

30.8.2012

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO
valtiovarainministerio@vm.fi

VM132:00/2011

LAUSUNTO SOKERIVEROTUSTA SELVITTÄVÄN TYÖRYHMÄN VÄLIRAPORTISTA

Elintarviketeollisuusliitto ry (ETL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto sokeriverotusta selvittävän työryhmän väliraportista. Ansiokkaassa raportissa on analysoitu kattavasti valmisteverojen perusteita, oikeutusta ja toteutusmahdollisuuksia monista näkökulmista.

Raportin taustoitus ja esitetyt veromallit osoittavat selkeästi, että useiden hyvin erilaisten tavoitteiden¹ saavuttaminen yhtäaikaaisesti on mahdotonta. Sokeriverotus ei ole järkevästi toteutettavissa. Esitettyihin vaihtoehtoihin sisältyy mittavia ongelmia ja kohtuuton hallinnollinen taakka sekä yrityksille että veron kantajalle. Myös veromallien juridisiin perusteisiin liittyy paljon epäselvyyksiä. Veromalleilla ei ole myöskään yksiselitteisiä ravitsemuksellisia perusteita. Esimerkiksi Euroopan Elintarviketurvallisuusviranomaisen lausunnon² mukaan ei ole riittävästi tieteellistä näyttöä asettaa lisättyjen sokereiden käytölle enimmäisrajaa. Verotuksen ohjausvaikutukset ovat kyseenalaisia.

Jyrki Kataisen hallituksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden vakauttaminen sekä kestävä talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen. Hallitusohjelmassa on linjattu, että yrittäjien hallinnollista taakkaa kevennetään ja maksuihin sekä veroihin liittyviä prosesseja tehostetaan. Sokeriverotyöryhmän väliraportista käy yksiselitteisesti selville, että kaikilla ehdotetuilla malleilla hallituksen em. tavoitteet eivät toteudu, päinvastoin.

Valtion ei tule tehdä sellaisia politiikkatoimenpiteitä, jotka estävät terveen kilpailun. ETL vaatii nykyisen makeisveron poistamista. Makeisvero kohdentuu epäloogisesti ja aiheuttaa ongelmia kilpailuneutraliteetin kannalta. Kuten raportissa todetaan, nykyinen makeisvero aiheuttaa merkittävästi ylimääräistä työtä ja hallinnollisia kustannuksia.

Arvonlisävero on ainoa tasapuolinen keino lisätä valtion verotuloja elintarvikkeista ja juomista. Arvonlisävero toteuttaa asetetut fiskaaliset tavoitteet ilman laajoja hallinnollisia töitä ja kustannuksia yrityksille ja veronsaajalle. ETL:n näkemyksen mukaan ruoka-ala kantaa vuoden 2013 alussa tulevan arvonlisäveron noston myötä raskaan ja riittävän taakan valtion fiskaalisten tavoitteiden osalta.

¹Työryhmän tehtävänä on kartoittaa, millaisella veromallilla voitaisiin parhaiten täyttää valtion talouden fiskaaliset tavoitteet sekä edistää samalla terveellistä ravitsemusta. Vero ohjaisi valmistamaan terveellisempiä elintarvikkeita ja että vero olisi riittävän yksinkertainen veron kannon ja valvonnan kannalta sekä toteuttamiskelpoinen veronkantojärjestelmässä ottaen huomioon lainsäädännölliset vaatimukset.

² EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA) 2, 3. 2011.

30.8.2012

Kilpailukykyiset elintarvikemarkkinat mahdollistavat talouskasvun

Suhdannevakaa elintarvikeala on keskeinen kotimarkkinoiden kasvun edistäjä. Elintarvike-teollisuus on Suomen suurin kulutustavaroiden valmistaja ja neljänneksi suurin teollisuudenala. Sen tuotannon bruttoarvo on 10,2 miljardia euroa. Koko elintarvikeketju on kansallisesti merkittävä työllistäjä. Se tarkoittaa noin 300 000 henkilöä, mikä on 12 % Suomen työllisestä työvoimasta. Elintarvike-teollisuus työllistää 32 500 henkeä 1900 toimipaikassa.

Ruokasektori on määritelty sekä Kansallisessa ruokastrategiassa³ että Eurooppa 2020 -strategian Suomen kansallisessa ohjelmassa⁴ kasvualaksi. Talouskasvun aikaansaaminen ei ole mahdollista, mikäli päivittäistavarakaupan ja kuluttajan kannalta merkittäville tuoteryhmille asetetaan myyntiä laskevia veroja.

