VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

Vero-osasto

23.10.2019

Valtiovarainvaliokunta / verojaosto
Eduskunta

Hallituksen esitys HE 27/2019 vp

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta saamistaan hallituksen esitystä HE 27/2019 vp koskevista kirjallisista lausunnoista. Esityksessä ehdotetaan virvoitusjuomaveron korottamista ja verosta vapautetun pientuotantorajan korottamista.

Verojaoston saamissa lausunnoissa on noussut esiin muun ohella virvoitusjuomaveron veropohja sekä perusteet pientuotantorajan nostolle.

Virvoitusjuomaveron veropohja

Virvoitusjuomaveron ensisijainen tarkoitus on alusta lähtien, vuodesta 1940, ollut kerätä valtiolle tuloja. Vuoden 1940 laissa pyrittiin verotuoton saamisen lisäksi vähentämään keinotekoisten virvoitusjuomien kulutusta ja tätä kautta edistämään kotimaisten hedelmien ja marjojen käyttöä juomateollisuudessa. Ennen EU-jäsenyyttä mehutiivisteitä verotettiin 70-luvulta peräisin olleen lain nojalla, mutta tuolloinkaan veroa ei kannettu eräistä marjoista valmistetuista juomista kotimaisen tuotannon suojaamiseksi. EU-jäsenyyden myötä kotimaisista marjoista valmistettujen juomien verovapaus poistettiin tuontituotteita syrjivänä ja siten EU-säännösten vastaisena. Vuonna 2014 veroon lisättiin terveysohjausta sokeripitoisista juomista sokerittomiin juomiin porrastamalla vero sokeripitoisuuden mukaan kahteen verotasoon. On kuitenkin huomattava, että porrastuksella ei muutettu veropohjaa eikä lain ensisijaista tavoitetta.

Verojaostolle annetussa lausunnossa ehdotetaan, että vähintään 25 % kasviksia, hedelmää tai marjoja sisältävät juomat vapautetaan virvoitusjuomaverosta, jos niihin lisätyn sokerin määrä on enintään 8 %. Valtiontaloudellisen veron veropohjan tulee kuitenkin olla laaja, jotta vero kohtelee juomia tavoitteeseensa nähden neutraalisti. Jos valtiontaloudellisen veron veropohjasta rajataan jollain perusteella, esimerkiksi terveysperusteella, pois jokin juomaryhmä, nousee veronalaisten ja veron ulkopuolella olevien tuotteiden välisistä rajauksista esille samanlaisia veropohjan syrjivyyteen ja valtiontukeen liittyviä kysymyksiä kuin aiemmin makeisten valmisteveron kohdalla. Esimerkiksi kysymys siitä, miksi valtiontaloudellisesta verosta on vapautettu terveysperusteella hedelmä- ja kasvismehut mutta ei vesiä, joista virvoitusjuomaveroa myös kannetaan.

Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta tehtiin komissiolle kaksi virvoitusjuomaveron veropohjan rajauksiin liittyvää kantelua, vuosina 2013 ja 2014. Komissio lopetti kanteluiden käsittelyn sittemmin virvoitusjuomien osalta todettuaan, ettei jatkotoimille ollut tarvetta. Komissio katsoi veron kohtelevan keskenään kilpailevia juomia neutraalisti, koska veropohja oli

juomien osalta mahdollisimman laaja. Aiempien kanteluiden perusteella voidaan arvioida, että jatkossakin vero todennäköisesti saatettaisiin komission tarkasteltavaksi valtiontukinäkökulmasta, jos veropohjaan tehtäisiin muutoksia.

Lisätyn sokerin tarkastelu veropohjan määrittelyssä ei lisäksi ole mahdollista, koska lisättyä sokeria ei pystytä analytiikalla erottamaan esimerkiksi hedelmien ja marjojen luontaisesti sisältämästä sokerista, josta osa on sakkaroosia. Samasta syystä veron nykyinen porrastus kahteen tasoon perustuu juoman kokonaissokeripitoisuuteen eikä lisätyn sokerin määrään.

