HE 110/2017 vp: VM:n lisäselvitys ennakkovarastointia koskevaan kysymykseen, MP – JO 24.10.2017

EUTI antoi 29.6. tuomionsa Portugalin savukkeiden ennakkovarastointia koskevassa asiassa (C -126/15). Komission nostama kanne koski sitä, että Portugali rajoittaa tiettynä vuonna kulutukseen luovutettujen savukepakkausten myynnin ja jakelun ajallisesti kyseistä vuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun. EUTIn mukaan rajoittaminen on hyväksyttävää, paitsi siltä osin kuin myyntiä rajoitetaan myös silloin kun tupakkaveroa ei seuraavana vuonna koroteta. Rajoittaminen ei ole näissä tilanteissa tarpeen tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

Olennaista on, että EU-oikeudellinen epäselvyys ei ole suinkaan ainoa syy olla puuttumatta ennakkovarastointiin, vaan varastoinnin rajoittamiselle ei ole vero-osaston näkemyksen mukaan muutoinkaan perusteita.

- Ensinnäkin, ennakkovarastoinnissa on käytännössä kyse vain veronkorotuksen ajoituksesta, joka voidaan ottaa huomioon veronkorotuspäätöstä tehdessä. Varastointi myöhentää veronkorotusten vaikutuksia (hintoihin, kulutukseen ja verotuottoihin) noin puolella vuodella. Jatkuvien puolivuosittain tehtyjen korotusten yhteydessä veronkorotuksesta saatavien valtion tulojen kertyminen myöhentyy vain alkutilanteen osalta ja mikäli tämä nähtäisiin jossain tilanteessa ongelmaksi, voidaan verotuottojen ajoittumiseen vaikuttaa esim. veronkorotuksen voimaantuloa aikaistamalla.
- Toiseksi, varastoinnin rajoittaminen olisi ongelmallista monestakin näkökulmasta.
- Kolmanneksi, suurin kärsijä varastoinnista on tupakkateollisuus, jonka ei kuitenkaan ole pakko harjoittaa varastointia. Kilpailua rajoittavaa lainsäädäntöä olisi vaikea nähdä tästä näkökulmasta perusteltuina.

1. Varastointi vain myöhentää veronkorotusten vaikutusten voimaantuloa

   Valmisteverotuksessa yleisesti esiintyvä ennakkovarastointi myöhentää veronkorotusten siirtymistä hintoihin sekä alentaa veronkorotusmäärän osalta korotusvuoden verotuottoa. Ennakkovarastointi on laillista verosuunnittelua ja verovelvollisten tavanomaista toimintaa, joka huomioidaan poliittisessa päätöksenteossa samoin kuin talousarvion luvuissa ja kaikissa muissakin verotuottoennusteissa, joten kyse ei ole verotulon menetyksistä. Tupakkaverossa ennakkovarastointi on muuta valmisteverotusta yleisempää mm. tuotteiden helpomman varastoitavuuden takia. Tupakkatuotteet kuitenkin poikkeavat muista valmisteverotuksen alaisista tuotteista kuten alkoholista ja polttoaineista siinä, että tuotteet on myytävä verotushetkellä hintalipukkeeseen merkityllä hinnalla, josta vero on maksettu. Tupakkateollisuus ei siten saa ennakkovarastoiduista tuotteista ylimääräistä katetta tai ansaitsematonta voittoa. Varastoinnin määrä on vaihdellut ja tavallisimmin ollut noin puolet vuotuisesta veropohjasta.

   Verotuoton kannalta varastoinnilla on vaikutusta ainoastaan siihen osaan verotuotosta, joka on veronkorotusta. Tässäkin tapauksessa kyse on veronkorotuksen osuuden ajallisesta jaksottumisesta, ei siitä, tuottaako veronkorotus hintojen nousua tai verotuoton kasvua ollenkaan. Veronkorotuksen voimaantulo voidaan ajoittaa siten, että vaikutukset tulevat voimaan haluttuna ajankohtana. Puolivuosittaiset, jatkuvat veronkorotukset vastaavat tähän.

2. Varastoinnin rajoittaminen olisi ongelmallista

   Varastointia koskeva lainsäädäntö aiheuttaisi lukuisia hallinnollisia ja kilpailuoikeudellisia näkökulmia. Mihin ajankohtaan mennessä varastoidut tupakkatuotteet tulisi myydä? Mikä olisi kullekin toimijalle ”normaali” tupakkatuotteiden määrä? Ongelmat korostuisivat pienten toimijoiden kohdalla. Kyseessä olisi käytännössä väliaikainen kilpailun rajoittaminen, jonka tulisi

olla perusteltua tavoiteltavaan päämäärään nähden. Varastointia koskeva lainsäädännön pitäisi myös todennäköisesti koskea muita valmisteveronalaisia tuotteita. Lainsäädäntö merkitsisi myös viranomaisten hallinnollisten ja valvonnallisten kustannusten kasvua.

3. Tupakkateollisuus kannattaa rajoituksia

   Ennakkovarastointi aiheuttaa verovelvolliselle kustannuksia, mutta tupakkateollisuus ei saa ennakkovarastoinnista ylimääräistä katetta tai ansiotonta veroetua. Lainsäädäntö ei kuitenkaan velvoita varastoimaan poikkeuksellisen suuria määriä vaan kyse on tupakkateollisuuden toimijoiden omasta valinnasta. Varastoimalla voidaan viivästyttää hinnannousun aiheuttamaa tupakkatuotteiden kysynnän laskua joillain kuukausilla. Merkittävin syy ennakkovarastoinnille liittyy kuitenkin alan toimijoiden väliseen kilpailuun: luopumalla ennakkovarastoinnista toimija antaisi normaalia suurempia varastoja koonneille kilpailijoilleen joitain kuukausia kestävän kilpailuedun, sillä omat tuotteet olisi verotettu korkeammalla verokannalla ja siten todennäköisesti kalliimpia. Verojen osuus esimerkiksi savukkeen hinnasta on hintakategoriasta riippuen 80–90 %, joten veronkorotukset on käytännössä vietävä hintoihin.