Liiketoiminnan kannattavuus edellyttää myynnin suotuisaa kehitystä. Verotuksen aiheuttama myynnin menetys luo paineita yrityksille laskea tuotantomääriä. Menetetyn myyntituotot heijastuvat yritysten kannattavuuteen ja johtavat väistämättä yritysten strategiseen suunnitteluun, työpaikkojen määrään, toimipaikkojen sijaintiin ja viennin kehitykseen. Verotusympäristö vaikuttaa erityisesti kansainvälisten yritysten investointipäätöksiin. Toimipaikkojen lopettaminen Suomesta vähentää valtion verotuloja myös menetettyjen työpaikkojen kautta. On erittäin epätodennäköistä, että Suomesta poissierrettyä tuotantoa tuotaisiin takaisin pitkälläkään aikavälillä.

Kilpailu elintarvikemarkkinoilla on kovaa. Jokainen tuote kilpailee rajallisesta hyllytilasta sekä paikasta kaupan valikoimissa. Valtiovallan on omilla toimillaan mahdollistettava kilpailun toimivuus elintarvikemarkkinoilla ja pyrittävä poistamaan tuoteryhmien välistä kilpailullista eriarvoisuutta. Kilpailuvirasto on muistiossaan⁵ valtiovarainministeriölle tuonut esille, että nykyinen valmistevero vääristää kilpailua veronalaisten ja veron ulkopuolelle jäävien tuotteiden kesken. Sokeriverotyöryhmän väliraportissa esitetyissä veromalleissa kilpailuneutraliteettia koskevat ongelmat eivät väisty. Elintarvike-teollisuusliitto ry katsoo, että valmisteveroista on luovuttava kokonaan niiden merkittävien epäkohtien ja ristiriitaisuuksien vuoksi.

Päätösten on perustuttava luotettavaan tietoon

Poliittisen päätöksenteon, kuten veroratkaisujen, on perustuttava objektiiviseen ja luotettavaan tietoon. Kulutuskysyntä ja sen muutokset ohjaavat yritysten investointeihin sekä tuotekehitykseen liittyviä liiketoiminnallisia päätöksiä. Tällä hetkellä yrityksillä tai poliittisilla päätöksentekijöillä ei ole käytössään riittävän laadukasta tietoa elintarvikkeiden kulutuskysynnästä. Raportissa todetaan, että nykyisen makeisveron vaikutuksia arvioitaessa ei ole pystytty koomaan riittävän tarkalle tasolle menevää kulutusaineistoa, jotta makeisveron vaikutuksia kulutukseen voitaisiin luotettavasti mitata. Luotettavan ja julkisen kulutustiedon avulla myös elintarvikeyrityksillä on mahdollisuus löytää uusia tuotesegmenttejä ja siten ohjata tarjonnan kautta kysyntää terveellisempiin valintoihin.

³ Huomisen ruoka – Esitys kansalliseksi ruokastrategiaksi 2010

⁴ Eurooppa 2020 –strategia Suomen kansallisen ohjelman tarkistus, syksy 2011

⁵ Kilpailuviraston muistio: Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron vaikutukset

30.8.2012

Raportissa on esitelty useita kansainvälisiä tutkimuksia erilaisten verotettavien tuotteiden hintajoustoista ja vaikutuksista kulutuskäyttäytymiseen. Tutkimustuloksiin liittyy tutkijoidenkin mukaan merkittäviä epävarmuustekijöitä. Veromallien ohjausvaikutuksista kansanterveyteen ei voida sanoa mitään varmaa. Suuri osa tutkimuksista korostaa, että veron terveyshyötyjä yliarvioidaan, jos ei oteta huomioon veron vaikutusta muiden tuotteiden kulutukseen. Yksilötasolle menevää tutkimustietoa tarvitaan enemmän. Erilaisten kulutustottumusten takia eri maissa tehtyihin tutkimuksiin on syytä suhtautua varauksella. Tutkittuja malleja ei juuri ole otettu käyttöön, eikä niissä ole huomioitu verottajalle ja verotettaville aiheutuneita hallinnollisia kustannuksia.

