

4.2.2025

Valtiovarainministeriö
kirjaamo.vm(at)gov.fi

Lausuntopyyntöne 20.12.2024, VM088:00/2024; VN/13506/2024

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta

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

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2025.

Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa:

EU-oikeudellisesti ongelmallinen esitys toimialalle pahimmillaan anti-kasvutoimi – lakimuutoksen toteuttamisen tarkoituksenmukaisuutta perusteltua punnita erittäin huolellisesti

Suomen Yrittäjät pitää julkisen talouden sopeuttamistoimia välttämättöminä velkaantumisen paisumisen estämiseksi. Työn ja yrittämisen verotuksen kiristämiseen verrattuna välillisen verotuksen kiristämistä voidaan pitää työllisyyden ja kasvun kannalta lähtökohtaisesti vähemmän haitallisena. Vaikka arvonlisävero on välillinen vero, joka on tarkoitus vyöryttää hintoihin loppuasiakkaan maksettavaksi, arvonlisäverolla voi olla kielteisiä vaikutuksia myös yritysten toimintaan.

Makeisten ja suklaan arvonlisäverokorotus olisi toteutuessaan kolmas arvonlisäverokorotus vajaan vuoden sisällä. Osana pääministeri Petteri Orpon hallituksen kevään 2024 kehysriihessä päättämiä julkista taloutta vahvistavia uusia verotoimia päätettiin yleisen arvonlisäverokannan korottamisesta 1,5 prosenttiyksiköllä 25,5 prosenttiin sekä makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan korottamisesta 14 prosentista yleiseen verokantaan. Yleinen arvonlisäverokanta nousi 1.9.2024.

Hallitusohjelman mukaisesti kymmenen prosentin verokantaan kuuluvat hyödykkeet siirrettiin 14 prosentin verokantaan sanoma- ja aikakauslehtiä

lukuun ottamatta 1.1.2025 voimaan tulleella lakimuutoksella. Pienimpiä yrityksiä koskee myös 1.1.2025 voimaan tullut muutos arvonnisäveron alarajahuojennuksen poistamisesta.

Verokantamuutokset edellyttävät tieto-, kirjanpito- ja hintajärjestelmien ja hinnastojen päivittämistä, mikä aiheuttaa ylimääräistä työtä, kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Lisäksi sopimusten mahdollinen päivitystarve tulee kartoittaa. Lyhyen ajan sisällä tapahtuvat useat muutokset ovat omiaan voimistamaan niiden kielteisiä vaikutuksia yritysten toimintaedellytyksiin. Yksinyrittäjät ja muut pienet, tyypillisesti työvoimavaltaiset yritykset sekä kuluttajille myyvät yritykset eivät välttämättä pysty vyöryttämään veronkorotusta hintoihin.

Pidämme ehdotusta EU-oikeudellisesti ongelmallisena, sillä se johtaisi toteutuessaan epäneutraaliin verotukseen. Vaikka esitys koskee arvonnisäveroä, ei valmisteveroa, se sisältää samoja ongelmia kuin vuosina 2011–2016 voimassa ollut makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmistevero, joka jouduttiin poistamaan EU-oikeuden vastaisuuden takia.

Epäneutraalin ja epävarman toimintaympäristön luominen toimialan yrityksille heikentäisi yritystoiminnan olosuhteita samanaikaisesti, kun pääministeri Petteri Orpon hallitus hakee talouden kasvutoimia, joilla parantaa yritysten toimintaedellytyksiä. Pidämme epätarkoituksenmukaisena, että esityksen jatkovalmistelussa edettäisiin ennen kuin sen yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa on varmistettu.

- **Ottaen huomioon ehdotukseen liittyvät EU-oikeudelliset kysymykset sekä veronkiristyksen kielteiset vaikutukset toimialan yritysten toimintaedellytyksiin, investointeihin ja työllisyyteen, esitämme jatkovalmistelun keskeyttämistä toistaiseksi.**
- **Hallituksen esityksen antamisen tarkoituksenmukaisuutta olisi perusteltua arvioida uudelleen pääministeri Orpon hallituksen puoliväliriihessä ottaen erityisesti huomioon lakimuutoksen ennakoitavat vaikutukset toimialan kotimaisiin investointeihin sekä toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn.**
- **Mikäli hallituksen esitys päätetään antaa, sen yhdenmukaisuudesta EU-oikeuden kanssa tulisi ensin varmistua.**

