



Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO

1 (5)

15.2.2013

VM132:00/2011

SOKERIVEROTYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitolta lausuntoa sokeriverotyöryhmän loppuraportista. Työryhmä on selvittänyt sokerin verottamista valtion verotulojen kartuttamiseksi ja terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi. Työryhmä on myös tutkinut nykyisen makeisiin, virvoitusjuomiin ja jäätelöön kohdistuvan makeisveron toimivuutta ja mahdollisuuksia sen veropohjan laajentamiselle vaihtoehtona sokeriverolle. Esitämme lausuntonamme seuraavaa:

Valmisteverotuksen tavoitteet

Työryhmän loppuraportissa on tuotu selkeästi esiin hyvän verojärjestelmän tunnusmerkit. Hyvä verojärjestelmä on oikeudenmukainen, selkeä, yksinkertainen, neutraali ja hallinnollisesti tehokas. Hyvän veron tulisi loppuraportin mukaan täyttää sille asetetut tavoitteet tehokkaasti.

Voimassaolevan makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron käyttöönoton tavoitteet olivat lähinnä fiskaalisia eli tavoitteena oli verotulojen kerääminen valtiolle. Veron fiskaaliset tavoitteet ovat täyttyneet ilmeisesti jopa hieman yli odotusten. Sokeriverotyöryhmän tavoitteena oli rakentaa veromalli, jonka ensisijaisena tavoitteena olisi edelleen verotulojen kerääminen valtiolle. Toissijaisena veromallin tavoitteena olisi terveellisen ravitsemuksen edistäminen. Tältä osin loppuraportissa on perustellusti todettu, että terveyttä ja ravitsemusta koskeviin tavoitteisiin tulisi pyrkiä tehokkailla keinoilla. Verotus ei ole tehokas keino näihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Tämän vuoksi loppuraportissa esitetty johtopäätös siitä, että terveellisen ravitsemuksen edistäminen tulisi olla veromallia kehitettäessä vain toissijainen tavoite, on oikea.

Hallinnolliset kustannukset

Kuten edellä on todettu, hyvän verojärjestelmän tulisi olla myös selkeä, yksinkertainen, neutraali ja hallinnollisesti tehokas. Verotuksen ei siis tulisi aiheuttaa koh-

Talouspolitiikka
Mika Jokinen

tuuttomia hallinnollisia lisäkuluja verovelvollisille tai viranomaisille. Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron käyttöönotto ja näiden verojen soveltamisan laajentaminen ovat jo lisänneet yritysten hallinnollista taakkaa merkittävästi. Tämä näyttäisi olevan yhteistä myös työryhmän käsittelemille uusille veromalleille.

Suomi on sitoutunut yritysten hallinnollisen taakan keventämiseen niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Tältä osin jo nykyinenkin veromalli on ongelmallinen. Nykyisen veromallin laajentaminen tai uusien veromallien käyttöönotto tulisi toteuttaa siten, että vaihtoehtoista valittaisiin hallinnollisesti yksinkertaisin ja edullisin malli, joka täyttää verotukselle asetetut fiskaaliset tavoitteet.

Työryhmä on selvittänyt loppuraportissaan kolmen eri veromallin vaikutuksia hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin. Veromalleista on käytetty nimityksiä yhdistelmämalli, sokeriveromalli ja makeisveromalli.

Yhdistelmämalli

Yhdistelmämallissa veronalaisten tuotteiden määrä olisi suuri ja sokeripitoisuuden mukaan porrastettuja verotasoja olisi useita. Veromalli ei olisi selkeä eikä yksinkertainen. Hallinnollisesti vero olisi erittäin hankala sekä verovelvollisille yrityksille että viranomaisille. Hankalinta olisi tuotteiden sokeripitoisuuden selvittäminen ja siihen liittyvä valvonta.