Ihmisten kulutuskäyttäytymiseen vaikuttaa hyvin moni asia ja kulutuskäyttäytymisen muutoksia on vaikea ennustaa, mikä ilmeni raportissakin. Verotus on tässä vain yksi osatekijä ja myös veron mahdollisia terveysvaikutuksia on mahdotonta arvioida. Kulutuskäyttäytymisen muutoksia voidaan luotettavasti havainnoida ja ennakoida ainoastaan kattavan ja julkisen kulutustiedon avulla. Luotettavan tietolähteen avulla saadaan kulutustietoa myös makeisveron alaisten tuotteiden substituuttien kulutuksen kehityksestä. Yleiselle elintarvikealan markkinatiedolle on sekä teollisuudella että valtiolla ja tutkimussektorilla selkeä tarve. Tiedot tuotekategorioiden ja segmenttien kehityksestä antaa teollisuudelle positiivisen kannusteen ohjata tuotekehitystä terveellisempien tuotteiden kehitykseen.

Verotaso pohdittaessa työryhmä toteaa, että makeisveron laajennuksessa verotaso voisi olla perusteltua pitää ennallaan esimerkiksi terveysvaikutusten vuoksi. Raportin perusteella ei kuitenkaan voida osoittaa tai todentaa makeisverolla olleen terveysvaikutuksia.

Resursointi ja verokertymä nähtävä kokonaisuutena

Makeisveron valvonta on osoittautunut vaikeaksi maahantuonnin osalta. On oletettavaa, että raportissa esitetyillä malleilla eriasteinen harmaatuonti, ml. verkkokauppa lisääntyisi. Voidaan myös olettaa, että samalla lisääntyy myös alkoholin harmaatuonti. ETL ei voi yhtyä raportissa esitettyyn yhteenvetoon siitä, että nykyisen makeisveron veronkantokustannukset ovat olleet pienet ja merkittävät yritysvaikutukset kohdistuvat vain uusiin verovelvollisiin. Pk-sektorilla on jouduttu palkkaamaan työntekijöitä pelkästään veronkantoon liittyen, mikä heikentää yritysten kilpailukykyä ja lisää tuottamattoman työn määrää. Vero on kyseenalainen kilpailuneutraliteetin kannalta suhteessa eri toimialoihin ja suhteessa erilaisiin tuotteisiin verotettavien tulolimikkeiden alla.

Raportissa todetaan, että valmisteverotuksessa nykyisin käytettävä tietojärjestelmä on teknisesti vanhentunut, mikä asettaa rajoituksia uusien verojen käyttöönottamiselle nykyisessä tietojärjestelmässä. Tietojärjestelmien ei tule aiheuttaa toimijoille kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai epäoikeudenmukaista kohtelua. Mittavat tietojärjestelmä- ja muut uudistukset on tehtävä hallitusti virheinvestointeja välttämällä. Kestävät veroratkaisut edellyttävät lisäksi, että valtionhallinnossa on selvyys veronkantajien tehtävänjaosta.

Veropäätöksissä on arvioitava kokonaisvaikutuksia sekä yritysten toimintaedellytyksien ja sitä kautta valtiontalouden kokonaisverokertymän kannalta. Esitetyt veromallit edellyttäisivät huomattavia resurssilisäyksiä myös valtionhallinnolle veron keräämiseen ja valvontaan liittyen, mitä ei voida pitää yhteiskunnan voimavarojen järkevänä kohdentamisena. Veroratkaisujen kokonaisvaikutusten arvioinnin tärkeys tulee hyvin esille esimerkiksi hunajan kohdalla, jota ehdotetaan yhdeksi verotettavaksi tuotteeksi. Hunajan tuottajat ovat pääosin

30.8.2012

erittäin pieniä yrityksiä, joihin veronkannon hallinnollinen taakka kohdistuisi kohtuuttomasti. Hunajan tuotannolla on myös laajempi merkitys elintarviketuotannolle. Mehiläispölytys lisää monien viljelykasviemme sadon määrää ja laatua. Mehiläispölytyksen arvo on jopa 11,5-kertainen hunajan arvoon verrattuna⁶.

Sokerin verottamiselle ei ole ravitsemuksellisia perusteita

ETL korostaa, että elintarviketeollisuus tukee suomalaisista kansanterveyttä vastuullisilla toimintatavoilla ja tarjoamalla kuluttajille monipuolisia tuotevaihtoehtoja. Alan yritykset pyrkivät aktiivisesti edistämään kansanterveyttä tuotekehityksen, tutkimuksen ja viestinnän kautta monin eri tavoin. Tällaisia tapoja ovat esim. energian, rasvan tai sokerin vähentäminen, terveysnäkökohtia korostavien tuotteiden painottaminen tuotevalikoimassa, pakkauskokojen pienentäminen, ravintosisältötietojen määrän lisääminen pakkausmerkintöihin sekä markkinoinnin ja mainonnan kohdistaminen terveellisempiin vaihtoehtoihin.