Esitämme seuraavassa eräitä yksityiskohtaisia huomioita esityksestä.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kiinnitämme huomiota siihen, että hallituksen kehysriihen loppuinfossa 16.4.2024¹ makeisten ja suklaan arvonlisäverotusta koskevan päätöksen yhteydessä viitattiin terveysveroon. Verokannan korotus oli myös kirjallisessa esitysmateriaalissa listattu haitta- ja terveysveroihin. Hallituksen esitysluonnoksessa tavoitteen osalta viitataan kuitenkin vain kehysriihessä päätettyjen verotoimien tavoitteeseen vahvistaa julkista taloutta. Se, että esityksen tavoitteen osalta viitataan fiskaalisiin syihin, on nähdäksemme perusteltua, koska arvonlisäveromuutoksen mahdolliset terveyttä edistävät vaikutukset ovat erittäin kyseenalaiset.

Ensisijaisen fiskaalisen tavoitteen verolla voi olla toissijaisesti muitakin tavoitteita, kuten terveellisen ravitsemuksen edistäminen. Hyvän verojärjestelmän tunnuspiirteistä, kuten neutraalisuudesta, oikeudenmukaisuudesta, oikeusvarmuudesta, selkeydestä ja hallinnollisesta tehokkuudesta ei kuitenkaan tule luopua.

Tullinimikkeet tuotteiden määrittelyn perustana

Arvonlisäveron neutraalisuusperiaatteen mukaisesti vero ei saa vääristää kilpailua. Esitysluonnoksen mukaan (s. 14) yleiseen verokantaan siirrettävät makeiset ja suklaatuotteet määriteltäisiin EU:n yhdistetyn nimikkeistön tullinimikkeitä apuna käyttäen, ”*jotta niiden verotuksellinen käsittely perustuisi selkeään, neutraaliin ja objektiiviseen määrittelyyn.*”

Yleiseen verokantaan siirrettävien tuotteiden määrittely tullinimikkeistön avulla esimerkiksi sanallisen kuvauksen sijaan on selkeämpää. Yhdistetty nimikkeistö muodostaa kuitenkin perustan tavaroiden ilmoittamiselle tuonnin tai viennin yhteydessä, eikä se huomioi eri nimikkeiden keskinäistä arvonlisäverotuksellista neutraalisuutta. Se, mihin tullinimikkeeseen tuote kuuluu, on tulkinnallista, mihin myös luonnoksessa toisaalla esimerkiksi kirjallisen ohjauksen ja ennakkoratkaisun hakemisen yhteydessä viitataan. Kuten luonnoksessa todetaan (s. 5), sen määrittämiseksi, ovatko tavarat tai palvelut keskenään samankaltaisia, on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan otettava ensisijaisesti huomioon keskivertokuluttajan näkökulma.

¹ Hallituksen kehysriihen loppuinfo 16.4.2024 (ks. dia 16): <https://video.valtioneuvosto.fi/v/kehysriihen-loppuinfo-1604>

Yleistä verokantaa sovellettaisiin tullitariffin nimikkeeseen 1704 kuuluviin kaakaota sisältämättömiin sokerivalmisteisiin; nimikkeeseen 1704 tuotteita vastaaviin tuotteisiin, jotka muulla kuin sokerilla makeutettuina kuuluvat nimikkeeseen 2106 sekä nimikkeeseen 1806 kuuluviin suklaisiin ja kaakaota sisältäviin elintarvikevalmisteisiin, pois lukien nimikkeeseen 1806 10 kuuluvat kaakaojauheet, jotka sisältävät sokeria tai muuta makeutusainetta, nimikkeeseen 1806 90 60 kuuluvat kaakaota sisältävät levitteet ja nimikkeeseen 1806 90 70 kuuluvat kaakaota sisältävät valmisteet, joita käytetään juomien valmistamiseen. Yleistä verokantaa sovellettaisiin lisäksi nimikkeeseen 1905 32 kuuluviin kaakaolla tai valkosuklaalla osittain tai kokonaan päällystettyihin tai täytettyihin vohveleihin ja vohvelikekseihin.

Keskivertokuluttajan lienee vaikeaa erottaa nimikkeeseen 1905 32 kuuluvaa kaakaolla päällystettyä vohvelia tai vohvelikeksiä alennetun verokannan soveltamisalaan kuuluvasta keksistä. Kiinnitämme huomiota, että esitysluonnoksessa ehdotettava nimikkeistö on makeisten osalta pääosin sama kuin vuosina 2011–2016 olleessa makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverossa.

