

Selvitys terveystaloudellisesta valmisteverosta

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

26. helmikuuta 2020

Sisältö

1	Johdanto	3
2	Valmisteverotuksesta	6
3	Terveysperusteisten verojen historia ja kehitys Suomessa	8
3.1	Ravintorasvavero	10
3.2	Makeisvero	12
3.3	Sokerivero	18
4.	Sokeriverotyöryhmän vuonna 2013 esittämät sokeriveromallit	20
5	Katsaus ulkomaille	26
6	SOSTEn esitys Suomen terveysveromalliksi	30
6.1	Oikeudelliset reunaehdot uudelle verolle	32
6.2	Veronkannon järjestäminen	37
7	Yhteenveto	41
Liite	Lähteet	46

1. Johdanto

SOSTE

Johdanto

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry (jäljempänä "SOSTE") on valtakunnallinen kattojärjestö, jonka toiminnan tarkoitus on rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä, osallistumismahdollisuuksia sekä oikeudenmukaista ja vastuullista yhteiskuntaa. SOSTEn visio on "Yhdessä tehty hyvä elämä kaikille" ja sen yhtenä kärkitavoitteena on edistää kansanterveyttä mm. oikeilla veroratkaisuilla. Yksi keino tähän on arvioida mahdollisuutta ottaa Suomessa käyttöön terveysperusteinen vero, joka kohdistuisi terveydelle haitallisiin elintarvikkeisiin.

Päihteiden ja epäterveellisen ruokavalion vaikutukset terveyteen ovat haitallisia. Lisäämällä väestön sairastavuutta, ne aiheuttavat kustannuksia sekä yksilöille itselleen, että yhteiskunnalle erityisesti julkisen terveydenhuollon menojen kasvuna. On vankka näyttö siitä, että verotuksella voidaan vaikuttaa myös kulutuskäyttäytymiseen. Esimerkiksi tupakkaveron korotukset ovat olleet tehokkaita, samoin alkoholiveron korotukset.

Tämän selvityksen tarkoituksena on antaa yleiskatsaus terveysperusteiseen verotukseen Suomessa sekä kartoittaa edellytyksiä uuden terveysveron käyttöönottoon. Uudella terveysverolla tarkoitetaan tässä selvityksessä valmisteveroa, joka olisi kokonaissokerimäärään perustuvan sokeriveromallin ja tuotekohtaisen makeisveromallin yhdistelmämalli, ja se kohdistuisi tuotteisiin, joissa on korkea sokeri-, suola- tai rasvapitoisuus.

Selvityksen aluksi tutkitaan valmisteverotuksen pääpiirteitä ja sitä, kuinka valmistusverotus eroaa yleisestä kulutusverotuksesta. Suomessa yleisenä kulutusverona on arvonlisävero. Tämän jälkeen siirrytään terveysperusteisen verottamisen historiaan ja kehitykseen Suomessa. Selvityksen pääpaino on makeisverossa, joka on ehtinyt olla Suomessa käytössä useaan eri kertaan. Lisäksi selvitetään lyhyesti, kuinka Suomessa on aikaisemmin verotettu sokeria ja ravintorasvaa.

Historiakatsauksen jälkeen tutustutaan valtiovarainministeriön asettaman sokeriverotyöryhmän vuonna 2013 julkaisemaan raporttiin ja siinä esitettyihin sokeriveromalleihin. Tämän jälkeen tehdään katsaus ulkomaille ja selvitetään, mitä terveysperusteisia valmisteveroja muissa valtioissa on käytössä.

Selvityksen lopuksi esitellään tarkemmin SOSTEn esitys Suomen terveysveromalliksi. Laaja-alainen vero muuttaisi parhaassa tapauksessa sekä kuluttajien että tuottajien käyttäytymistä ja tekisi saatavilla olevista elintarvikkeista terveellisimpiä. Terveysperusteinen valmistevero keräisi valtiolle verotuloja ja samalla myös säästäisi julkisen vallan kuluja, kun veron myötä terveydelle haitallisten tuotteiden kulutus vähentyy. Terveysveron käyttöönotto on mahdollinen, koska aiemmin esitetyt oikeudelliset esteet sen tieltä ovat poistuneet. Uuden valmisteveron valmistelu on käynnistettävä välittömästi, jotta se voidaan ottaa käyttöön jo tämän hallituskauden aikana.

Vertti Kiukas

päisihteeri

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

SOSTE

Edistetään kansanterveyttä veroratkaisuilla

OECD:n Suomen terveystilanteen mukaan väestömme elinajanodote on parantunut lupaavasti kahtena viime vuosikymmenenä. Monilla on kuitenkin odotettavissa olevina lisäelinvuosinaan kroonisia sairauksia ja toimintarajoitteita, jotka lisäävät terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon tarvetta. Sosiaalinen eriarvoisuus elinajanodotteessa on suurta.

Ravinnon merkitys terveydelle

Ruoka on tärkein väestön terveyteen vaikuttava tekijä sekä ravitsemuksen että elintarviketurvallisuuden näkökulmasta. RUORI-hankkeen vuonna 2019 ilmestyneen tutkimuksen mukaan suurin vaikutus suomalaisten tautitaakkaan oli ravitsemuksellisilla tekijöillä, etenkin liian vähäisellä hedelmien ja kasvien käytöllä. Se aiheuttaa suomalaisille vuosittain kymmenien tuhansien haittapainotettujen elinvuosien menetyksen muun muassa sydän- ja verisuonisairauksina sekä syöpätauteina.

Toiseksi suurin vaikutus oli liiallisella suolan saannilla, jonka vaikutus suomalaisten terveyteen oli kymmenien tuhansien haittapainotettujen elinvuosien menetys. Myös tyydyttyneen rasvan käyttö oli merkittävä kansanterveysongelma.

Maailman terveysjärjestö WHO:n terveystavoitteet

WHO:n tavoitteena on lihavuuden ja tyyppin 2 diabeteksen lisääntymisen pysäyttäminen vuoteen 2025 mennessä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukaan Suomen tähänastiset ehkäisytimet kyseisten asioiden taklaamiseksi eivät ole olleet riittäviä. Joka neljäs aikuinen on lihava, ja viime vuosina erityisesti työikäisten lihavuus on yleistynyt. Lapsista ja nuorista joka neljäs on vähintään ylipainoinen.

THL:n mukaan uusien tyyppin 2 diabetestapausten määrä on pienentynyt viime vuosina. Diabetesta sairastavien kokonaismäärä kuitenkin kasvaa, mikä johtuu väestön vanhenemisestä, diabeteksen varhaisemmasta tunnistamisesta ja diabetesta sairastavien eliniän pitenemisestä paremman hoidon seurauksena.