EU:n jäsenvaltioissa on käytössä erilaisia kansallisia veroja erilaisilla perusteilla. Jäsenvaltioiden verojen keskinäinen vertailu on jossain määrin ongelmallista ilman yksityiskohtaisempaa tietoa veron tavoitteista ja siitä verojärjestelmän kokonaisuudesta, josta kyseinen vero muodostaa osan, kuten myös työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan. Lisäksi pelkästään se, että jossain jäsenvaltiossa on käytössä tietynlainen vero, ei vielä ole osoitus siitä, että kyseinen vero täyttäisi EU-lainsäädännön vaatimukset. On mahdollista, että kansalliset verot eivät tule lainkaan tarkasteltaviksi valtiontukinäkökulmasta, esimerkiksi komissiolle tehtävien valtiontuki-ilmoitusten tai kantelujen kautta.

Vajaassa kymmenessä jäsenvaltiossa kannetaan kansallisesti Suomen virvoitusjuomaveron tyyppistä veroa tietyistä juomista, useammassa tapauksessa kansanterveydellisistä syistä. Varsinkin viime vuosina käyttöön otetut verot ovat usein olleet terveysperusteisia. Esimerkiksi Iso-Britanniassa keväällä 2018 käyttöön otettu virvoitusjuomateollisuuden vero tähtää erityisesti lasten liikalihavuuden hillitsemiseen. Samoihin aikoihin Irlannissa otettiin käyttöön sokerilla makeutettujen juomien terveysperusteinen vero, jolle Irlanti sai komissiolta hyväksynnän valtiontukien ilmoitusmenettelyssä (State Aid SA.45862 – Ireland). Kun tavoitteena on ensisijaisesti edistää kansanterveyttä, on luonnollista, että veron veropohja on erilainen kuin silloin, kun vero on valtiontaloudellinen.

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys kattaa ehdotukset virvoitusjuomaveron korottamiseksi ja pientuotantorajan nostamiseksi, mistä johtuen siinä ei tarkastella veropohjaa juomaryhmätasolla. Hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää, voisiko veron rakennetta muuttaa siten, että marja- ja hedelmämehut rajataan pois veron piiristä. Käytännössä kyse on sen selvittämisestä, millainen virvoitusjuomaveron ja sen rakenteen tulisi kokonaisuutena ottaen olla tilanteessa, jossa marja- ja hedelmämehut eivät kuuluisi veropohjaan. Kyse olisi muunlaisesta verosta kuin nykyisestä virvoitusjuomaverosta. Selvityksen aikataulua ei ole vielä linjattu.

Pientuotantorajan nostaminen

Osassa verojaostolle annettuja lausuntoja todetaan, ettei esityksestä ilmene selkeitä perusteita pientuotantorajan nostamiselle.

Virvoitusjuomien pienimuotoinen tuotanto on rajattu alun perin veron ulkopuolelle, jotta vältyttäisiin kohtuuttoman suurelta pieniin toimijoihin kohdistuvalta hallinnolliselta taakalta ja veroviranomaisen hallinnolliselta työltä tilanteessa, jossa kannettavan veron määrä jää vähäiseksi. Verosta on vapautettu nimenomaan pienet itsenäiset, toisista yrityksistä taloudellisesti ja oikeudellisesti riippumattomat yritykset, joilla ei ole suurten toimijoiden mittakaavaetuja.

Vapautus virvoitusjuomaverosta katsotaan EU-lainsäädännössä tarkoitetuksi vähämerkityksiseksi tueksi. Hallituksen esityksessä uudeksi pientuotantora-

