VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Vero-osasto

Lausunto

23.11.2017

Valtiovarainvaliokunta / verojaosto
Eduskunta

Kommentteja alkoholiveron korotusta koskevasta hallituksen esityksestä HE 169/2017 vp annettuihin lausuntoihin

Etyylialkoholipohjaisten mietojen juomien veroluokka

Alko Oy toteaa verojaostolle toimittamassaan lausunnossa, että mikäli valmistustaparajoitus poistuu päivittäistavarakauppamyynnistä, tulisi monopolirajan alle oleville etyylialkoholipohjaisille long drink – ja ready to drink –tuotteille muodostaa oma veroluokka.

Kuten hallituksen esityksessä on tuotu esiin, alkoholiveroa koskeva niin sanottu rakennedirektiivi (92/83/ETY) rajoittaa veron porrastamista kansallisesti eri juomaryhmien sisällä. Etyylialkoholijuomaryhmään kuuluu väkevien alkoholijuomien lisäksi miedompia etyylialkoholipohjaisia juomia ja juomasekoituksia. Juomaryhmään voidaan direktiivin mukaan soveltaa kahta verokantaa siten, että enintään 10 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäville juomille voidaan säätää alempi verokanta kuin juomaryhmän tavanomaisille tuotteille. Suomessa on käytössä alempi verokanta (8 senttiä senttilitralta etyylialkoholia) mutta vain enintään 2,8 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäville juomille. Kaikkien tätä vahvempien tuoteryhmän juomien verokanta on 45,55 senttiä senttilitralta etyylialkoholia.

Lausunnossa ehdotettu oma tuoteryhmä tietyille etyylialkoholijuomille ei siis ole direktiivistä johtuen mahdollinen. Pelkästään etyylialkoholipohjaisille long drink- ja ready to drink –juomille ei voida säätää erillistä alkoholiverokantaa, vaan alennettu verokanta esimerkiksi enintään 5,5 tilavuusprosenttisille juomille kattaisi kaikki tuon vahvuiset etyylialkoholituotteet. Hallituksen ehdottaman veronkorotuksen tavoitteena on lisätä verotuloja sekä vähentää alkoholin kokonaiskulutusta ja sitä kautta alkoholihaittoja. Näiden tavoitteiden valossa ei olisi perusteltua alentaa monopolirajan alle jäävien tuotteiden veroa nykyisestä nostamalla rajaa, jota miedompiin juomiin sovelletaan tavanomaista alempaa verokantaa - varsinkaan tilanteessa, jossa näiden miedompien juomien saatavuus uuden alkoholilain myötä lisääntyisi.

Veronkorotuksen tuottoarvioista

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuus ry:n ja Pienpanimoliitto ry:n lausunnoissa pidetään hallituksen esityksessä esitettyä veronkorotuksen tuottoarviota ylimitoitettuna, alkoholijuomateollisuusyhdistyksen lausunnossa puolestaan alimitoitettuna.

Veronkorotuksen tuottoarvioon vaikuttaa se, mitä tekijöitä sitä laadittaessa otetaan huomioon. On tärkeä huomata, ettei kahden perättäisen vuoden verotuottoennusteen perusteella voida päätellä suoraan, mikä on veromuutoksen tuot-

tovaikutus, vaan veromuutoksen tuottovaikutusta verrataan tilanteeseen, jossa veroperusteisiin ei tehtäisi muutosta.

Alkoholiverotuottoennuste pohjautuu valtiovarainministeriön yhteistyössä eri toimijoiden kanssa tekemiin ennusteisiin alkoholin kulutuksesta. Ennusteissa otetaan veroperustemuutosten lisäksi huomioon kulutustrendit sekä muita alkoholimarkkinoihin ja alkoholisääntelyyn liittyviä muutoksia