Aiemmin voimassa olleen valmisteveron piiriin ei kuulunut tullitariffinimikkeeseen 1905 kuuluvia tuotteita (vrt. luonnoksen mukaan yleinen verokanta koskisi nimikkeeseen 1905 32 tuotteita ja muut nimikkeeseen 1905 luokiteltavat tuotteet, kuten kakut, leivokset, keksit ja pikkuleivät jäisivät alennetun kannan piiriin). Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveroa koskevan lain esitöissä todetaan²:

”Makeat leipomatuotteet sisältyvät tullitariffin nimikkeeseen 1905, joka sisältää myös tuotteita, joita ei voida pitää makeisten kaltaisina, kuten ruokaleipä ja muut suolaiset leipomatuotteet. Veronalaisten tuotteiden rajaaminen ryhmästä 1905 siten, että vältettäisiin samankaltaisten tuotteiden erilainen kohtelu, olisi erittäin vaikeaa. Epätarkkuus veron kohteena olevan tuotteen määritelmässä aiheuttaisi epävarmuutta siitä, kuuluko tuote verotuksen piiriin. (Korostus tässä.)

Tullinimikkeitä koskevien tulkintakysymyksien selvittäminen

Oikean verokannan määrittämiseksi verovelvollinen voi hakea Verohallinnolta kirjallista ohjausta tai maksullista ennakkoratkaisua. Vuodenvaihteessa voimaan tullut valtiovarainministeriön uusi maksuasetus nosti Verohallinnon maksullisten suoritteiden hintoja noin 75 prosentilla. Verohallinnon antaman arvonlisäveroa koskevan ennakkoratkaisun hinta nousi 200

² Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta sekä eräiden valmisteverotusta koskevien lakien muuttamisesta, HE 148/2010 vp, s. 9. <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100148.pdf>

prosentilla 255 eurosta 510 euroon ja Keskusverolautakunnan antaman ennakkoratkaisun hintoja kohotettiin 20 prosentilla vaihteluvälistä 2 520–4 200 euroa 3 020–5 040 euroon.

Pidämme selvänä, että ennakkoratkaisusta perittävä maksu käytännössä nostaa kynnystä ennakkoratkaisun hakemiseen. Pienimmillä yrityksillä resurssit ja verotuksellinen asiantuntemus voivat olla hyvin niukkoja, mikä nimenomaan korostaa tarvetta saada apua tulkintaongelmiin. Yritys kantaa riskin virheellisestä tulkinnasta: jos yritys on virheellisesti soveltanut alennettua verokantaa, myyjä vastaa virheellisen tulkinnan aiheuttamasta verovajeesta.

Erityisen hankaluuden tulkinnallisten kysymysten selvittämiseksi muodostaa, että Tulli, ei Verohallinto, on tullinimikkeistön asiantuntija. Luonnos sisältää säännösehdotuksen uudeksi arvonlisäverolain 190 a §:ksi, jonka mukaan Keskusverolautakunta ja Verohallinto voisivat pyytää Tullilta lausuntoa tuotteen nimikkeestä.

Verovelvollisten oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että menettely vastaa yritysten käytännön tarpeisiin joutuisasti. Verohallinnon tämänhetkisen käsittelyaikaennusteen mukaan ennakkoratkaisuhakemuksen käsittelyaika on arviolta 8–11 viikkoa ja kirjallisen ohjauksen 8 viikkoa³. Näemme riskinä, että viranomaisten resurssien ollessa rajalliset lausunnotmenettelyn hyödyntäminen voisi rajautua suppeaan joukkoon, mikä loisi epävarmuutta verovelvollisten verotukseen. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että kirjallisen ohjauksen hakeminen on verovelvollisille sinänsä helppo menettely, mutta tulkinnallisissa kysymyksissä Verohallinto kehottaa hakemaan maksullista ennakkoratkaisua. Koska Verohallinto ei ole tullinimikkeistön asiantuntija, yritysten näkökulmasta herää huoli Verohallinnon ohjauskeinojen toimivuudesta ja käyttökelpoisuudesta.

