

Valtiovarainministeriö

VN/13506/2024

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriön on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä asiantuntijalausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksessä ehdotetaan, että elintarvikkeiden alennetun 14 prosentin suuruisen verokannan soveltamisalaan nykyisin kuuluvat makeiset ja suklaatuotteet siirrettäisiin 25,5 prosentin suuruisen yleisen verokannan soveltamisalaan.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Arvonlisäverotuksen ja tullinimikkeiden käyttö monimutkaista

Esityksen mukaisesti tuotteen verokannat määriteltäisiin EU:n yhdistetyn nimikkeistön tullinimikkeitä apuna käyttäen. Nimenomaisesti tullinimikkeiden käyttö aiheuttaa useita haasteita.

Ensinnäkin on selvää, että tullinimikkeet eivät pysty yksiselitteisesti sisällyttämään veron soveltamisalan alle kaikkia tuotteita, joita sen alle on tarkoitettu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että veromuutoksen ulkopuolelle jää tuotteita, jotka haluttaisiin sen sisäpuolelle ja toisinpäin.

Oikeudellinen epävarmuus tuotteen oikeasta verokannasta aiheuttaa myös väistämättä epäselviä rajanvetotilanteita. Tulli ei voi antaa sovellettavasta nimikkeestä valituskelpoista päätöstä, eikä Verohallinnolla ole toimivaltaa määrittää sovellettavaa CN-koodia. Ennakollisen ohjauksen tarve kuitenkin todennäköisesti ruuhkauttaisi Verohallinnon.

Toisena seurauksena tullinimikkeiden käyttö johtaa siihen, että yritykset alkavat epätarkoituksenmukaisesti suunnitella tuotteitaan niin, että ne pysyvät alemmassa verokannassa. Yritykset eivät siis kehittäisi tuotteitaan terveellisempään suuntaan, vaan siten, että tuotteet välttäisivät korotetun arvonlisäverokannan.

Ei käyttäytymisvaikutuksia, verotuottovaikutukset maltilliset

Esitys ei tavoittele käyttäytymisvaikutuksia, vaan muutoksen perusteena ovat puhtaasti valtiontaloudelliset vaikutukset. Esityksen mukaisesti kevään 2024 kehysriihessä päätettyjen verotoimien tavoitteena on

vahvistaa julkista taloutta. Tämä on hyvä sana ääneen, koska esityksellä ei ole juuri käyttäytymisvaikutuksia.

Julkinen keskustelu ja päättäjien ulostulot ovat kuitenkin antaneet ymmärtää, että tosiasiasa muutoksen tavoitteena on vähentää epäterveellisten tuotteiden kulutusta eli saada aikaan käyttäytymisvaikutuksia. Näin ollen on perusteltua tarkastella vastaavanlaisten verojen käyttäytymisvaikutuksia.

Tutkimusten¹ mukaan vuosina 2011–2016 käytössä olleella makeisverolla ei ollut merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia. Tämä johtuu ennen kaikkea substituuttien eli korvaavien tuotteiden puutteesta. Substituutin olemassaolo selittää kuitenkin sen, miksi käyttäytymisvaikutuksia on havaittu virvoitusjuomien puolella, sillä sokerillisille virvoitusjuomille on olemassa sokerittomia vaihtoehtoja.

Jos kuitenkin halutaan saada aikaan käyttäytymisvaikutuksia, asian suhteen on mahdollista tehdä teoreettinen ajatusleikki.

EU-oikeuden mukaan jäsenvaltiolla alv-kantoja voi olla maksimissaan kolme ja tämän lisäksi erillinen nollaverokanta². EU-oikeus ei kuitenkaan rajaa arvonlisäverokannan prosentuaalista maksimimäärää³. Teknisesti alv-kanta voisi siis olla esimerkiksi 120 prosenttia.

Vaikka käyttäytymisvaikutus on tutkimuksissa todettu pieneksi, se on olemassa. On siis mahdollista, että riittävän suurella hinnankorotuksella (veronkorotuksella) saataisiin aikaan toivottuja käyttäytymisvaikutuksia epäterveellisten tuotteiden kulutuksessa.

Merkittävän vaikutuksen aikaansaaminen vaatisi kuitenkin merkittävää hinnankorotusta, esimerkiksi epäterveellisten tuotteiden hinnannousua kaksin- tai kolminkertaiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi absurdia 200 prosentin alv-kantaa pelkästään epäterveellisille tuotteille. Tällöinkään käyttäytymisvaikutus ei olisi taattu, koska substituutteja ei välttämättä ole olemassa.

Kuvaillun tasoisen absurdin alv-kannan soveltaminen aiheuttaisi luonnollisesti useita taloudellisia (ja poliittisia) ongelmia. Ajatusleikin on tarkoitus lähinnä korostaa, kuinka tehoton ratkaisukeino arvonlisävero on, jos päättäjät haluavat saada aikaan käyttäytymisvaikutuksia.

¹ Kts. esim. Kosonen Tuomas, Jysmä Sami & Savolainen Riikka: Studying a Sin Tax Scheme with Multiple Reforms - Lessons for Consumption Taxation. VATT Working Papers 164. 2024.

² Joillain jäsenvaltioilla on kuitenkin yksittäisiä poikkeuksia, jolloin alv-kantoja on enemmän.

³ Yleisen arvonlisäverokannan minimi on kuitenkin 15 prosenttia.