Laajan veropohjan vuoksi verovelvollisten määrä kasvaisi nykyisestä merkittävästi. Kun nykyisen veron käyttöönoton myötä rekisteröityjen verovelvollisten määrä kasvoi noin sadalla yrityksellä, yhdistelmämallissa rekisteröintivelvollisia näyttäisi tulevan satoja lisää. Työryhmän loppuraportin mukaan suurin osa näistä olisi leipomotuotteiden valmistajia, joiden valmistevero-osaamista voitaneen pitää erittäin vähäisenä. Tältä osin lienee syytä muistuttaa, että kansallisiinkin valmisteveroihin sovellettava valmisteverojärjestelmämme on hallinnollisesti erittäin raskas lupamenetelyineen, vakuuksineen, kirjallisine veroilmoituksineen jne. Sen asianmukainen soveltaminen edellyttää varsin syvää osaamista valmisteverotuksesta. Erityisen raskas yhdistelmämalli näyttäisi olevat pienille ja keskisuurille yrityksille, mutta erittäin haasteellinen se olisi myös esimerkiksi kaupan keskusliikkeille. Yritysten hallinnolliset kustannukset olisivat joka tapauksessa kohtuuttomat jopa veron tuottoon verrattuna.

Yhdistelmämallissa verovelvollisten hallinnollista taakkaa lisäisi merkittävästi myös veron kertaantumisen estäminen. Luonnollisesti tämä lisäisi myös viranomaisten työtä siitä riippumatta, miten veron kertaantuminen estettäisiin. Vero saattaisi myös houkutella maksettavan veron määrän optimointiin tuotteen koostumusta muokkaamalla, mikäli se on käytännössä mahdollista.

Sokeriveromalli

Sokeriveromallissa veropohja olisi jopa vielä laajempi kuin yhdistelmämallissa. Pääsääntöisesti kaikki sokeria sisältävät elintarvikkeet olisivat veronalaisia. Veromallissa verotettaisiin kaikki elintarvikkeiden sisältämä sokeri ilman poikkeuksia. Verotuksen piiriin olisi siis otettava myös terveellisiä tuotteita kuten kasviksia, mar-

Talouspolitiikka
Mika Jokinen

joja ja hedelmiä. Sokeriveromalli ei näin ollen toteuttaisi edes terveellisen ravitsemuksen edistämistä, vaan päinvastoin vaikeuttaisi sitä. Veromalli ei olisi selkeä eikä yksinkertainen.

Verovelvollisia olisivat kaikki sokeria sisältäviä elintarvikkeita valmistavat tai maahantuovat yritykset. Sokeriveromallissa verovelvollisten määrä kasvaisi näin ollen huomattavasti enemmän kuin yhdistelmämallissa. Veron piiriin tulisi erityisen paljon pieniä toimijoita kuten pieniä elintarvikkeiden valmistajia, maahantuoja ja esimerkiksi alkutuottajia. Verovelvollisille aiheutuvan hallinnollisen taakan lisääntyminen ulottuisi näin ollen huomattavasti laajempaan joukkoon verovelvollisia kuin yhdistelmämallissa. Myös sokeriveromallissa verovelvollisten hallinnollista taakkaa lisäisi merkittävästi veron kertaantumisen estäminen.

Koska veron soveltamisala olisi erittäin laaja ja verovelvollisten määrä suuri, myös viranomaisten hallinnollisen taakan määrä olisi sokeriveromallissa tältä osin moninkertainen yhdistelmämalliin verrattuna.

Veron määrääminen edellyttäisi tuotteiden kokonaissokeripitoisuuden selvittämistä ja ilmoittamista. Veromallin toteuttaminen ei olisi miltei osin mahdollista ennen vuoden 2017 alkua. Tuolloin päättyy siirtymäaika koskien EU:n kuluttajainformaatioasetuksessa säädettyä velvollisuutta tuotteiden kokonaissokeripitoisuuden ilmoittamiselle. Asetukseen sisältyvien poikkeusten vuoksi osa elintarvikkeista näyttäisi jäävän mainitun velvoitteen ulkopuolelle. Sokeriveromallissa nämäkin tuotteet kuuluisivat kuitenkin veron piiriin ja verotuksen toteuttaminen kyseisten tuotteiden osalta olisi erittäin vaikeaa sekä verovelvollisten että viranomaisten kannalta. Erityisesti niiden tuotteiden osalta, joita sokeripitoisuuden ilmoittamisvelvollisuus ei jatkossaakaan koske, tehtävä olisi käsityksemme mukaan ainakin osalle verovelvollisista käytännössä mahdoton.