Luonnoksessa ei ole käsitelty mahdollista sääntelytarvetta tilanteessa, jossa verovelvollinen on hakenut ennakkoratkaisua tullinimikkeen soveltamisesta ja Verohallinto puolestaan on pyytänyt Tullilta lausuntoa nimikkeestä ehdotetun arvonlisäverolain 109 b §:n perusteella. Jos verovelvollinen ei ole samaa mieltä tullinimikkeen määrittelystä, verovelvollinen voi hakea ennakkoratkaisuun muutosta. Verovelvollinen on siis eri mieltä tapaukseen sovellettavasta tullinimikkeestä ja hakee muutosta Verohallinnon päätökseen, jonka tosiasiallinen sisältö kuitenkin on Tullin tekemä määrittely sovellettavasta tullinimikkeestä. Viranomaisten välisiä toimivaltakysymyksiä olisi perusteltua tarkentaa.

³ <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/k%C3%A4sittelyajat/> (Tilanne 12.12.2024.)

EU-oikeudelliset kysymykset perusteltua selvittää ennakolta

Hallituksen esitysluonnoksessa on selvitetty eräissä EU:n jäsenvaltioissa voimassa olevaa lainsäädäntöä, jossa elintarvikkeiden arvonlisäverokannat on eriytetty tiettyihin tuotteisiin sovellettavaan yleiseen verokantaan ja osaan elintarvikkeista sovellettaviin alennettuihin verokantoihin. Esityksessä todetaan, että jäsenvaltiot voivat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan soveltaa alennettuja verokantoja vain osaan tietyn kategorian tuotteista neutraalisuusperiaate huomioiden.

Edelleen esityksessä todetaan (s. 10):

"Ainakaan toistaiseksi komissiolle ei ole tehty valtiontuki-ilmoituksia arvonlisäverotuksen alennettuja verokantoja koskevista kysymyksistä. Järjestelmistä ei löydy notifikaatioita tai oikeusvarmuusilmoituksia, eikä myöskään komission virallisia kannanottoja tästä asiasta.

Tällä esityksellä ehdotettavan makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan korotuksen ei ole katsottava täyttävän valtiontuen tunnusmerkistöä. [- -] Ehdotetusta toimenpiteestä ei näin ollen myöskään katsota tarpeelliseksi tehdä ennakoilmoitusta tai oikeusvarmuusilmoitusta.

Kun otetaan huomioon aikaisemmin voimassa olleen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron EU-oikeuden vastaisuus, lausuttavana olevaan esitysluonnokseen sisältyvä vastaava asetelma (niin sanottu substituuttiongelma) ja valtiovarainministeriön aiemmat terveysveroa koskevat näkemykset, pidämme hieman erikoisena esitysluonnoksessa omaksuttua kantaa siitä, ettei ennakoilmoituksen tai oikeusvarmuusilmoituksen tekeminen olisi tarpeen.

Sitä, että EU:n komissiolle ei ole tehty valtiontuki-ilmoituksia arvonlisäverotuksen alennettuja kantoja koskevista kysymyksistä, ei tule nähdäksemme tulkita suoraviivaisesti siten, että valtiontukikysymysten etukäteisarviointi olisi tarpeetonta. Asiassa on syytä ottaa huomioon, että komission mahdollisuudet oma-aloitteisesti valvoa elintarvikkeiden verokannan eriyttämistä koskevia tapauksia lienevät nähdäksemme myös resurssikysymys, ja keskustelut komission kanssa tyypillisesti alkanevat kantelun perusteella. Kun otetaan huomioon makeistoimialan edustajien kehysriihen jälkeen julkisuudessa esittämät arviot makeisten ja suklaan siirtämisestä yleisen verokannan piiriin, voitaneen pitää varsin todennäköisenä, että mikäli lakimuutos toteutetaan, säädösmuutos saatetaan rikkomuskannamenettelyssä EU:n komission arvioitavaksi.

Valtiovarainministeriön vero-osaston terveysvaikutteista elintarvikeverotusta koskevassa muistiossa todetaan⁴:

”Yhteenvedona voidaan todeta, että arvonlisäverotus on tukimuotona vaikeasti kohdennettavissa siten, että se edistäisi kuluttajien terveellisiä ruokatottumuksia. Sen käyttöä tähän tarkoitukseen rajoittaa myös EU:n arvonlisäverodirektiivi. Määrittely- ja rajanveto-ongelmien johdosta elintarvikkeiden verokannan eriyttämiseen liittyy edellä mainittu yhteisöainsäädännöstä johtuva toisiaan korvaavien samankaltaisten hyödykkeiden kilpailuasetelmaongelma. (Korostus tässä.)