Veromuutosten tuottolaskelmissa otetaan huomioon välittömät käyttäytymisvaikutukset silloin kun ne ovat ilmeisiä ja helposti tutkimustiedolla todistettavissa ja perusteltavissa. Alkoholiveron korotuksen vaikutuslaskelmissa otetaan huomioon hintamuutoksen aiheuttama vähenemä kulutukseen kysynnän hintajoustoja käyttäen. Lisäksi ennusteessa otetaan huomioon verojen kertymisen jaksotus ja veronkorotuksiin liittyvä tavanomainen varastointi.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana alkoholiverotuoton talousarvioennusteet ovat yhtä vuotta lukuun ottamatta eronneet lopullisesta verotuotosta enintään kolme prosenttia. Tätä voidaan pitää hyvin pienenä ennustevirheenä ottaen huomioon, että talousarvioennusteet tehdään seuraavalle vuodelle edeltävän vuoden kesällä. Verotuoton ennustamisessa on ennustettava koko alkoholin kulutustrendin lisäksi juomaryhmittäinen kehitys, sillä verotus poikkeaa juomaryhmittäin. Lisäksi ennusteessa on otettava huomioon muun muassa veronkorotustilanteissa aina yhdelle budjettivuodelle kohdistuvat kahdet eri verotasot juomaryhmää kohti sekä veronkorotustilanteissa tapahtuva ennakkovarastointi. Näiden lisäksi ennustamiseen liittyvät ennusteet makrotalouden kehityksestä, joita niin ikään muutetaan vuoden mittaan useasti. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että verotulojen kertyminen ja veropohjan keskipitkän aikavälin lasku on osattu arvioida juomaryhmittäisellä tasolla hyvin.

Eri juomaryhmien verotasot

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuus ry:n lausunnossa esitetään, että suomalainen alkoholiveropolitiikka tukee valtion omaa liiketoimintaa ja todetaan, että vahvojen alkoholijuomien vero on Saksassa yli kuusinkertainen ja Ruotsissa yli 2,5-kertainen verrattuna oluen veroon.

Eri juomaryhmien verotasot poikkeavat toisistaan huomattavastikin EU-jäsenvaltioiden sisällä kulttuurisista syistä ja perinteistä johtuen, mistä syystä jäsenvaltioiden vertailu toisiinsa on ongelmallista. Saksan osalta voidaan todeta, että alkoholiverotus on siellä kaiken kaikkiaan alemmalla tasolla kuin EU-maissa keskimäärin. Oluen verotaso on kolmanneksi matalin EU-maista ja etyylialkoholin vero 11. matalin.

Suomessa etyylialkoholia on perinteisesti verotettu korkeammin kuin muita juomaryhmiä. Alkoholipitoisuuteen suhteutettuna etyylialkoholin verotaso on noin 40 prosenttia korkeampi kuin oluen verotaso, ja ehdotetun veronkorotuksen jälkeenkin se olisi edelleen noin 35 prosenttia korkeampi.

Pienpanimoliitto ry:n lausunnossa todetaan, että väkevien alkoholijuomien verokanta on Suomessa yksi Euroopan alhaisimpia. Tämä on virheellinen tieto, sillä etyylialkoholijuomaryhmän verotus on Suomessa toiseksi kireintä EU:ssa Ruotsin jälkeen. Lausunnossa todetaan edelleen, että Ruotsissa väkeviä alkoholijuomia verotetaan 2,5 kertaa enemmän kuin Suomessa. Myös tämä on virheellinen tieto, sillä Ruotsissa etyylialkoholin verotaso on noin 18 prosenttia korkeampi kuin Suomessa. Tiedot EU- jäsenvaltioiden verotasoista löytyvät hallituksen esityksen taulukosta 1.

Veronkorotuksen vaikutus anniskeluhintoihin

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (MaRa ry) toteaa lausunnossaan, ettei sillä, että veronkorotuksen hintavaikutus on anniskelussa prosentuaalisesti vähäisempi kuin vähittäismyynnissä, ole merkitystä.

Anniskelualkoholin korkeampi hinta vähittäismyyntiin nähden johtuu muista syistä kuin alkoholiverosta. Alkoholiveron korotus vaikuttaa euromääräisesti samansuuruisesti niin ravintoloissa kuin vähittäismyynnissä myytävään alkoholiin. Prosentuaalisesti hinnannousu jää anniskelussa huomattavasti vähittäismyyntiä pienemmäksi. Anniskeluhinnat nousevat esityksen arvioiden mukaan runsaan prosentin, kun vähittäismyyntihinnat nousevat keskimäärin noin viisi prosenttia.

