VEROHALLINTO
Asiakkuusyksikkö
Harmaan talouden torjunta

9.12.2024

Lakivaliokunta

Lausuntona eduskunnan lakivaliokunnan käsiteltävänä olevassa asiassa KAA 2/2024 vp Kannabis lailliseksi, säännellyksi ja verolle esitän kunnioittaen seuraavaa.

Käsiteltävänä olevassa aineistossa ei ollut erityisesti Verohallinnolle esitettyjä kysymyksiä.

Yleistä

Verohallinto ei ota kantaa kysymykseen siitä, tulisiko kannabis laillistaa vai ei, vaan esittää seuraavassa erinäisiä näkökohtia siitä, miten verotus voitaisiin toteuttaa, mikäli kannabis päätettäisiin laillistaa ja se haluttaisiin veronalaiseksi. Verotusmuodon valintaa koskeva arviointi, valmistelu ja päätöksenteko kuuluvat valtiovarainministeriölle, valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Verotusmuodon valintaan koskevaan arviointiin liittyy kiinteästi esimerkiksi EU-oikeudellinen arviointi. Verohallinnon tehtävänä on toimeenpanna verotus valitun ratkaisun mukaisesti.

Kannabiksen laillistaminen ja sen verottaminen tarkoittaisivat uusia tehtäviä Verohallinnolle. Laillistamisella olisi siten vaikutusta Verohallinnon resursseihin, joita tarvittaisiin lisää muun muassa verovalvontaan, ohjeistuksen laatimiseen, asiakaspalveluun sekä ohjelmistomuutoksiin. Erityisesti verovalvonnan resurssien riittävyys on kriittistä, kun puhutaan laittoman tuotteen laillistamisesta. Laittoman tuotteen laillistaminen tulisi huomioida myös viranomaisten välisessä yhteistyössä ja tietojenvaihdossa. Ilman huolellisesti harkittua verosääntelyä ja uskottavaa verovalvontaa verotulojen kertyminen olisi epävarmaa ja samalla luotaisiin laittomien markkinoiden tilalle uusi harmaan talouden ja talousrikollisuuden osa-alue. Tältä osin tulisi huolellisesti tutkia erilaisia veromalleja – joista on esimerkkejä maailmalta – ja analysoida niiden vahvuuksia ja heikkouksia. Jos kannabiksen laillistamiseen ja verottamiseen päädyttäisiin, Verohallinnolle tulisi osoittaa sen uusien tehtävien suorittamiseksi tarvittavat lisämäärärahat.

Kannabiksen verottamisesta

Kannabiksen verotus voitaisiin toteuttaa nykyisen verosääntelyn kautta, mutta verotus on sidoksissa siihen, miten tai miltä osin kannabis tultaisiin laillistamaan. Esimerkiksi toiminnan luvanvaraisuus ja se, koskeeko laillistaminen lääkekäyttöä vai

muutakin käyttöä laajamittaisempaa laillistamista, vaikuttavat verovalvontaan. Lisäksi vaikutusta olisi sillä, tuleeko kysymys olemaan enemmän tuontituotteesta vai viljelytuotteesta kotimaassa vai sekä että. Mitä laajemmin kannabis laillistettaisiin, sitä enemmän alalla tulisi olemaan erilaisia toimijoita ja rooleja (kuten maataloustuottaja, tukkumyyjä, jälleenmyyjä, tuotekehittäjä ja lääkevalmistaja). Tällöin myös verovelvollisten joukko laajenisi.

Jos kannabistuotteiden valmistusta, jalostusta ja myyntiä olisi mahdollista harjoittaa laillisen liiketoiminnan muodossa, silloin olisi luontevaa, että niistä maksettaisiin samaan tapaan veroja kuin muustakin laillisesta liiketoiminnasta. Käytännössä tämä tarkoittaisi tulovero- ja arvonlisäverovelvollisuutta sekä oletettavasti myös valmisteverotusta. Mikäli toimintaa myyjänä voisi harjoittaa luonnollinen henkilö, kyseeseen voisi tulla ansiotuloverotus. Kannabiksen viljelyyn voi puolestaan liittyä maataloudenharjoittajan tuloverotus ja kasvihuoneisiin liittyvät esimerkiksi sähköverot.

Verotuksen taso

Kannabis on tällä hetkellä laiton tuote, mikä tarkoittaa, että myynti tapahtuu kokonaan pimeillä, verotuksen ulkopuolelle jäävillä markkinoilla. Harmaan talouden torjunnan ja verovalvonnan näkökulmasta laittoman tuotteen laillistamisessa ja verolliseksi saattamisessa tärkeintä on saada mahdollisimman suuri osuus verotettavasta toiminnasta laillisten markkinoiden piiriin. Verotettavaa toimintaa määrittää laillistamisen laajuus ja se, mikä osa toiminnasta haluttaisiin verolliseksi. Liian korkea verotus, joka siirtyy tuotteen hintaan ja liian monimutkainen sääntely eivät kannusta siirtymään laittomilta markkinoilta laillisille.