Kasvu ja vaikuttaminen

6.2.2025

Jos kuitenkin keskitytään esityksen julkilausuttuihin tavoitteisiin, esitys on lisäverotulojen hankkimiseksikin heikolla pohjalla. Esityksen mukaisesti valtion arvonlisäverotulojen arvioidaan kasvavan noin 85 miljoonalla eurolla vuoden 2025 tasossa. Verotulojen lisäystä suhteessa esityksen ongelmiin ei voida pitää merkittävänä.

Verotuottojen kasvua voidaan esimerkiksi peilata esityksen vaikutuksiin investointeihin. Esimerkiksi kaakaon, suklaan ja makeisten valmistuksen toimialalta on tehty julkisia ulostuloja, joiden mukaan investointihankkeita on laitettu jäihin valmistelussa olevan veromuutoksen vuoksi. Näiden hankkeiden arvo on suurempi kuin esitettyjen muutosten arvioidut verotuottovaikutukset.

Esityksessä merkittäviä EU-oikeudellisia ongelmia

Oma kokonaisuutensa on, miten esitys suhteutuu EU-oikeuden vaatimuksiin. On mahdollista, että veromuutos katsottaisiin kielletyksi valtiontueksi. Huomionarvoista on, että tämä sama riski realisoitui jo vuosina 2011–2016 voimassa olleen makeisveron tapauksessa. EU-komissio totesi veron olevan kiellettyä valtiontukea ja linjauksen myötä vero poistettiin.

Aiemman makeisveron EU-oikeudellisten ongelmien vuoksi onkin hämmäntävää, että hallitus on valinnut samankaltaisen sääntelyreitit, joka on vaarassa törmätä samanlaiseen EU-oikeudelliseen ongelmaan.

Jos EU-oikeudelliset ongelmat halutaan välttää, vero pitäisi suunnitella kokonaan uutena verona niin, että se koskisi tasapuolisesti kaikkea epäterveellistä, esimerkiksi rasvaa ja sokeria.

On kuitenkin vaikea sanoa, miten tämä tosiasia toteutettaisiin sääntelytasolla. Haaste on siinä, että sääntelyssä pitäisi muun muassa määritellä epäterveelliset ainesosat ja se, mihin vero perustuu (esimerkiksi absoluuttiseen määrään tai suhteeseen tuotteessa). On tärkeää painottaa, että vero ei siltikään olisi kannatettava perustuen edellä esitettyihin käyttäytymisvaikutuksiin liittyviin huomioihin.

Tässä yhteydessä on myös perusteltua mainita, että valtiovarainministeriö on itse todennut tällaisen veromuutoksen olevan EU-oikeuden kannalta ongelmallinen. Kevään 2024 kehysriihen yhteydessä ministeriö totesi seuraavaa:

Muista elintarvikkeista poikkeavan verokannan käyttöön ottamiseen esimerkiksi makeisiin yms. hyödykkeisiin liittyy merkittäviä EU-oikeudellisia ja käytännön soveltamiseen liittyviä haasteita. – Muista elintarvikkeista poikkeavan verokannan soveltamiseen tiettyihin tuotteisiin liittyy riski siitä, että verokohtelu ei olisi unionin oikeuden mukaista. Verokantojen tasoa asetettaessa on otettava huomioon EU arvonlisäverolainsäädännön ja EU-

Kasvu ja vaikuttaminen

6.2.2025

tuomioistuimen oikeuskäytännön vaatimukset siitä, ettei kilpaileviin tuotteisiin saa soveltaa eri verokantoja. Korkeamman verokannan piiriin kuuluvien elintarvikkeiden/hyödykeryhmien määrittely objektiivisella ja kilpailua syrjimättömällä tavalla olisi erittäin vaikeaa. Tiettyjen epäterveellisenä pidettävien elintarvikkeiden arvonlisäverokannan eriyttäminen muista elintarvikkeista toisi mukanaan neutraalisuus-, määrittely- ja rajanveto-ongelmia esimerkiksi sen suhteen, minkä ainesosan (sokeri, suola, kova rasva jne.) sisällyttämisen tuotteeseen katsottaisiin määrittävän sen mahdollisen haitallisuuden.⁴

Kyseinen lainaus on keväältä 2024, alle vuoden takaa. Herääkin kysymys, mikä ajattelussa on muuttunut niin, että mainittuja EU-oikeudellisia ongelmia ei havaita vastaavalla tavalla. Joka tapauksessa on todennäköistä, että käsillä olevista veromuutoksista kannellaan voimaantulon jälkeen EU-komissiolle, kuten tehtiin aiemman makeisveron tapauksessa.

SAK ymmärtää hallituksen tavoitteen vähentää epäterveellisten tuotteiden käyttöä, vaikka tätä ei suoraan esityksessä sanotakaan. Esitys sisältää lukuisia haasteita, joita ei pystytä korjaamaan pienillä viilauksilla. Esitys on mahdollisesti EU-oikeuden vastainen. Tarkoituksenmukaisin ratkaisu olisi peruuttaa esitys kokonaan ja aloittaa valmistelu, joka tähtäisi epäterveellisiä tuotteita tasapuolisesti kohtelevaan ratkaisuun. On myös todettava, että ihmisten elintapojen muutos pelkästään verotukseen pohjautuvilla ratkaisulla on hankalaa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

⁴ VM/Vero-osasto: Arvonlisäverotus. 3. Makeiset ym. epäterveellisinä pidettävät tuotteet korkeampaan alv-kantaan ja/tai yleiseen alv-kantaan. 9.4.2024.