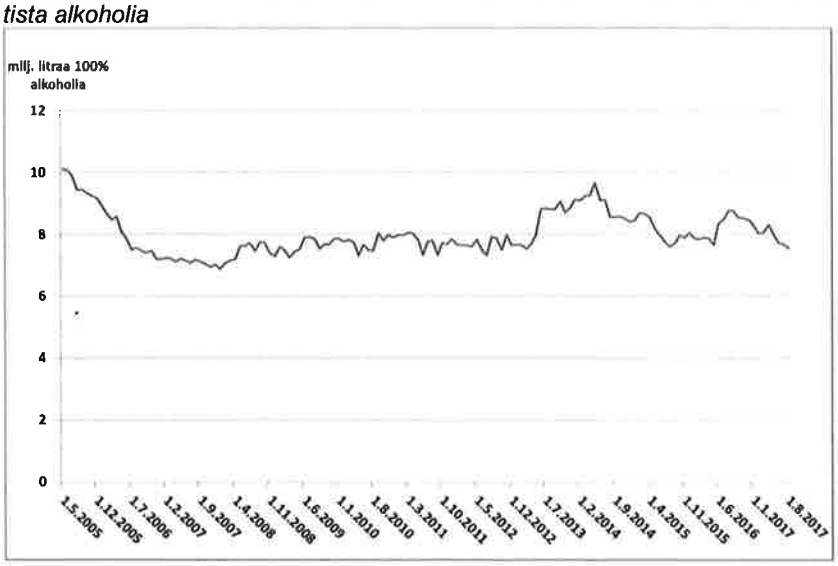
Esitykseen sisältyvä prosentuaalisten hintamuutosten vertailu on merkityksellinen, sillä prosentuaalisten hintamuutosten perusteella voidaan kysynnän hintajoustojen avulla arvioida kulutusmuutoksia toisaalta anniskelussa ja toisaalta vähittäismyynnissä. Arviot hintajoustoista eroavat, mutta eri tutkimuksissa (esim. Ollikainen 2016, Vihmo 2006) anniskelun ja vähittäismyynnin hintajoustoarviot ovat suhteellisen lähellä toisiaan. Tämän seurauksena vähittäismyyntiin verrattuna anniskelun selvästi prosentuaalisesta pienemmästä hintamuutoksesta voidaan arvioida seuraavan myös selvästi pienempi prosentuaalinen vähenemä alkoholin anniskelukulutuksessa.

Matkustajatuonnin kehitys

Verojaostolle toimitetuissa lausunnoissa esitetään erilaisia arvioita matkustajatuonnin tulevasta kehityksestä.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, veronkorotuksen vaikutusta alkoholin matkustajatuontiin ei ole pystytty luotettavasti arvioimaan johtuen siitä, että aiemmat alkoholiveron korotukset eivät välttämättä ole vaikuttaneet johdonmukaisesti ja merkittävästi matkustajatuontimääriin. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna matkustajatuonti on pysynyt jokseenkin tasaisena, kuten alla olevasta kuvasta nähdään.

Matkustajatuonnin kehitys 12 kuukauden liukuvana summana, miljoonaa litraa sataprosenttista alkoholia



Viimeisimpien, syyskuussa julkaistujen elokuuhun 2017 asti ulottuvien tilastojen mukaan alkoholin matkustajatuonti väheni 12 kuukauden ajanjaksolla noin 14 prosenttia vuodentakaiseen verrattuna. Tuoreempien, mutta vielä julkaise-

mattomien tilastojen perusteella matkustajatuonnin lasku on tämän jälkeen jatkunut.

Matkustajatuontia mitataan kyselytutkimuksella, joten tutkimuksen luonteeseen kuuluu lukujen sahaaminen voimakkaastikin kuukaudesta toiseen. Yhden kuukauden havainnot perustuvat pieneen määrään vastaajia, joten tilasto on katsottu luotettavaksi vasta pidemmällä aikavälillä. On mahdollista, että matkustajatuonti on vähenemässä, mutta tässä vaiheessa kovinkaan pitkälle menevien johtopäätösten tekeminen ei ole mahdollista ottaen huomioon se, että Viron viimeisimmän veronkorotuksen siirtymä hintoihin on oletettavasti vielä kesken.

Matkustajatuonnin kehitystä seurataan jatkuvasti kyselytutkimuksella, mikä mahdollistaa toimenpiteisiin ryhtymisen tarpeen niin vaatiessa.

Ravintoloissa myydyn alkoholin alv-kannan alentaminen

MaRa ry ehdottaa lausunnossaan alkoholin ravintola-anniskelun arvonlisäveron alentamista nykyisestä vakiokannasta alennettuun 14 prosentin verokantaan.