Valtiovarainministeriön vero-osaston toisessa muistiossa makeisten arvonlisäverokannan eriyttämisestä todetaan seuraavaa⁵:

”Muista elintarvikkeista poikkeavan verokannan käyttöön ottamiseen esimerkiksi makeisiin yms. hyödykkeisiin liittyy merkittäviä EU-oikeudellisia ja käytännön soveltamiseen liittyviä haasteita. Arvonlisäverotuksessa lähtökohtana on pyrkimys olla vääristämättä kysyntää tai kilpailua. Muista elintarvikkeista poikkeavan verokannan soveltamiseen tiettyihin tuotteisiin liittyy riski siitä, että verokohtelu ei olisi unionin oikeuden mukaista⁶. Verokantojen tasoa asetettaessa on otettava huomioon EU-arvonlisäverolainsäädännön ja EU-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.” (Korostus tässä.)

Edelleen kolmannessa valtiovarainministeriön muistiossa todetaan⁷:

⁴ Valtiovarainministeriön vero-osaston 22.1.2024 päivätty muistio Terveysperusteinen elintarvikeverotus, s. 4. Vuoden 2024 kehysriihiaineistoa niin sanotulle Matias Marttisen ryhmälle.

<https://vm.emmi.fi/l/HkSPvgrQsVtx/a/DR8VmwLvw-gM>

⁵ Valtiovarainministeriön vero-osaston muistiluonnos 9.4.2024, s. 2. Vuoden 2024 kehysriihiaineistoa niin sanotulle Matias Marttisen ryhmälle. <https://vm.emmi.fi/l/HkSPvgrQsVtx/a/pR6CfJBd-dMR>

⁶ Ks. myös Sokeriverotyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2013, s. 54: ”Yhtenä teoreettisena vaihtoehtona nykyiselle makeisverolle on esitetty mallia, jossa valittujen elintarviketuoteryhmien arvonlisäveroa korotettaisiin nykyiseltä alennetulta verokannalta yleiselle verokannalle. Tässä mallissa yleisen verokannan elintarvikkeet tulisi määrittää tullitariffinimikkeiden avulla. Riskinä olisi kuitenkin, että malli ei olisi arvonlisäverotusta koskevan, EU-oikeuden tulkinnassa korostuneen neutraalisuusvaatimuksen mukainen. Neutraalisuusvaatimuksen vuoksi korkeammalla verokannalla verotettavaksi voidaan valita vain sellaisia tuoteryhmiä, jotka ovat objektiivisesti arvioiden muita kuin elintarvikkeita. [- -] Nykyisen makeisveron alaisia tuotteita pidetään arvonlisäverotuksessa elintarvikkeina, joten niiden verottamiseen korkeammalla verokannalla liittyy edellä kuvattu EU-oikeudellinen ongelma.” <https://vm.fi/documents/10623/1236817/Sokeriverotyöryhmä+loppuraportti.pdf>

⁷ Valtiovarainministeriön vero-osaston valmisteverotusyksikön 4.4.2023 päivätty muisto, s. 3. Valtiovarainministeriön vuoden 2023 hallitusneuvotteluihin toimittamaa aineistoa. https://vm.emmi.fi/l/ZxfX_kBZFdhG/a/jxhvQ-bScwNmB

” Veron tavoite ja veropohja on määriteltävä loogisesti ja objektiivisesti, muutoin vero voidaan katsoa valtiontukimääräysten kannalta ongelmalliseksi. Kun verolla on ohjaustavoite, kaikkien tavoitteen kannalta olennaisten tuotteiden tulee kuulua veropohjaan. Jos veropohjasta rajataan pois jokin tuote tai tuoteryhmä, nousee veronalaisten ja veron ulkopuolella olevien tuotteiden välisestä rajauksista esiin veropohjan syrjivyyteen ja valtiontukeen liittyviä kysymyksiä. Tällaisten veropohjaan liittyvien valtiontukikysymysten takia makeisten verottamisesta on Suomessa luovuttu kahteen otteeseen, ensin vuoden 2000 ja sitten vuoden 2017 alusta. Jos toisiaan korvaavilla tuotteilla on erilainen verokohtelu, tämän tulee olla objektiivisesti ja aukottomasti perusteltu veron tavoitteen kannalta.

