän kuluja (esimerkiksi korkokuluja) tai muuten muuttamalla niitä periaatteita, joilla veron pohjana oleva sähköliiketoiminnan eriytetty tuloslaskelma ja tase laaditaan. Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida estääkö jo voimassa oleva lainsäädäntö yhdessä ehdotettujen verosäännösten kanssa tehokkaasti tällaiset järjestelyt vai tulisiko uusia windfall-veroja koskevaan lakiin esimerkiksi sisällyttää erillinen veronkiertosäännös. Samalla uuden voittopohjaisen veron käyttöönotto korostaa entisestään tarvetta toteuttaa myös muita veropohjaa tiivistäviä toimia, sillä uusi vero luo rajat ylittävää liiketoimintaa harjoittaville toimijoille lisäkannusteen

hyödyntää yritysveropohjaan sisältyviä aukkoja ja siirtää voittoja matalamman verotuksen maihin.

Lopuksi todettakoon, että hallituksen esityksessä olisi perusteltua tuoda esiin, että vallitseva poikkeuksellinen tilanne voi hyvin jatkua paljon pidempään kuin vuoden 2023 loppuun, jolloin tarve tasata kalliin sähkön synnyttämiä voittoja ja kuluja voi olla ilmeinen vielä windfall-veron suunnitellun voimassaoloajan jälkeen. Ekologisessa siirtymässä vastaavia tuki- ja verotustarpeita ilmennee myös jatkossa, ja siksi mahdollisia toimia näihin tarpeisiin vastaamiseksi olisi hyvä suunnitella proaktiivisesti, jotta vältytään tilanteilta, joissa uusia tukitoimia ja veroja joudutaan jälleen valmistelemaan kiireellä.