Vaatimusta alennetun arvonlisäverokannan soveltamiseksi on perusteltu positiivisilla työllisyysvaikutuksilla. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on kuitenkin selvityksissään todennut, että verokantojen alennukset työvaltaisille palvelualoille eivät ole tehokas keino lisätä taloudellista aktiivisuutta (mm. VATT Working Papers 52).

Vaatimusta alennetun verokannan soveltamiseksi on perusteltu myös sillä, että alkoholin kulutusta siirtyisi kodeista valvottuihin tiloihin. Tämän vaikutuksen toteutuminen olisi kuitenkin epävarmaa.

VATT:n tekemästä selvityksestä käy ilmi, että verokannan alentamisen siirtymisestä hintoihin ei ole varmuutta. Ellei alennus siirry hintoihin, sen tavoiteltu ohjausvaikutus jää toteutumatta. Vaikka alennus siirtyisi hintoihin, se ei välttämättä ohjaisi tehokkaasti kulutusta valvomattomista paikoista ravintoloihin, koska kuluttajan käyttäytymiseen vaikuttavat muutkin tekijät. Anniskelualkoholi muodostaa vain pienen osan (13 prosenttia) alkoholin tilastoidusta kulutuksesta ja ravintoloiden myyntihinnat olisivat alennuksen jälkeenkin huomattavasti korkeammat kuin kaupan vähittäismyyntihinnat. Tutkimustietoa verotuen suuntaamisesta nimenomaisesti ravintola-alkoholin kulutukseen ei ole.

MaRa ry:n laskelmiin tulee edellä esitetyn perusteella suhtautua osittain varauksellisesti. Erityisesti alennuksen siirtymiseen kuluttajahintoihin sekä laskelmissa käytettyihin kysynnän hinta- ja ristijoustoihin liittyy epävarmuuksia. Oletetut työllisyysvaikutukset vaikuttavat ylimitoitetuilta.

Alennetun verokannan soveltaminen ravintoloissa ja baareissa tapahtuvaan pelkkään alkoholin myyntiin ilman ruokatarjoilua olisi myös verotuksen neutraalisuuden kannalta ongelmallista. EU-tuomioistuinkäytännössä on katsottu, että toisiaan korvaaviin, kilpaileviin tuotteisiin ei voida soveltaa eri verokantoja.

Edellä esitetyn perusteella ravintoloissa myytävän alkoholin ALV-kannan alentaminen ei vaikuta tehokkaalta keinolta ehdotettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Alkoholin kulutukseen suunnatun, työllisyys- ja ohjausvaikutuksiltaan epävarman, verotuen antaminen yksittäiselle toimialalle sen kannattavuuden parantamiseksi on muutoinkin ongelmallista.

Ravintolamyynnin alennetun arvonlisäverokannan vaikutuksista matkustaja-tuontiin ei ole tietoa, mutta todennäköisesti muutoksella ei olisi siihen merkittävää vaikutusta, sillä anniskelualkoholin osuus kokonaiskulutuksesta on verraten pieni ja hintaero ulkomailta tuotuun alkoholiin säilyisi merkittävänä.

Valtion tuki matkustaja-aluksille

MaRa ry toteaa lausunnossaan, että Suomen lipun alla olevien Tukholmaan ja Tallinnaan seilaavien matkustaja-alusten ravintoloissa tarjoiltu ruoka ja alkoholijuoma ovat valmiste- ja arvonlisäverosta vapaita. MaRa ry:n mukaan valtion tuki mahdollistaa sen, että matkustaja-alukset voivat jatkuvasti alihinnoitella palvelunsa eikä maissa olevilla matkailu- ja ravintola-alan yrityksillä ole mitään mahdollisuutta kilpailla hinnalla matkustaja-alusten kanssa lomamatkoista ja kokousmatkoista.

Valtioneuvosto asetti kuluvan vuoden syyskuussa yritystukien uudistamista koskevan parlamentaarisen työryhmän ajalle 1.10.2017–28.2.2018. Työryhmän tarkasteluun kuuluvat laajasti kaikki yritys- ja elinkeinotuet, mukaan lukien verotuet. Lausunnossa mainittua verotukea matkustaja-aluksille tarkastellaan näin ollen työryhmässä alkoholiveron korotuksesta erillisenä asiana.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja — Terhi Järvikare

Neuvotteleva virkamies — Pia Kivimies