Terveysperusteisesta verosta tulisi ilmoittaa komissiolle ennakolta valtiontukisäännösten mukaisesti, ja vero voitaisiin ottaa käyttöön vasta hyväksynnän jälkeen. Ilman komission hyväksyntää myönnetyt tuet ovat laittomia, ja jos verojärjestelmän myöhemmin katsottaisiin sisältävän kiellettyä valtiontukea, riskinä on veron takaisinperintä veron ulkopuolelle jääneiltä tuotteilta kymmeneltä vuodelta korkoineen.”

Suklaaseen ja makeisiin sovellettavan verokannan korottaminen antaisi taloudellista etua alemman verokannan piiriin jäävien, korkeammassa verokannassa olevien tuotteiden kanssa kilpailevien tuotteiden valmistajille ja myyjille, mikä olisi kilpailuneutraaliteetin kannalta ongelmallista ja voisi mahdollisesti vaikuttaa myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Vaikutukset yrityksiin

Esityksen mukaan vuonna 2023 arviolta noin 71 000:sta elintarvikkeita, rehuja tai ravintolapalveluja myyvistä yritystä noin 11 000 myi makeisia tai suklaata. Näistä yli 80 prosenttia oli vähittäiskaupan, ravitsemistoiminnan tai urheilutoiminnan sekä huvi- ja virkistyspalvelujen toimialoilla. Luonnoksen mukaan makeisten ja suklaan myyntiä harjoittavat kaikenkokoiset yritykset, mutta valmistaminen keskittyy suuryrityksiin.

On tärkeää huomata, että muutos koskisi toimialoja, joilla on paljon myös pieniä toimijoita: esimerkiksi makeisvalmistajia, kauppoja, kioskeja, kahviloita ja ravintoloita, elokuvateattereita ja kuntosaleja. Esitysluonnoksessakin todetaan (s. 19), että yleisen verokannan soveltamisalaan siirrettävien ja kuuluvien tuotteiden tunnistaminen voi olla hankalampaa etenkin paitsi kattavan valikoiman päivittäistavara-kaupoille, ”*pienille toimijoille, jotka eivät ole aiemmin joutuneet käyttämään tarvittavia tullinimikkeitä esimerkiksi tuontia tai vientiä varten.*”

On hyvä, että vaikutukset pienille yrityksille on luonnoksessa tuotu esiin, mutta vaikutusarviossa olisi voitu vielä tarkemmin eritellä, minkä tyyppisiä yrityksiä uuden sääntelyn piiriin esimerkiksi tulisi. Esitämme huolestamme siitä, miten pienet yritykset selviäisivät tullinimikkeiden selvittämistä koskevista tulkintaongelmista ottaen erityisesti huomioon Verohallinnon valmiudet tulkintaepävarmuuksien poistamiseen (vrt. Tulli CN-nimikkeistön asiantuntija), ennakkoratkaisujen maksullisuus ja pienten yritysten mahdollisesti hyvinkin rajallinen oma tai käytettävissä oleva asiantuntemus verotuksesta.

Kiitämme valtiovarainministeriön lainvalmistelua siitä, että esityksessä on erikseen nostettu esiin se, että useiden verokantamuutosten toteuttamisesta aiheutuneet kertaluontoiset kustannukset kumuloituvat yrityksille lyhyen ajan sisällä. Makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan korotus koski noin 11 000 yritystä. Kaikki kolme verokantamuutosta kohdentuisivat arviolta 43 prosenttiin yrityksistä eli 4 700 yritykseen, joista yli 40 prosenttia toimii vähittäiskaupassa. Kaikilla yrityksillä ei ole mahdollisuutta vyöryttää veronkorotusta hintoihin. Esimerkiksi artesaanisuklaata valmistavien toimijoiden tuotantokustannukset ovat nousseet kaakaon maailmanmarkkinahinnan kohoamisen takia. Tämä on heikentänyt erityisesti pienten työvaltaisten yritysten toimintaedellytyksiä aikaisemmin toteutettujen arvonlisäveromuutosten lisäksi.