Jotta WHO:n tavoite saavutetaan, THL:n mukaan tarvitaan lihavuuden ehkäisyyn tähtääviä poliittisia päätöksiä sekä laajaa ja tavoitteellisempaa yhteistyötä yhteiskunnan eri toimijoiden välillä. Kuten useat kansantaudit sekä niiden riski- ja suojatekijät, lihavuus ja tyyppin 2 diabetes ovat yleisempiä peruskoulutuksen saaneilla korkeasti koulutettuihin verrattuna.

Erk alkavat kehittyä varhain, ja ne ovat havaittavissa jo kouluikäisillä. Vaikuttavimpia keinoja terveyserojen kaventamisessa ovat yhteiskunnalliset keinot, joilla pyritään kehittämään ympäristöä terveellisiä ravitsemustottumuksia ja liikkumista edistäväksi.

Päihdehaitat

Päihteiden käyttö on edelleen keskeinen hyvinvoinnin ja terveyden uhkatekijä Suomessa. Päihteiden aiheuttamat haitat kohdistuvat paitsi päihteiden käyttäjiin, myös heidän läheisiinsä ja lähiyhteisöihinsä. Samalla päihteiden käyttö kuormittaa kansantaloutta aiheuttaen muun muassa sairauspoissaoloja, työkyvyttömyyttä, järjestyshäiriöitä sekä lastensuojelutoimien tarvetta.

Alkoholihaitoista aiheutuu yhteiskunnallemme vuosittain yli miljardin euron suorat kustannukset. Kustannusten kasvu jatkossa on välttämätöntä ilman määrätietoista toimenpiteitä alkoholin saatavuuden rajoittamiseksi. Päihteiden käytön vähentämiseksi tupakan ja alkoholin verotuksen kiristämistä on jatkettava myös tulevaisuudessa.

Kansanterveyden edistäminen verotuksellisin keinoin

WHO on kehottanut jäsenmaitaan harkitsemaan lisättyyn sokeriin, suolaan ja tyydyttyneeseen rasvaan kohdistuvien haittaverojen käyttöönottoa väestön ruokailutottumusten muuttamiseksi ja terveiden elintapojen tukemiseksi. Terveystieteiden veron käyttöönotto tuottaisi mittavia terveyshyötyjä myös Suomessa.

Verotuksella voidaan ohjata kansalaisten kulutuskäyttäytymistä terveyttä edistäviin valintoihin. Kannustamalla terveellisiin elintapavalintoihin, verotus voi välillisesti pienentää myös eri väestöryhmien välisiä eli niin sanottuja sosioekonomisia terveyseroja.

2. Valmisteverotuksesta

Valmisteverotuksesta

Valmistevero on välillinen kulutusvero

Verot jaetaan välittömiin ja välillisiin veroihin sen mukaan, kuka veron todella maksaa. Välittömät verot osoitetaan suoraan joko kotitalouksille tai yrityksille. Tulovero on tyypillisin esimerkki välittömästä verosta, koska valtio perii sen suoraan tulon saajilta.

Kulutusverot ovat välillisiä veroja, joissa veronkantajia ovat yritykset, mutta koska ne tyypillisesti lisäävät veron tuotteidensa hintoihin, kuluttajat maksavat veron. Näin verosta tulee välillinen.

Valmisteverotuksessa on lähtökohtana alueperiaate, jonka mukaan jokainen valtio verottaa sen alueella tapahtuvaa valmisteveron alaisten tuotteiden kulutusta.

Valmistevero on erityinen kulutusvero

Kulutusverot voidaan jakaa yleisiin ja erityisiin kulutusveroihin. Yleisissä kulutusveroissa vero kohdistuu laajaan hyödykejoukkoon, kun taas erityisiä kulutusveroja kannetaan vain yksilöidyistä tuotteista. Suomessa yleisenä kulutusverona toimii arvonlisävero.

Valmisteverot ovat erityisiä kulutusveroja, jotka kohdistuvat lainsäädännössä yksilöityihin hyödykkeisiin. Toisin kuin arvonlisävero, valmisteverot perustuvat pääasiassa tuotteiden määrään eikä arvoon.

Valmisteverotus eroaa arvonlisäverotuksesta siten, että valmisteverotuksessa on yleisesti hyväksyttyä, että sen kohteeksi valitaan ainoastaan tietyt tuoteryhmät.

Veronalaisten tuotteiden määrittely

Valmisteveronalaisten tuotteiden määrittelyssä käytetään apuna usein Euroopan yhteisön yhdistettyä tullinimikkeistöä (CN). Tullinimikkeistö on kansainvälinen, kattava ja looginen tavaraluokittelu, joka on luotu tullausta varten.

Tullinimikkeistö perustuu Euroopan unionin ("EU") vuonna 1987 annetun asetuksen N:o 2658/87 liitteeseen I, jota päivitetään vuosittain ottaen huomioon kansainvälisten järjestöjen, kuten Maailman kauppajärjestön (WTO) ja Maailman tullijärjestön (WCO) sopimukset yhdistetystä nimikkeistöä (HS).

Terveysperusteisen valmisteveron tavoite

Valmisteverojen tavoite on kaikkien muiden verojen tavoin ensisijassa fiskaalinen eli tuottaa rahaa valtion kassaan. Joihinkin haittaveroiksi kutsuttaviin valmisteveroihin liittyy kuitenkin myös ympäristö- tai terveysohjaukseen liittyviä tavoitteita. Niiden taustalla on ollut pyrkimys vähentää haitallisten tuotteiden kulutusta ja valmistusta.

Harmonisoidut ja kansalliset valmisteverot

Suomessa on tällä hetkellä voimassa kolme terveysperusteiseksi valmisteveroksi katsottavaa elintarvikkeiden veroa: alkoholin, tupakan sekä virvoitusjuomien vero.

Alkoholin ja tupakan verotus on harmonisoitu eli yhdenmukaistettu EU:n jäsenvaltioissa direktiivein. Direktiivit on Suomessa toteutettu kansallisella Valmisteverotuslailla (182/2010). Virvoitusjuomien vero on Suomen oma kansallinen, ei-harmonisoitu, valmistevero.

3. Terveysperusteisten verojen historia ja kehitys Suomessa

Terveysperusteisten verojen historia Suomessa

Elintarvikkeiden verotuksesta

Elintarvikkeet ovat olleet pitkään pistemäisen kulutusverotuksen kohteena. Esimerkiksi suola pantiin verolle Kiinassa noin vuonna 2200 eaa. Suolan verotuksen muotoja ovat olleet tuottajilta kannettava tuotantotulli, suolatulli ja suolamonopoli. Suolaa verotettiin antiikin Kreikassa ja Roomassa, ja sitä on pidetty menneinä vuosisatoina sopivana verokohteena käytön yleisyyden ja välttämättömyyden vuoksi. Myös Suomessa on kannettu tullia suolasta.

Elintarvikkeisiin kohdistuvat erityiset kulutusverot

Alkoholin verotuksella Suomessa on pitkät perinteet. Ensimmäinen Suomea koskenut paloviina-asetus annettiin Ruotsin vallan aikaan vuonna 1638. Alkoholijuomien verotusta perusteltiin jo 1700-luvun veropoliittisessa keskustelussa paitsi valtiontaloudellisilla, myös kulutuksen supistamista tavoittelevilla syillä.