Jo nyt valtaosa elintarvikkeiden valmistajista merkitsee pakkauksiin ravintosisältötiedot. Elintarvikelainsäädäntö tukee myönteisellä tavalla tuotteista annettavaa informaatiota. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011 elintarviketietojen antamisesta kuluttajille tekee joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta ravintosisältötietojen ilmoittamisesta pakollisen vuonna 2017.

Ruuan nautittavuus ja hyvä maku ovat keskeisimpiä elintarvikkeiden valintaperusteita kuluttajille. Myös teollisuudelle tuotteiden maku ja maittavuus ovat tärkeimmät tuotekehityksen lähtökohdat. Sokerilla on siinä oma merkittävä roolinsa, sekä maun että rakenteen kannalta. On selvää, että terveellisinkään tuote ei mene kaupaksi, ellei se maistu hyvältä tai sovellu makunsa puolesta ruuanlaittoon. Sokeri on kasvikunnan ensisijainen energiamuoto.

Yritykset toimivat globaaleilla markkinoilla. Sokerin maailmanmarkkinahinta on jatkanut nousuaan viime vuosien aikana. Se heijastuu teollisuuden sokerinkäyttöön ja tuotekehitykseen veroja enemmän. Siitä huolimatta, että käytettävissä oleviin tilastoihin liittyy epätarkkuutta, voidaan tavallisen sokerin kulutuksen kuitenkin sanoa vakiintuneen noin 30 kiloon henkeä kohden. Kulutus ei vuosikymmenien saatossa ole kasvanut, vaan mieluummin päinvastoin. Sokerinkulutuksen hillintään ei siis tilastojen valossa ole erityistä syytä.

Sokerin valmistuksen jatkuvuus Suomessa on kotimaiselle elintarviketeollisuudelle tärkeää, myös huoltovarmuuden kannalta. Veroratkaisut eivät saa vaarantaa tätä.

Kasvatuksella on suurin merkitys terveellisten elämäntapojen omaksumisessa. THL:n selvitys⁷ osoittaa kotikasvatuksen merkityksen ateriarvotukseen. Koululounaan säännöllisesti viitenä päivänä viikossa syövät nuoret söivät aamupalan muita nuoria säännöllisemmin.

⁶ Mehiläispölytyksen taloudellinen arvo suomalaisten viljelykasvien ja luonnonmarjojen sadontuotannossa” (Lehtonen 2012, Helsingin yliopisto).

⁷ Suomalaisnuorten kouluikäinen ateriointi. Ruokapalveluiden seurantaraportti 5, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2012

30.8.2012

Koululounaan säännöllisesti nauttivien nuorten perheissä syötiin yhteinen iltä-ateria yleisemmin kuin kodeissa kuin koululounaalle harvemmin osallistuvien nuorten perheissä.

Viestinnällisillä keinoilla lisätään kuluttajien tietämystä terveellisistä elämäntavoista, ravitsemuksesta ja liikunnasta. Ruokavalio koostuu jopa sadoista eri elintarvikkeista. Kaikkia markkinoilla olevia elintarvikkeita voidaan sisällyttää terveelliseen ruokavalioon, kun huolehditaan, että kokonaisuus on kunnossa. Myös herkuttelulla on sijansa. Tasapainoinen ruokavalio ja riittävä liikunta ovat avainasemassa.

Raportissa painotetaan ravitsemuksen merkitystä väestön lihavuuden lisääntymisessä. Kehityksessä on kuitenkin huomioitava myös fyysisen työn väheneminen ja liian vähäisen liikunnan vaikutus epäsuotuisalle kehitykselle. Lihomisessa on aina kyse energiansaannin ja sen kulutuksen välisestä suhteesta. Ylimääräinen energia lihottaa riippumatta siitä, mistä ruoka-aineesta se on peräisin. Lihavuus on monen tekijän summa, eikä kasvavaa ylipaino-ongelmaa voida ratkaista sokeria tai sokeripitoisia tuotteita verottamalla.

Ruokavalion terveellisyyteen vaikuttavat monet tekijät. Ratkaisevaa on kokonaisuus. Sokeri on vain yksi osa ravitsemusta. Raportissa todetaan myös se tosiasia, että sokerin haitallisuutta on ollut tieteellisesti vaikea todistaa. ETL:n mielestä parhaiten ihmisten ravitsemustottumuksia voidaan ohjata kohderyhmätavoittavalla valistuksella. Vuoden 2013 aikana valmistuvat uudet suomalaiset ravitsemussuositukset tarjoavat tähän erinomaisen mahdollisuuden.