jaksi on huomioitu ns. de minimis –asetuksen vähämerkityksisen tuen määrälle asettamat rajat. Tuki voidaan katsoa vähämerkityksiseksi silloin, kun tuensaajan kolmen verovuoden aikana asetuksen puitteissa saamien tukien yhteismäärä on enintään 200 000 euroa. Ehdotetulla 70 000 litran tuotantomäärällä tuen määrä kolmen vuoden aikana jää alle tämän rajan, jos mukaan lasketaan virvoitusjuomavero ehdotetun sokeripitoisten juomien verotason mukaisena (32 senttiä litralta) ja juomapakkausvero (51 senttiä litralta). Esimerkiksi 100 000 litran tuotantoraja tarkoittaisi sitä, että tukeen ei voitaisi soveltaa de minimis –asetusta, vaan sille tulisi hakea komission hyväksyntä valtiontukimenettelyssä. On huomattava, että yksittäisen yrityksen oikeus de minimis -tukeen riippuu kuitenkin viime kädessä siitä, saako se myös muita asetuksen piiriin kuuluvia tukia ja ylittyykö 200 000 euron yhteismäärä tästä johtuen kolmen vuoden aikana.

Kuten esityksessä todetaan, on mahdollista, että pientuotantorajan korotus vaikuttaisi nyt alle 50 000 litraa vuodessa tuottavien yritysten tuotantomääriä lisäävästi. Lisäksi tuotantorajan nosto mahdollisesti siirtäisi yrityksiä verotuksen piiristä sen ulkopuolelle, mikä vähentäisi hieman näiden yritysten hallinnollista taakkaa ja millä voisi mahdollisesti olla jossain määrin positiivista taloudellista vaikutusta näille yrityksille. Toisaalta on niin, kuten esityksessäkin todetaan, että valmistelun aikana käytettävissä olleilla tiedoilla on vaikea arvioida, ovatko ehdotetun pientuotantorajan vaikutukset nykyistä tuotantorajaa perustellumpia pientuotantohuojennuksen tavoitteiden kannalta. Ehdotus korottaa pientuotantorajaa on viime kädessä hallitusohjelmaan perustuva poliittinen päätös.

Pientuottajien tulee tehdä Verohallinnolle de minimis –ilmoitus, jonka perusteella Verohallinto päättää tuen myöntämisestä. Jos pientuotannon raja ylittyy tuen myöntämisen jälkeen, vero kannetaan koko tuotannon määrästä. Verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastineen lisäksi lausuntoa verotuottovaikutuksesta, jos pientuotantorajan ylittyessä yritys ei menettäisikään saamaansa tukea vaan olisi velvollinen maksamaan veron vain pientuotantorajan ylittävältä osalta. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että kaikkien toisista yrityksistä taloudellisesti ja oikeudellisesti riippumattomien virvoitusjuomavalmistajien tuotteista maksettaisiin veroa vasta pientuotantorajan ylittävältä osalta. Verotustiedoista ei selviä, mikä osa vuonna 2018 verotettavaksi ilmoitetuista virvoitusjuomista täyttäisi riippumattoman tuotannon vaatimukset, joten muutoksen vaikutusta verotuottoon ei voida täsmällisesti laskea. Vuonna 2018 yli 70 000 litraa juomia verotettavaksi ilmoittaneita verovelvollisia oli kaikkiaan 94. Jos nämä kaikki vapautettaisiin ensimmäisten 70 000 litran osalta virvoitusjuomaverosta (verotasolla 32 snt/l laskettuna) ja juomapakkausverosta (51 snt/l), verotuottomenetys olisi noin 5,5 miljoonaa euroa. Yli nykyisen pientuotantorajan eli 50 000 litraa virvoitusjuomia ilmoittaneita oli 107, joten verotuottomenetys olisi näin laskettuna noin 4,5 miljoonaa euroa. Muutos voisi mahdollisesti jossain määrin johtaa tuotannon hajauttamiseen ja veroedun hyödyntämiseen tätä kautta. Lisäksi muutos tarkoittaisi, että verovapaus ei enää vastaisi alkuperäistä tarkoitustaan. Pientuottajille kohdistettu erityinen tuki poistuisi, jos saman tuen saisivat myös suuremman mittakaavan yritykset. Myöskään hallinnollisen taakan ja työn vähentämiseen liittyviä etuja ei saavutettaisi, jos yritykset ilmoittautuisivat ensin pientuottajiksi ja tuotantorajan ylittyessä hakeutuisivat valmisteverotuksen luvanhaltijoiksi veron ilmoittamis- ja maksamisvelvollisuuksineen.

Neuvotteleva virkamies Pia Kivimies