Samoihin aikoihin alkoholiveron kanssa otettiin käyttöön tupakkaverot. Hieman myöhemmin, vuonna 1716 myös makeisille ja kahville säädettiin vero. Lisäksi Suomessa on verotettu virvoitusjuomia, sokeria ja rasvaa.

3.1 Ravintorasvavero

Ravintorasvavero

Ravintorasvaveron ensimmäinen voimaantulo

Vuonna 1959 tuli voimaan laki eräistä ravintorasvoista suoritettavista valmisteverosta. Veroa kannettiin margariinista ja eräistä siihen rinnastuvista ravintorasvoista. Vero kuului maatalouspoliittisiin valmisteveroihin ja sen avulla säädettiin voin ja margariinin hintasuhdetta.

Ennen lain säätämistä margariiniin kohdistui tulli ja hinnantasausmaksu. Kun margariinin tulli oli noussut vuoden 1958 alusta ja kun suunnitteilla oli, ettei hinnantasauslakia enää jatkettu, hinnantasausmaksu korvattiin ravintorasvoista kannettavalla valmisteverolla. Voin tuotettiin Suomessa tuolloin runsaasti ja voin vienti ulkomaille oli kasvanut suureksi. Ravintorasvaverolla pyrittiin tukemaan kotimaisen voin kulutusta.

Ravintorasvojen valmisteverotuksesta luovuttiin ensimmäisen kerran vuonna 1962, jolloin voin ja margariinin hintasuhteen sääntely siirtyi tapahtuvaksi tuontimaksujärjestelmän avulla. Vuonna 1971 tuontimaksujen rinnalle otettiin jääkaappimargariinien osalta käyttöön valmisteverotus voin ja margariinin hintasuhteen sääntelyssä. Muita ravintorasvoja koski sen sijaan vain tuontimaksujärjestelmä.

Ravintorasvaveron toinen tuleminen

Jääkaappimargariinien tuontimaksujärjestelmä korvattiin vuonna 1978 lailla eräiden ravintorasvojen valmisteverosta.

Verotuksen perusteet muuttuivat 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, kun hintavalvontalain voimassaoloa ei enää jatkettu. Koska teollisuudella oli tämän jälkeen vapaammat mahdollisuudet määritellä tuotteidensa hinnat, ei ravintorasvaveroa voitu käyttää samalla tavalla kuin aikaisemmin voin ja margariinin hintasuhteen sääntelemiseen.

Ravintorasvan verottamisesta ei kuitenkaan luovuttu vaan sen tavoitteet muuttuivat siten, että veroa kannettiin kotimaisen rypsi- ja öljytuotannon tukemiseksi. Verotuksen kohteena oli tullinimikkeistön 15. ryhmään kuuluvia rasvoja ja öljyjä. Verottamisen tavoitteena oli kasviöljyn hinnan asettuminen kotimaisen rypsin hintaa vastaavalle tasolle. Veron määrä vastasi kasviöljyn siemenen sisältävän öljyn kotimarkkinahinnan ja maailmanmarkkinahinnan välistä eroa.

Ravintorasvaveron kumoaminen

Laki ravintorasvaverosta oli voimassa vuoden 1994 loppuun saakka, jolloin se Suomen EU-jäsenyyteen liittyen kumottiin. Ravintorasvavero olisi voitu säilyttää, mutta siitä päätettiin luopua veron keräämisestä aiheutuneiden hallinnollisten ongelmien vuoksi.

3.2 Makeisvero

Makeisvero

Makeisveron synty

Makeiset säädettiin eräänlaisen yllisyysveron kohteeksi Ruotsin vallan aikaan vuonna 1716 annetulla asetuksella. Vuonna 2017 kumotun makeisveron kaltainen makeisvero säädettiin vuonna 1925. Veron käyttöönottoa perusteltiin tuolloin erityisesti valtiontaloudellisilla syillä. Makeisia pidettiin sopivana verokohteena sen vuoksi, että niitä voitiin pitää yllisyystavaroina.

Vuoden 1925 lain mukaan verollisia tuotteita olivat karamellit, konvehdit, pastillit, marmeladi kappaleiksi muodostettuna, marsipaani- ja marmeladivalmisteet, suklaa (ei kuitenkaan keittosuklaa) ynnä muut pääasiallisesti sokerista, suklaasta, kaakaosta, hedelmistä, manteleista, pähkinöistä tai hedelmänsydamistä valmistetut makeiset.

Hallitus oli ehdottanut veron ulottamista koskemaan myös keksejä, keittosuklaata, kaakaojauhoa ja muita kaakaovalmisteita sekä lakritsia ja lakritsivalmisteita. Ne jätettiin kuitenkin veron ulkopuolelle, koska niitä ei valtiovarainvaliokunnan mukaan voitu pitää yllisyystavaroina.

Valtiovarainvaliokunnan mietintöön liittyneessä oppositioon kuuluneiden puolueiden vastalauseissa (SDP ja työväenpuolue) ehdotettiin lakiehdotuksen hylkäämistä, koska vähempivaraisten kuluisi makeisveroon suurempi suhteellinen osuus tuloistaan kuin parempivaraisten.

Terveyspoliittisen keskustelun alku 1970-luvulla

Keskustelun valmisteverotuksen terveyspoliittisista tavoitteista voidaan lainvalmisteluasiakirjojen perusteella katsoa varsinaisesti alkaneen 1970-luvulla. Esimerkiksi hyväksyessään vuonna 1976 lain makeisveron väliaikaisesta muuttamisesta eduskunta edellytti hallituksen ryhtyvän kiireellisiin toimenpiteisiin, joilla makeisvero voitaisiin kohdistaa tarkoituksenmukaisesti eri tuotteisiin siten, että kansanterveydellisesti suositeltavimmat makeisvalmisteet, kuten koivusokerituotteet, olisivat lievemmän verotuksen kohteena kuin muut makeisvalmisteet. Koivusokeria sisältävien makeisten (ksylitolimakeisten) lievempi verotus saatiin kuitenkin toteutetuksi vasta 1990-luvun puolivälissä.

1970-luvulla valmisteverotuksessa alkoi muutenkin näkyä muita kuin fiskaalisia tavoitteita. Vuonna 1976 alusta otettiin käyttöön kertakäyttöpäällyksiin pakattujen virvoitusjuomien lisävero. Lisäveron tarkoituksena oli ympäristönsuojelulliset näkökohdat huomioon ottaen ehkäistä virvoitusjuoma- ja panimoteollisuuden siirtyminen yhä lisääntyvään kertakäyttöpäällyksien käyttöön.

Makeisveron määrä

Makeisveron peruste

Makeisten verotus perustui alun perin arvoverojärjestelmään. Arvoverojärjestelmässä veron määrä on jonkun tietyn prosenttiosuuden suuruinen valmisteiden verotusarvosta. Esimerkiksi vuonna 1954 makeisveron suuruus oli 40 % valmisteiden verotusarvosta.