Yleisesti tiedetään, että marjojen, hedelmien ja kasvien kulutusta tulisi lisätä. Erityisesti pakastamisen jälkeen marjojen maku on usein liian hapan. Sokerilisäys muuttaa tilanteen, sillä sokeri peittää marjojen happamuutta, mikä lisää marjojen käyttöä ja ruuasta saatavien ravintoaineiden määrää.

Raportissa käsitellään myös ravintosisältöprofileja ja viitataan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 1924/2006 elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveysväitteistä. Ravintosisältöprofiilien laadinnassa ei ole kuitenkaan edetty. Tämän hetkisen arvion mukaan menee vielä parisen vuotta, ennen kuin ne saadaan laadittua. Asetuksen mukaan ravintosisältöprofiilien tarkoituksena olisi oltava ainoastaan säätää edellytyksistä, joiden vallitessa väitteitä voidaan esittää. Tulevaisuudessa ravintosisältöprofileja tulee siis käyttää vain väitteiden yhteydessä, ei verotuksen työkaluna.

Fiskaalisten ja kansanterveydellisten tavoitteiden yhdistäminen loogisella tavalla on ristiriitaista. Raportissa todetaan, että makeutusaineiden verottamista ei voida perustella vetoamalla niiden haitallisuuteen terveydelle, koska makeutusaineet eivät sisällä energiaa ja kohtuullisesti käytettynä makeutusaineiden ei ole havaittu olevan terveydelle haitallisia. Työryhmä on kuitenkin katsonut makeutusaineilla makeutettujen tuotteiden verotusmahdollisuuden vahvuudeksi.

Tanskan hallitus on esittänyt sekä rasvaverosta että suunnitellusta sokeriverosta luopumista monista syistä. Verolla ei ole ollut toivotunkaltaisia terveysvaikutuksia.

30.8.2012

Johtopäätökset

Valtion ei tule ottaa käyttöön veroratkaisuja, jotka lisäävät merkittävästi hallintoa, heikentävät yritysten kilpailukykyä, ovat nettohyödyltään kyseenalaisia ja joilla ei ole toivottua ohjausvaikutusta. Jo väliraportti osoittaa, että toimivaa, hyödyiltään kiistatonta veromallia ei pystytä rakentamaan.

Kokonaistuottavin ja hallinnolliselta taakaltaan kiistatta paras ratkaisu on arvonlisävero, joka on ainoa tasapuolinen keino lisätä valtion verotuloja elintarvikkeista ja juomista. Arvonlisävero toteuttaa haetut fiskaaliset tavoitteet ilman muiden mallien edellyttämiä laajoja hallinnollisia töitä ja kustannuksia yrityksille ja veronsaajalle.

Yleistä arvonlisäveroa ollaan nostamassa yhdellä prosenttiyksiköllä vuoden 2013 alussa. Näin ollen ruoka-ala kantaa jo tämän korotuksen myötä riittävän taakan valtion fiskaalisten tavoitteiden osalta. On tarkoituksenmukaista, että elintarvikkeet säilyvät alennetussa arvonlisäverokannassa myös tulevaisuudessa.

ETL vaatii nykyisen makeisveron poistamista. Makeisvero kohdentuu epäloogisesti eri tuotteisiin jättäen monet veronalaisten tuotteiden kanssa hyvin samankaltaiset ja kilpailevat tuotteet veron ulkopuolelle. Harmaatuonnin kautta maahantuodut tuotteet saavat paremman kilpailuaseman kuin Suomessa tuotetut veron piiriin kuuluvat tuotteet. Kuten raportissa todetaan, nykyinen makeisvero aiheuttaa merkittävästi ylimääräistä työtä ja hallinnollisia kustannuksia. Malli ei edelleenkään poista kilpailuneutraliteettiongelmia.

ETL:n näkemysten mukaan terveystaloudellisten ohjauksella, ravitsemussuosituksilla, yleisellä ravitsemusvalistuksella ja ruokapalveluiden ohjeistuksella pystytään parhaiten vaikuttamaan myös kansanterveyteen ja kuluttajien elintarvikevalintoihin.

Kunnioittavasti

ELINTARVIKETEOLLISUUSLIITTO ry

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Heikki Juutinen', is written over a horizontal line.

Heikki Juutinen
toimitusjohtaja