Pidämme todennäköisenä, että makeisten ja suklaan kulutus suuntautuisi muutoksen takia halvempiin, halvemmista raaka-aineista ja usein ulkomailla valmistettuihin tuotteisiin, eikä kokonaiskulutus todennäköisesti merkittävästi vähenisi, kuten esityksessäkin VATT:n selvitykseen nojautuen todetaan⁸. Muutos loisi kannusteen sille, että yritykset kehittävät markkinoille tuotteita, jotka jäisivät yleisen verokannan soveltamisalan ulkopuolelle. On kuitenkin syytä korostaa, että tuotteiden koostumuksen muuttaminen ja korvaaminen esimerkiksi halvemmilla raaka-aineilla, kuten sokerilla, ei välttämättä ole käytännössä laajasti mahdollista. Esimerkiksi suklaan valmistuksessa allergeenivapaaseen suklaatuotteeseen on vain rajallisessa määrin mahdollista lisätä ainesosia ilman että tuote ja samalla mahdollisesti yrityksen koko liiketoimintaidea muuttuvat.

Vaikutukset valtion talousarvioon

Esityksen arvioidaan lisäävän kysyntävaikutus huomioiden verotuottoja noin 85 miljoonalla vuodessa vuoden 2025 tasossa. Kun lisäksi otetaan huomioon indeksisidonnaisten etuusmenojen määrän kasvu (noin 18

⁸ Ks. Kosonen Tuomas, Jysmä Sami ja Savolainen Riikka (2024). Studying a Sin Tax Scheme with Multiple Reforms – Lessons for Consumption Taxation. VATT Working papers 164.

miljoonaa euroa vuodessa, indeksijäädytys vuosina 2024–2027 huomioitu), arvioitu nettotuotto on esitysluonnoksen mukaan 67 miljoonaa euroa.

Pidämme mahdollisena, että verotuottoarvio voi osoittautua välillisiltä vaikutuksiltaan negatiiviseksi, jos säädösmuutoksen toteuttaminen johtaa siihen, että toimialan yritykset toteuttavat Suomeen suunnittelemaansa investointeja ulkomailla. Esityksessäkin viitataan (s. 19) uutisointiin eräiden kotimaisten valmistajien makeistehdasinvestointien jäädyttämisestä ennakoitun veromuutoksen takia. Epävarmuuden luominen yritysten toimintaympäristöön on talouskasvun ja yrittäjyyden kannalta haitallista. Vaikutusarvioita olisi hyvä täydentää ottamalla huomioon arvioidut kokonaistaloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen.

Esityksen mukaan (s. 18) Suomessa toimi vuonna 2023 kaakaon, suklaan ja makeisten valmistuksen toimialalla 65 yritystä, joilla oli yhteensä liikevaihtoa 740 miljoonaa euroa ja työntekijöitä yli 1 900 henkilötyövuoden edestä. Suuren investointihankkeen toteutumatta jääminen heijastuisi laajemmin verotuottoihin ja työllisyyteen. Talouden kasvutoimitavoitteita silmällä pitäen olisi siksi syytä harkita tarkoin verokantamuutoksen toteuttamisen tarkoituksenmukaisuutta.

Valvonnasta

Oikean verokannan soveltaminen jäisi todennäköisesti pitkälti verotarkastusten varaan. Tältä osin herääkin kysymys, kuinka tehokkaasti sääntelyn noudattamista voitaisiin valvoa. Esitysluonnoksessa olisi myös perusteltua tarkastella viranomaisten toimivaltuuksien riittävyttä valvonnan suhteen.

Tullilain 1 §:n ja 100 §:n perusteella vaikuttaa siltä, että 100 § mahdollistaisi Verohallinnolle annettavan virka-apun, mutta toimivaltasäännös näyttäisi edellyttävän uudelleen tarkastelua. Jos verotarkastuksella tuotteen oikean verokannan määrittäminen edellyttää tullilaboratorion tekemää analyysiä, onko säännösten perusteella Verohallinnolla oikeus saada Tullilta virka-apua? Tällöin kyse ei olisi arvonlisäverolain ehdotetussa uudessa 190 b §:ssä tarkoitettusta tilanteesta.

Voimaantulo

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.6.2025.

Voimaantulon aikataulu on kireä, sillä lainsäädäntöprosessiin kuluva aika huomioon ottaen yrityksille jäisi arviolta kaksi kuukautta aikaa sopeutua säädösmuutokseen.

Suomen Yrittäjät

Juhana Brotherus
johtaja, pääekonomisti

Laura Kurki
veroasiantuntija