Arvojärjestelmästä siirryttiin yksikköverojärjestelmään vuoden 1960 lakimuutoksella. Yksikköverojärjestelmässä makeisvero määrättiin tuotteen painon perusteella.

Esimerkkinä yksikköverojärjestelmän mukaisesta veron määräämisestä vieressä oleva taulukko makeisveron suuruudesta vuonna 2012. Taulukosta näkee myös, mitkä tuotteet katsottiin makeisveron alaisiksi.

Tulli-tariffi	Tuote	Tuote-ryhmä	Veron määrä
1704	Kaakaota sisältämättömät sokerivalmisteet	1	95 snt/kg
2106:sta	Nimikkeen 1704 tuotteita vastaavat tuotteet, jotka muulla kuin sokerilla makeutettuna kuuluvat nimikkeeseen 2106.	2	95 snt/kg
1806	Suklaa ja muut kaakaota sisältävät elintarvikevalmisteet	3	95 snt/kg
2105	Jäätelö, mehujää ja niiden kaltaiset jäädytetyt valmisteet, myös kaakaota sisältävät	4	95 snt/kg
1901	Jäätelön valmistukseen tarkoitettu seos	6	95 snt/kg

Makeisvero

Makeisveron kumoaminen 1990-luvun lopussa

Makeisvero poistettiin Suomen verojärjestelmästä vuonna 1999. Makeisverosta luopumista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 124/1998) todettiin, että verosta luopumisen syinä oli kansallisesta valmisteverosta johtuneet ongelmat EU:n yhteismarkkinoilla.

Makeisverosta oli kansanterveydellisistä syistä vapautettu ksylitolilla makeutetut makeiset, joiden on todettu estävän hampaiden reikiintymistä. EU:n säädökset kielsivät jäsenvaltioita määräämästä muiden jäsenvaltioiden tuotteille korkeampia veroja kuin samanlaisille kotimaisille tuotteille. Vuonna 1997 Euroopan komissio lähetti Suomelle virallisen huomautuksen, jossa katsottiin, että Suomi oli rikkinut veloitteitaan pitäessään voimassa ksylitolimakeisten verovapauden samanaikaisesti, kun vapautusta ei myönnetty toisista jäsenvaltioista oleviin tuotteisiin, jotka eivät myöskään sisältäneet tavallista sokeria, mutta olivat makeutettu muilla sokerittomilla makeutusaineilla kuin ksylitolilla.

Virallisen huomautuksen lisäksi Suomi oli saanut komissiolta epävirallisen huomautuksen koskien makeisveron kantojärjestelmää.

Edellä mainittujen syiden takia makeisvero kumottiin vuoden 1999 alusta. Virvoitusjuomavero kuitenkin säilytettiin.

Makeisveron paluu 2011

Makeisvero tuli uudelleen voimaan vuoden 2011 alusta. Hallituksen esityksen (HE 148/2010) mukaan lain tavoitteena oli, että uusi vero kohdistuisi tasapuolisesti kaikkiin makeisiin, jäätelöihin ja alkoholittomiin juomiin.

Elinkeinoelämän huomioon, että makeisvero vääristäisi elintarvikealan yritysten välistä kilpailua ja vaatimuksiin veropohjan laajentamisesta muihin samankaltaisiin tuotteisiin, kuten kekseihin, makeisiin leivonnaisiin, hilloihin ja jugurtteihin, ei reagoitu.

Kakkujen, leivosten, pullien, keksien sekä muiden niiden kaltaisten tuotteiden verottaminen todettiin ongelmalliseksi, koska erilaisia makeita leipomotuotteita ei luokiteltu yhdistetyssä nimikkeistössä omiksi alanimikkeiksi. Makeat leipomotuotteet sisältyivät tullitariffin nimikkeeseen 1905, joka sisälsi myös sellaisia tuotteita, joita ei voitu pitää makeisten kaltaisina, kuten ruokaleipä ja muut suolaiset leipomotuotteet.

Veronalaisten tuotteiden rajaaminen 1905 ryhmästä siten, että vältettäisiin samankaltaisten tuotteiden erilainen kohtelu, olisi ollut hankalaa. Epätarkkuus veron kohteena olevan tuotteen määritelmässä aiheutti epävarmuutta siitä, kuuluuko tuote verotuksen piiriin.

Makeisvero

Makeisveron 2011 terveystieteelliset argumentit

Vaikka hallituksen esitys (HE 148/2010) perustui valtion tulojen kartuttamiseen eikä sen tavoitteeksi asetettu positiivisia vaikutuksia kansanterveyteen, se sisälsi terveystieteellisiä kannanottoja. Hallitus arvioi, että verolla voisi olla positiivisia vaikutuksia kansanterveyteen vähenevän kulutuksen kautta.

Lisäksi esityksessä arvioitiin erillisessä kappaleessa makeisten ja virvoitusjuomien terveydellisiä ja sosiaalisia vaikutuksia. Arvioissa todettiin, että ravitsemuksellisesti suurin uhka kansanterveydellemme on liian suuren ravinnosta saatavan energiamäärän nauttiminen. Ylipainosta on muodostunut kansanterveydellinen ongelma viime vuosikymmeninä. Liikalihavuudella on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia sekä yksilön että väestön terveydentilaan, koska se lisää riskiä sairastua muun muassa aikuisiän diabetekseen tai verenpainetautiin.

Arviossa todettiin, että sokeroitujen virvoitusjuomien käyttö on useiden tutkimusten mukaan todettu lisäävän lihomisen riskiä seurantavuosina, ja että juomat ja makeiset ovat kasvattaneet osuuttaan yhtenä suomalaisten suurimmista sokerinlähteistä.

Arvion mukaan jatkuva sokeria sisältävien tuotteiden nauttiminen on riski myös hampaiden reikiintymiselle. Keinotekoisesti makeutetut happamat juomat eivät myöskään ole hampaille harmittomia. Esitys piti huolestuttavana sitä, että lasten ja nuorten suunterveys on Suomessa huonontunut viime vuosikymmeninä nopeasti.

Esityksen terveysvaikutuksiin annetuissa lausunnoissa oli otettu kantaa veron terveysvaikutuksiin puolesta ja vastaan. Lausunnoissa katsottiin, että ehdotus edistää kansalaisten terveyttä ja on siksi kannatettava. Toisaalta lausunnoissa katsottiin epäkohdaksi, että verotus kohdistuisi myös terveellisiksi katsottaviin lähde- ja kivennäisvesiin sekä ksylitolituotteisiin. Lisäksi katsottiin, ettei sokerin eikä minkään muunkaan yksittäisin elintarvikkeen yhdistämiselle lihavuuden yleistymiseen ollut perusteita.