Kun veron määrä perustuisi tuotteen sokeripitoisuuteen, sokeria pyrittäisiin luonnollisesti korvaamaan muilla aineilla siltä osin kuin se on mahdollista. Kun otetaan huomioon veropohjan laajuus, veromallin vaikutukset voisivat tältä osin olla ennalta arvaamattomat.

Makeisveromalli

Voimassaoleva makeisveromalli on työryhmän tarkastelemista veromalleista ehdotomasti hallinnollisesti yksinkertaisin. Mallista aiheutuvat hallinnolliset kustannukset sekä elinkeinoelämälle että viranomaisille ovat ylivoimaisesti pienemmät kuin muista veromalleista aiheutuvat kustannukset. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että mallin käyttöönotto ja sen soveltaminen eivät olisi aiheuttaneet yrityksille hallinnollisia lisäkustannuksia. Erityisesti veron käyttöönottoon liittyneet kustannukset ovat olleet merkittäviä. Koska verotusmenettely on raskas, siitä aiheutuu tuntuvia hallinnollisia kustannuksia koko ajan myös veron käyttöönoton jälkeen. Mainitut kustannukset ovat kuitenkin huomattavasti pienemmät kuin työryhmän tarkastelemissa muissa veromalleissa.

Nykyisessä makeisveromallissa veronalaisten tuotteiden ja veron perusteen määrittely ovat verraten selkeitä. Veronalaisten tuotteiden määrittely perustuu tul-

Talouspolitiikka
Mika Jokinen

linimikkeistöön. Tämä lienee käytännössä selkein mahdollinen tapa määritellä veronalaiset tuotteet. Tästä huolimatta tulkintaongelmiltakaan ei ole voitu välttää. Esimerkiksi makeisveroa koskevia tariffitietopäätöksiä on runsaan parin vuoden aikana annettu jo yli 300, mikä on valtava osuus kyseisenä aikana annetuista sitovista tariffitiedoista.

Muista veromalleista poiketen makeisveromalliin ei liity merkittäviä ongelmia veron kertaantumisen osalta.

Harmaatuonti

Makeisten vero, jäätelön vero ja virvoitusjuomien vero ovat kansallisia valmisteveroja, joita ei paria poikkeusta lukuun ottamatta kanneta EU:n jäsenvaltioissa. Kun yksittäinen jäsenvaltio ryhtyy kantamaa tällaisia veroja, harmaatuonnin riski on aina ilmeinen. Vaikka nykyinen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmistevero näyttäisi täyttäneen sille asetetut fiskaaliset tavoitteet, on selvää, että näiden tuotteiden harmaatuonti muista valtioista, erityisesti muista EU:n jäsenvaltioista, on veron myötä lisääntynyt. Harmaatuonnilla tarkoitamme tässä yhteydessä sekä laitonta tuontia että matkustajatuontia omaan käyttöön. Siitä ei kerry verotuloja valmisteverotuksen eikä arvonlisäverotuksen osalta. Harmaatuonnin valvonta on kansallisten valmisteverojen osalta vaikeaa samoin kuin harmaatuonnin määrän arviointi. Lienee kuitenkin selvää, että veropohjan merkittävästä laajentamisesta ja verojärjestelmän muuttamisesta entistä monimutkaisemmaksi seuraisi väistämättä harmaatuonnin lisääntyminen. Harmaatuonti vääristää yritysten välistä kilpailua, rapauttaa verojärjestelmämme toimintaa ja syö valtion verotuloja.

Erityisesti sokeriveromallissa, mutta myös yhdistelmämallissa, riski harmaatuonnista kasvaisi. Sellaisia muutoksia ei tulisi tehdä verojärjestelmäämme, jotka lisäävät harmaatuonnin riskiä. Tämän vuoksi sokeriveromallin tai yhdistelmämallin käyttöönottoa ei voida pitää kannatettavana.