Kansalaisaloitteessa on viitattu kannabiksen verottamiseen muun muassa osana valmisteverotusta. Valmisteverot ovat oma-aloitteisia veroja, mikä tarkoittaa, ettei Verohallinto erikseen määrää veroa, vaan toimija itse laskee, ilmoittaa ja maksaa veron. Käytännön verovalvonnan havaintojen kautta tiedetään, että verotasolla ja verotuksen rakenteella on huomattava vaikutus siihen, miten iso osa myynnistä saadaan tosiasiallisesti oma-aloitteisen verotuksen piiriin. Ensinnäkin verollisen hinnan tulee olla mahdollisimman lähellä pimeiden markkinoiden hintaa, jotta kauppa tosiasiassa siirtyy laillisiin kanaviin. Uhkakuvana laillistamisen osalta olisi, että laillisen kannabiksen kallis kuluttajahinta johtaisi siihen, että myynnistä suurin osa tapahtuisi edelleen pimeillä markkinoilla. Harmaan talouden torjunnan ja verovalvonnan näkökulmasta tämä tarkoittaisi, ettei veroja ilmoiteta oma-aloitteisesti ja jälkivalvonnalla on merkittävä rooli verotulojen varmistamisessa. Jälkivalvonta ja verotulojen tosiasiallinen kertyminen vaativat merkittävästi valvontaresursseja. Tarkoituksenmukaista ei ole luoda järjestelmää, jossa veroja määrätään pääasiassa vain valvonnan seurauksena, jolloin niiden tosiasiallinen kertyminenkin on epävarmaa. Mitä lähempänä verollinen hinta on pimeiden markkinoiden hintaa sitä helpommin käyttö voisi siirtyä laittomasti myydystä tuotteesta lailliseen. Valmisteverovalvonnan ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta mahdollisimman iso osa myynnistä tulisi tapahtua oma-aloitteisesti laillisten kanavien kautta.

Verohallinnon käsityksen mukaan mahdollisten verotuottojen määrään vaikuttaa se, kuinka laajasti toiminta laillistettaisiin, kuinka suuri osa toiminnasta saataisiin oma-aloitteisen verotuksen piiriin, verotuksen rakenne sekä verotaso. Lisäksi tulee huomioida, että verovalvontaan kohdistuu aina kuluja. Kulujen määrään vaikuttaa usea tekijä, mutta erityisesti kallista on jälkivalvontana tapahtuva verotarkastus, joka vaatii resursseja.

Verovelvollisuus ja verotuksen rakenne

Verohallinnon näkökulmasta verovalvontaan vaikuttaisi lisäksi ketä verotetaan, mitä verotetaan ja miten – eli verovelvollisuus ja verotuksen rakenne. Valvonnan kannalta merkityksellistä on se, kuinka laajaksi verovelvollisuus asetettaisiin, millaista muuta sääntelyä markkinoilla olisi ja kuinka selkeästi verovelvollisuus on määritelty. Mikäli verovelvollisten joukko on laaja (sisältäen esimerkiksi luonnollisia henkilöitä) eikä esimerkiksi verovelvollisten joukkoa rajoiteta sääntelyn (lupien tms.) kautta, valvonta on haasteellisempaa ja syö paljon enemmän resursseja. Lisäksi sääntelyn tulisi olla selkeää siltä osin, mitä kannabis tuotteita kuuluisi verotuksen piiriin (siemenet, kukat, lehdet, öljyt ym.). Verotuksen perusteella on myös vaikutusta valvontaan. Esimerkiksi kannabiksen THC-pitoisuuteen perustuva verotus voisi muodostua käytännössä hankalaksi todentaa, sillä se vaatisi valvonnan osalta todennäköisesti pitoisuuksien selvittämistä laboratoriokokein. Tulkinnanvaraisuudessa riskinä on, että sääntelyä esimerkiksi pyrittäisiin kiertämään naamioimalla laittomia tuotteita lailliseksi ja siten veronalaiseksi tai verovelvollisuutta yritetään jälkikäteen kiertää väittämällä, ettei tuote kuulu verotuksen piiriin.

Muita huomioita

Kannabiksen nykyisen laittoman luonteen vuoksi on epävarmaa, millaiseksi laillinen markkina tulisi verovalvonnan näkökulmasta muotoutumaan. Kannabiksen myyntiin voi liittyä normaalia enemmän käteismyyntiä ja esimerkiksi kryptovaluuttojen käyttöä. Tämä lisäisi myös verovalvonnan haasteita. Lisäksi on epävarmaa, ketkä tosiasiassa alkaisivat harjoittaa toimintaa alalla. Huumausainekauppa on perinteisesti ollut osa järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa. Järjestäytyneen rikollisuuden toimijat voivat siirtyä laillisen kannabiksen markkinoille harjoittamaan liiketoimintaa. Tällöin veron välttämisen ja muiden talousrikosten riskit kasvaisivat. Järjestäytyneet ja ammattimaisesti toimivat rikollisryhmät tekevät nykyisin tavanomaisten rikosten ohella yhä enemmän talousrikoksia ja käyttävät yritystoiminnan rakenteita muun rikollisen toiminnan ja edunsaajien peittämiseen sekä rikoksella saadun hyödyn alkuperän hävittämiseen. Riskinä on, että laillista kannabiskauppaa voidaan hyödyntää järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden toimesta myös esimerkiksi rahanpesussa ja sen ohella voidaan tehdä muuta huumekauppaa hyödyntäen laillisia rakenteita. Verovalvonnassa näiden usein rajat ylittävien ja hienostuneiden petosrakenteiden selvittäminen on työlästä ja resursseja kuluttavaa. Samalla kannabiksen verovalvontaan saattaisi liittyä tavallista enemmän turvallisuusaspekteja, joihin tulee varautua jo ennakolta.

ylitarkastaja Salla Autio