Hallituksen esitykseen ei tehty terveysvaikutuksiin annettujen lausuntojen perusteella muutoksia, koska esityksen tarkoituksena oli valtion tulojen kasvattaminen eikä esitykselle oltu asetettu terveystavoitteita.

Valtiovarainministeriön valtiosihteeri Velipekka Nummikoski (kok.) tiivistä makeisveron perimmäisen tavoitteen Yleisradion MOT-ohjelmassa 4.10.2010 seuraavasti: "[makeisveron] Poliittinen tilaus oli rahan tarve, verotulojen tarve, ei siinä sen kummempaa tilausta ollut."

Makeisvero tuli voimaan 1. tammikuuta 2011.

Makeisvero

Makeisveron kumoaminen

Makeisvero kumottiin vuoden 2017 alusta (HE 137/2016). Verosta luopumista perusteltiin sillä, että verosta oli tehty kaksi valtioneuvoston päätöstä komissiolle. Komissio oli ilmoittanut Suomelle pitävänsä makeisveroa tullinimikkeisiin sidottuna ja valtiontaloudellisin perustein kannettavana verona valtioneuvoston vastaisena.

Vero ei kohdellut samankaltaisia tuotteita veron tavoitteen kannalta neutraalisti ja sisälsi komission näkemyksen mukaan siksi valtiontueksi katsottavaa valikoivaa verotukea veron ulkopuolelle jääville tuotteille.

Komissio katsoi, että muutokset veropohjaan olisivat olleet välttämättömiä. Jos verojärjestelmän katsotaan sisältävän kiellettyä valtiontukea, riskinä on veron periminen veron ulkopuolelle jääneiltä tuotteilta kymmeneltä vuodelta korkoineen.

Veropohjan laajentaminen uusiin tuoteryhmiin olisi merkinnyt lisääntyvää hallinnollista takkaa veron piirissä oleville toimijoille eikä välttämättä olisi ratkaissut neutraalisuusvaatimusta.

Makeisvero aiheutti rajanveto-ongelmia ja riitoja Tullissa ja tuomioistuimissa, koska tariffinimikkeitä ei ole määritellyt valmisteverotusta tai terveydellisiä näkökulmia varten.

3.3 Sokerivero

Sokerivero

Sokerivero vuosina 1939–1945

Sokerin verotus aloitettiin Suomessa ensimmäisen kerran vuonna 1939. Veron säätämisen taustalla olivat sodan aiheuttamat poikkeukselliset olot ja valtion lisääntynyt varaintarve.

Vero kohdistui sokerijuurikkaasta valmistettuun kidesokeriin, mutta sitä ei kohdistettu maahantuotuun sokeriin. Veron säätämisen taustalla oli veropoliittiset tavoitteet kerätä verotuloja valtiolle sodan aiheuttamaan kasvavaan varojen tarpeeseen. Sokerin verottamista pidettiin tuolloin kohtuullisena sokerin yleisen hinnan nousun ja siihen kohdistuvan suojatullin vuoksi.

Sokeriveron kantoa jatkettiin vuoden 1949 kesäkuun loppuun asti.

Sokeriveron käyttöönotto vuonna 1975

Sokeriveroa alettiin kantaa uudelleen vuonna 1975 sokerijuurikkaasta valmistettujen tuotteiden valmisteverosta annetun lain nojalla (390/1975). Tämän sokeriveron pääasiallinen tarkoitus ei ollut verotulojen kerääminen valtiolle vaan tarkoituksena oli edistää kotimaista sokerituotantoa. Veron tuotolla katettiin kotimaisen sokerituotannon tuen tarvetta.

Sokeriverojärjestelmä uudistettiin vuonna 1980, jolloin voimaan tuli sokeriverolaki. Sokeriveroa kannettiin 1,17 markkaa kilolta. Veron piiriin kuuluivat ruoko- ja juurikassokeri, kemiallisesti puhdas sakkaroosi, siirappi ja hunaja. Verosta oli erikseen vapautettu tiettyjen erikoistuotteiden valmistukseen käytettävä sokeri.

Sokeriverolain kumoaminen

Sokerivero lopetettiin Suomessa vuoden 1995 alusta, kun maatalouspoliittisten valmisteverojen kantamisen lähtökohdat muuttuivat olennaisesti EU-jäsenyyden myötä.

Hallitus totesi (HE 237/1994) että Suomeen tuodaan paljon sokeria raaka-aineena sisältäviä tuotteita tai luonteeltaan niitä korvaavia tuotteita. Tällöin myös ne olisi tullut ottaa yhdenmukaisesti verotuksen piiriin.

Vastaavasti kaikkien tuolloin verollisten tuotteiden vienti olisi ollut vapautettava verosta. Koska tuojia ja viejiä olisi ollut määrällisesti paljon, olisi verotuksen toimittaminen ja valvonta rajavalvonnan puuttuessa ollut hankalaa. Tämä olisi saattanut johtaa siihen, että kotimainen teollisuus olisi joutunut huonompaan asemaan kuin ne, jotka olisivat tuoneet tuotteita EU-alueelta.

4. Sokeriverotyöryhmän vuonna 2013 esittämät sokeriveromallit

Sokeriverotyöryhmä

Valtiovarainministeriö asetti joulukuussa 2011 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää sokeriveron käyttöönoton edellytykset. Työryhmä tutki sokerin verottamista valtion verotulojen kasvattamiseksi ja terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi. Lisäksi työryhmä tutki silloisen makeisveron toimivuutta sekä mahdollisuuksia laajentaa sen veropohjaa.

Työryhmä vertaili eri veromalleja ja arvioi niiden soveltuvuutta ja vaikutuksia. Se esiteli kokonaissokeripitoisuuteen perustuvan veromallin, makeisveron kaltaisen veromallin ja näiden yhdistelmämallin.

Veropohjan laajentaminen

Työryhmän mukaan sokerin verottamisen ensisijaisena tavoitteena tulisi olla varojen hankkiminen valtiolle, toisena tavoitteena terveellisen ravitsemuksen edistäminen ja kolmantena lasten ja nuorten sokerin kulutuksen vähentäminen.

Terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi verorasituksen tulisi ainakin jossain määrin vaihdella sokeripitoisuuden mukaan. Sokeripitoisuus olisi yksi objektiivinen peruste elintarvikkeiden erilaiselle verokohtelulle.

Veropohjan ulkopuolelle voitaisiin jättää ainoastaan tuotteet, joiden vapauttaminen on objektiivisesti perusteltu verojärjestelmän tavoitteiden vuoksi. Veropohjan tulee olla sellainen, että veron piiriin kuuluvat veron tavoitteen ja EU-oikeuden asettamien rajoitusten kannalta samanlaiset tuotteet.