Arvonlisäverotus

Työryhmän raportissa on tuotu esiin myös arvonlisäverotuksen käyttäminen soke-ripitoisten tuotteiden verottamisessa. Kuten työryhmän raportissakin on todettu, tätä vaihtoehtoa ei voida pitää todellisena EU-oikeuteen liittyvien kysymysten vuoksi. Vaikka tällainen vaihtoehto kuitenkin katsottaisiin EU-oikeuden mukaiseksi, vaihtoehto sopisi erittäin huonosti nykyiseen arvonlisäverojärjestelmäämme ja sen kehittämistavoitteisiin. Kuten loppuraportissakin on todettu, arvonlisäverotuksessa lähtökohtana on pyrkimys olla vääristämättä kysyntää tai kilpailua, minkä vuoksi neutraalisuusperiaate on arvonlisäverotuksessa keskeinen. Näin ollen myöskään Elinkeinoelämän keskusliitto ei kannata mainittua vaihtoehtoa.

Voimaantulo

Välillistä verotusta uudistettaessa tulisi ottaa huomioon, että verovelvollisille on varattava riittävästi aikaa uusien säännösten voimaantuloon. Muutosten tekeminen esimerkiksi yritysten taloushallinnon järjestelmiin vie nykyään nopeimmillaankin

Talouspolitiikka
Mika Jokinen

kuukausia ja merkittävämpien muutosten toteuttaminen vie aikaa vuodesta kahteen vuoteen. Jos nykyinen makeisveromalli päätettäisiin korvata joko sokeriveromallilla tai yhdistelmämallilla, yrityksille tulisi siis varata aikaa täysin uudentyypiseen verotukseen valmistautumiseen vähintään pari vuotta.

Arviointia

Työryhmän loppuraportin perusteella näyttäisi siltä, että sokeriveromalliin ja yhdistelmäveromalliin liittyvät hallinnolliset kustannukset olisivat sekä yritysten että viranomaisten osalta merkittävästi suuremmat kuin makeisveromallia sovellettaessa. Yhdistelmämallissa verovelvollisia olisi moninkertainen määrä nykyiseen verrattuna ja sokeriveromallissa moninkertainen määrä jopa yhdistelmämalliin verrattuna. Viimeksi mainittujen veromallien aiheuttama lisäys verosta aiheutuvaan hallinnolliseen kokonaiskustannukseen olisi valtava. Tällaista muutosta ei voida pitää millään osin kannatettavana. Muutos heikentäisi kotimaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä eikä olisi Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukainen. Muutos näyttäisi vaikeuttavan myös uusien yritysten perustamista kysymyksessä oleville aloille. Elinkeinoelämän keskusliitto ei näin ollen kannata sokeriveromallin tai yhdistelmämallin käyttöönottoa.

Kysymyksessä olevien verojen ensisijainen tarkoitus on fiskaalinen. Tämän vuoksi veromallien arviointi tulisi tehdä fiskaalisin perustein hallinnolliset kustannukset huomioon ottaen. Terveystta ja ravitsemusta koskeviin tavoitteisiin tulisi pyrkiä tehokkaammilla keinoilla kuin verotuksella. Näitä ovat muun muassa valistus, neuvonta ja erilaiset rajoitukset. Makeisvero on ylittänyt sille asetetut fiskaaliset tavoitteet eli tälläkään perusteella ei ole syytä muuttaa sovellettavaa veromallia makeisveromallista sokerivero- tai yhdistelmämalliin. Jos makeisveromallin ongelmiin joltakin osin halutaan puuttua, tulisi se siis tapahtua nykymallin pohjalta, mikäli makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta ei voida kokonaan luopua.

Voimassaoleva laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta tuli voimaan 1.1.2011 lukien. Nykyinen veromalli on siis ollut käytössä vasta pari vuotta. Käsityksemme mukaan ei olisi kestäväää veropolitiikkaa muuttaa sovellettava veromalli kokonaan uuteen jo muutaman voimassaolovuoden jälkeen varsinkin kun otetaan huomioon, että nykyisellä veromallilla on saavutettu sille asetetut tavoitteet ja osin ne on jopa ylitetty.

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO

Talouspolitiikka

Jussi Mustonen