Veropohjan rajaaminen

Verotuksen ulkopuolelle olisi työryhmän mukaan tarkoituksenmukaista rajata sokerittomien tuotteiden lisäksi myös vähäsokeriset tuotteet. Verossa olisi tarkoituksenmukaista soveltaa yleistä sokeripitoisuuden alarajaa, jonka alittuessa veroa ei kannettaisi. Samalla vähennettäisiin myös verotuksesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Alarajan määrityksessä tukea voidaan hakea esimerkiksi EU:n väiteasetuksesta, jossa määritellään, milloin tuotteen voidaan ilmoittaa olevan vähäsokerinen tai sokeriton. Asetuksen mukaan vähäsokerinen tuote sisältää sokeria enintään 5 g/100 g kiinteillä ja 2,5 g/ 100 g nestemäisillä elintarvikkeilla. Sokeriton tuote voi sisältää sokeria enintään 0,5 g/ 100 g.

Sokerialkoholit ovat erityinen makeuttajaryhmä, koska niiden on havaittu vaikuttavan positiivisesti hammasterveyteen. Työryhmä suositteli sokerialkoholeilla makeutettujen tuotteiden rajaamista verotuksen ulkopuolelle tai niiden verotason asettamista alemmalle tasolle sokeria sisältäviin tuotteisiin nähden.

Työryhmän mukaan veropohjaa on mahdollista rajata myös verollisia tuotteita valmistavien toimijoiden toiminnan laajuuden perusteella. Pientuotannon verovapautus ei kuitenkaan ohjaa valmistajia valmistamaan terveellisempiä tuotteita, mutta se on hallinnollisen taakan vähentämisen kannalta perusteltua.

Sokeriverotyöryhmän yleisiä havaintoja

Työryhmän hylkäämä lisätyn sokerin malli

Osana selvitystään sokeriverotyöryhmä tutki veromallia, jossa sokerivero kannettaisiin tuotteeseen lisätyn sokerin perusteella. Malli osoittautui ongelmalliseksi tasapuolisen verotusmenettelyn kannalta.

Lisätyn sokerin verottaminen raaka-aineena olisi hallinnollisesti kevyttä kotimaisten tuotteiden osalta, mutta tuontituotteiden verotusmenettely olisi syrjivä kotimaisiin tuotteisiin verrattuna. Verotusta varten tuontituotteilta olisi vaadittava selvitys tuotteen valmistukseen käytetyn lisätyn sokerin määrästä. Kotimaassa valmistetuilta tuotteilta selvitystä ei tarvittaisi, koska ne olisi valmistettu verotetusta sokerista.

Vaihtoehtoisesti lisättyä sokeria voitaisiin verottaa vasta lopputuotteissa, jolloin tulisi voida erottaa lisätty ja luontainen sokeri. Lisätyn sokerin erottaminen luontaisesta sokerista edellyttää kuitenkin aina tietoa reseptistä, eikä tietoa voida edes varmistaa laboratoriotutkimuksin.

Lisätyn sokerin verottaminen olisi siksi paljon monimutkaisempaa ja hallinnollisesti työläämpää kuin kokonaissokerin verottaminen. Kun otetaan huomioon, että kokonaissokeripitoisuus tulee ilmoittaa pakkauksessa, työryhmä päätti, että se ottaa tarkempaan jatkoselvitykseen vain lopputuotteiden kokonaissokeripitoisuuteen perustuvia malleja.

Pelkän sokerin verottamisen riskit

Sokeriverotyöryhmän raportissa todetaan, että pelkästään sokeriin tai rajattuun tuoteryhmään kohdistuvan veron ongelmana on se, että kulutus ja tuotteiden valmistus saattavat siirtyä sellaisiin tuotteisiin, jotka eivät ole veron piirissä.

Valmistajat pyrkivät korvaamaan verotettua sokeria muilla aineilla, kuten makeutusaineilla tai rasvalla. Kuluttajat puolestaan voivat siirtyä sokeripitoisista elintarvikkeista suolaisiin naposteltaviin tai vähemmän sokerisiin leipomotuotteisiin. Tällaisella siirtymällä on negatiivisia vaikutuksia terveyteen, jos esimerkiksi tyydyttyneen rasvan saanti kasvaa. Siksi joidenkin elintarvikeryhmien terveellisyttä ei voida arvioida pelkästään sokerin määrällä.

Sokeriveromalli

Sokeriveromallissa verotettaisiin sokeria objektiivisesti. Mallin logiikkana olisi verottaa sokeria, minkä vuoksi siinä verotettaisiin kilpailuneutraalisti kaikkien elintarvikkeiden sisältämä kokonaissokeri. Sokerimallin tavoitteena olisi valtion tulojen kasvattaminen. Toiseksi tavoitteeksi olisi mahdollista asettaa sokerin kulutuksen vähentäminen.

Verovelvolliset

Verovelvollisia olisivat kaikki sokeria sisältäviä elintarvikkeita valmistavat tai maahantuovat toimijat, jolloin verovelvollisten määrä nousisi huomattavasti nykyisestä ja toisi verovelvollisten piiriin paljon erityisesti pieniä toimijoita. Veronalaiset tuotteet olisi valmistettava verottomassa varastossa, ellei sokeriverotusta varten säädettäisi uusia menettelyjä. Koska vero kertaantuisi tuotantoketjussa, tulisi suunnitella järjestelmä, jossa muiden tuotteiden valmistuksessa käytettävä sokeri ja sokeria sisältävät raaka-aineet vapautettaisiin verosta.

Mallin edut

Mallin etuna on, että se kannustaisi kuluttajia siirtymään saman tuoteryhmän sisällä vähemmän sokeria sisältäviin tuotteisiin ja valmistajia vähentämään sokeria tuotteissa. Koska veropohjaan kuuluisivat kaikki elintarvikkeet, ei olisi tarvetta määritellä veronalaisia elintarvikkeita tullinimikkeiden avulla. Veropohjaan kuuluvat elintarvikkeet voitaisiin määritellä samaan tapaan kuin arvonnäisäverolaissa, jonka 85 §:n mukaan elintarvikkeella tarkoitetaan ruokatavaraa, juomaa tai muuta sellaisenaan ihmisen nautittavaksi tarkoitettua ainetta sekä niiden raaka-aineita, mausteita, säilöntäaineita ja lisäaineita.

Mallin haasteet

Sokeriveromalli perustuu elintarvikkeen kokonaissokerin verottamiseen. Siinä ei voida ottaa loogisesti huomioon tuotteiden muita ominaisuuksia, kuten kasvisten ja hedelmien terveellisyttä. Sen avulla ei voida myöskään verottaa epäterveellisiksi katsottavien elintarvikkeiden sokerittomia versioita, kuten light-virvoitusjuomia.

Verotettavien tuotteiden joukkoa voitaisiin rajata säätämällä kokonaissokerimäärän alaraja, jolloin vain alarajan ylittävät tuotteet tulisivat veron piiriin. Alarajan määrittämiseen voitaisiin hakea tukea EU:n väiteasetuksesta (EY 1924/2006). Jos alarajaksi säädettäisiin esimerkiksi 5 g /100 g, veron ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi ruokaleipä ja maitotuotteet. Hedelmien rajaaminen veron ulkopuolelle minimirajaa käyttäen edellyttäisi veron rajaamista varsin korkeaksi. Esimerkiksi omena ja appelsiini sisältävät sokeria noin 8 % ja banaani 13 %. Alarajan nostaminen korkealle johtaisi monien muidenkin tuotteiden jäämiseen veron ulkopuolelle, mikä heikentäisi veron logiikkaa.

Veron määrän selvittäminen

Veron määrittäminen edellyttäisi tuotteiden kokonaissokeripitoisuuden selvittämistä ja ilmoittamista. EU:n kuluttajainformaatioasetuksessa (EU 1169/2011) säädetty velvollisuus tuotteiden kokonaissokeripitoisuuden ilmoittamisesta helpottaa sokeripitoisuustietojen hankkimista verottajalle. Kuluttajainformaatioasetukseen sisältyy kuitenkin ilmoittamisvelvollisuutta koskevia poikkeuksia, eikä tietoja tarvitse ilmoittaa mm. pakkaamattomista elintarvikkeista, ellei siitä kansallisesti säädetä.

Makeisveromalli ja yhdistelmämalli

Makeisveromalli

Makeisvero oli tavoitteiltaan fiskaalinen, mutta se kohdistui pääasiassa ravintoarvoltaan ja ravitsemuksen kannalta tarpeettomiin tuotteisiin, kuten makeisiin ja virvoitusjuomiin. Makeisvero toteutti tästä näkökulmasta terveellisen ravitsemuksen edistämisen tavoitetta.

Makeisveromallissa vero määräytyisi tuotteen kokonaispainon tai -tilavuuden perusteella eikä siinä otettaisi huomioon tuotteen sokeripitoisuutta. Tässä mallissa verotus kohdistuisi raskaimmin kilohinnaltaan halpoihin tuotteisiin. Jos veropohjaan kuuluisivat myös makeat leivonnaiset ja jogurtit, veroa kannettaisiin yhtä paljon sadan gramman makeispussista, sadan gramman painoisesta pullasta ja sadasta grammasta jogurttia.

Makeisveromallissa vaikutukset eivät siis kohdennu terveellisen ravitsemuksen edistämisen kannalta optimaalisesti, jos veronalaiset tuotteet ovat koostumukseltaan erilaisia.

Yhdistelmämalli

Sokeriverotyöryhmän esittämä yhdistelmämalli on nimensä mukaisesti eräänlainen sokerivero- ja makeisveromallin yhdistelmä.

Kokonaissokeripitoisuus on hyvä ja objektiivinen peruste sokerin verottamiseksi. Tällöin kuitenkin väistämättä tulee verotetuksi myös elintarvikkeiden luontainen sokeri, mikä ei kaikissa tilanteissa edistä terveellistä ravitsemusta esimerkiksi kasvisten ja hedelmien verotuksen osalta. Makeisverossa vero määräytyy yksinomaan tuotteen painon tai tilavuuden mukaan, jolloin ei huomioitu tuotteiden erilaisia sokerimääriä.

Koska ainoastaan kokonaissokeripitoisuuteen tai tuotteen painoon perustuva verotus ei täyttänyt kaikkia asetettuja tavoitteita, sokeriverotyöryhmä kehitti näiden kahden mallin yhdistelmää, joka nimettiin yhdistelmämalliksi. Siinä vero voisi määräytyä painon tai tilavuuden mukaan, mutta verotasot määriteltäisiin sokeripitoisuuden mukaan luokittain, jolloin verorasitus kasvaisi sokeripitoisuuden lisääntyessä.

Yhdistelmämallissa olisi mahdollista rajata tuotteet sen perusteella, edistääkö niiden verottaminen terveellistä ravitsemusta. Verotus voidaan kohdistaa suurimpiin sokerin lähteisiin.

Yhdistelmämalliin liittyisi samoja hallinnollista taakkaa aiheuttavia elementtejä kuin sokeriveromalliin.

Työryhmän loppupäätelmät

Sokeriveromallissa verotetaan kaikki elintarvikkeiden sisältämä sokeri objektiivisesti ja ilman poikkeuksia, mikä lienee mallin EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden edellytys. Sokeriveromallissa verotuksen piiriin on otettava ravintokoostumukseltaan terveellisiä tuotteita, kuten kasviksia, marjoja ja hedelmiä, joiden verottamista työryhmä ei pidä perusteltuna. Siksi malli ei täytä asetettuja tavoitteita.

Yhdistelmämalli on veropohjaltaan sokeriveroa suppeampi mutta makeisveroa laajempi, ja se ottaa huomioon tuotteiden erilaiset sokeripitoisuudet. Koska yhdistelmämallin veropohjaa voidaan rajata tuotetasolla ja malli ottaa huomioon erilaiset sokeripitoisuudet, se täyttää parhaiten terveellisen ravitsemuksen edistämiseen tähtäävät tavoitteet. Työryhmän mukaan mallin yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa on kuitenkin epävarmaa.

Työryhmä katsoi, että makeisveromalli on malleista käyttökelpoisin, koska se aiheuttaa vähiten hallinnosta taakka yrityksille ja se koostuu ravitsemuksen kannalta tarpeettomiin tuotteisiin. On kuitenkin huomattava, että makeisvero oli loppuraportin antamisen aikaan Suomessa käytössä, mikä saattoi osaltaan vaikuttaa työryhmän arviontiin, koska voimassa olevan veromallin jatkaminen ei aiheuta yrityksille uusia hallinnollisia rasitteita.

5. Katsaus ulkomaille

Katsaus ulkomaille

Unkari

Unkari verottaa laajasti epäterveellisiä elintarvikkeita. Unkarissa on ollut vuodesta 2011 asti käytössä erityinen terveysvero (public health product tax), jonka tarkoituksena on rajoittaa terveydelle haitallisen ravinnon kulutusta, edistää terveellistä ravitsemusta sekä parantaa terveysjärjestelmien ja terveysohjelmien rahoitusta.

Unkarissa verotetaan niin korkean sokeri- kuin suolapitoisuuden omaavia tuotteita. Lisäksi veron piiriin on valikoitu muita terveydelle haitallisia tuotteita, kuten energiajuomat ja maustekastikkeet. Verotettavat tuotteet on määritelty tullinimikkeiden avulla. Lisäksi määrittelyssä on käytetty myös muita rajoituksia kuten tuotteiden sokeripitoisuutta, energiajuomien kohdalla muun muassa tauriini- ja metyyliksantaanipitoisuutta sekä naposteltavien kohdalla suolapitoisuutta. Suklaan ja suklaajauheiden kohdalla veroa kannetaan, jos tuote sisältää lisättyä sokeria ja sen sokeripitoisuus on yli 40g/100g ja kaakaopitoisuus on alle 40g/100g. Makeisissa veroa kannetaan, jos ne sisältävät lisättyä sokeria ja sokeripitoisuus on yli 25g/100g. Hilloista kannetaan veroa, jos ne sisältävät lisättyä sokeria ja sokeripitoisuus on yli 35g/100g.

Veron vaikutuksista on tehty useita arvioita. Unkarissa vuonna 2013 tehty tutkimus osoitti, että veron käyttöönoton myötä terveydelle haitallisten elintarvikkeiden kulutus laski 20–35 %.

WHO:n tutkimuksen mukaan verotettavien tuotteiden hinnat ovat nousseet noin 29 % ja verotettavien tuotteiden kulutus laskenut noin 27 %. Lisäksi teollisuus on kehittänyt korvaavia vähäsokerisempia tuotteita, joihin kulutus on siirtynyt. Noin 40% valmistajista on muuttanut reseptejään eli esimerkiksi vähentänyt sokerin määrää tuotteissa.

Myös raaka-aineita on korvattu. Kulutus on siirtynyt osin terveellisimpiin tuotteisiin ja kuluttajien tietoisuus terveellisestä ruokavaliosta on kasvanut.

Esimerkkejä veron suuruudesta valikoiduista tuoteryhmistä:

- Eräät virvoitusjuomat: 0,045–0,73 €/l
- Eräät energiajuomat: 0,15 – 0,91 €/l (riippuen mm. tauriinipitoisuudesta)
- Eräät pakatut tuotteet, joihin on lisätty sokeria: 0,48 €/kg
- Eräät suolapitoiset napostelutuotteet: 0,91 €/kg
- Eräät maustekastikkeet: 0,91 €/kg
- Eräät hillot: 1,81 €/kg

Katsaus ulkomaille

Tanska

Tanskassa valmisteveroa kannetaan suklaasta, suklaatuotteista, kaakaomassasta, kaakaopulverista, lakritsimehusta, lakritsista, lakritsituotteista, manteli- ja pähkinämassasta, konvehdeista, makeisista, purukumista, sokeroiduista hedelmistä, vohveleista, kakuista ja kekseistä. Veron määrä on porrastettu siten, että vero on alempi tuotteilla, jotka sisältävät vain vähän tai ei lainkaan lisättyä sokeria.

Tanskassa otettiin lokakuussa 2011 käyttöön tyydyttyneen rasvan veron, jossa veroa maksettiin tuotteen sisältämän tyydyttyneen rasvan perusteella. Verosta kuitenkin luovuttiin jo heti seuraavana vuonna. Luopumisen syynä olivat kasvaneet kuluttajahinnat, lisääntynyt rajakauppa ja hallinnolliset kustannukset yrityksille.

Veron piiriin kuuluivat kaikki tuotteet, jotka sisälsivät tyydytynyttä rasvaa yli 2,3 %. Verolliset tuoteryhmät oli määritelty tullitariffinimikkeiden avulla. Verollisia tuoteryhmiä olivat maitotuotteet (0401-0406), eläinrasva (1501-1504, 1516), syötävät öljyt ja rasvat (1507-1516), voi, margariini ja levitteet (1517, 2106) sekä liha. Alun perin lihaa ei ollut tarkoitus ottaa veron piiriin, mutta se oli välttämätöntä EU:n valtiotukisäännösten noudattamiseksi.

Tuotteen sisältämän rasvan määrä oli selvitettävä verotusta varten. Lihaa lukuun ottamatta määrittämisessä voitiin käyttää apuna pakkausmerkintöjä. Määrittämisessä voitiin käyttää myös julkista ravintotietokantaa (food composition databank). Jos tyydyttyneen rasvan määrää ei voitu selvittää vero maksettiin kokonaisrasvan tai tuotteen nettopainon mukaan.

Hallinnollisen taakan pienentämiseksi verovelvollisiksi oli säädetty valmistajat ja maahantuojat, koska niiden määrä on selvästi pienempi kuin vähittäismyyjien. Veroa ei maksettu, jos vuosimyynnistä maksettavat verot jäivät alle 6 725 euron. Lisäksi yksityishenkilöiden ulkomailta tuomat tuotteet olivat verottomia.

Tanskassa oli erikseen säädetty rasvaveroa vastaavasta tuonti tuotteita koskevasta maksusta, jonka tarkoituksena oli saattaa tuonti tuotteet samaan asemaan kuin kotimaiset tuotteet, joihin kohdistui rasvaveron koko valmistusprosessissa. Maksu oli samansuuruinen rasvaveron kanssa. Se koski prosessoituja tuotteita, kun taas veronalaisista tuotteista (rasvat, levitteet yms.) kannettiin normaali rasvaveron. Jos valmistuksessa käytettyjen tuotteiden rasvan määrää ei ilmoitettu, vero maksettiin tuotteen kokonaisrasvapitoisuuden tai viimekädessä tuotteen nettopainon mukaan.

Katsaus ulkomaille

Ruotsi

Ruotsissa on käytössä ainoastaan harmonisoituja valmisteveroja, joista terveysterveysteiksi voidaan lukea alkoholivero ja tupakkavero.

Syynä valmisteverojen vähäisyyteen on se, että Ruotsissa toteutettiin vuonna 1993 uudistus, jossa luovuttiin sellaisista valtiontaloudelliselta merkitykseltään vähäisistä veroista, jotka eivät olleet välttämättömiä yhteiskunnan ohjauksen välineenä. Uudistuksen myötä makeisvero ja virvoitusjuomavero kumottiin.

Makeisverosta ja virvoitusjuomaverosta luopumista perusteltiin myös kilpailuneutraalisuussyillä. Verotuksen ulkopuolella oli sellaisiakin tuotteita, jotka rinnastuivat kuluttajien mielessä verollisiin tuotteisiin. Hyvänä ratkaisuna ei pidetty tällöin sitä, että verotuskohteiden piiriä olisi laajennettu, koska silloin olisi muodostunut uusia verollisten tuotteiden määrittelyongelmia.

Iso-Britannia

Iso-Britannia otti virvoitusjuomaveron käyttöön vuonna 2018. Veron suuruus on 0,21 € / litra juomille, joiden sokeripitoisuus on 5-8 grammaa / 100 millilitraa. Juomille, joiden sokeripitoisuus on yli 8 grammaa / 100 millilitraa, veron määrä on 0,28 € / litra.

Iso-Britannian virvoitusjuomaveron terveysterveysteisuutta korostaa se, että veron tuotto on korvamerkitty terveyttä edistävään tarkoitukseen, kuten terveys- ja liikuntakasvatukseen. Koska vero on ollut käytössä vasta vähän aikaa, tutkimustietoa veron terveydellisistä vaikutuksista ei ole vielä saatavilla.

Norja

Norjassa on käytössä sokerivero, virvoitusjuomavero ja makeisvero. Sokeriveroa kannetaan sokerista, joka on joko tuotettu Norjassa tai viety Norjaan. Sokeriveron suuruus on 0,80€ / kg. Makeisvero on lähes samankaltainen kuin Suomen kumottu makeisvero. Verollisia ovat kuitenkin myös suklaalla ja sokerimassalla päällystetyt keksit sekä kotitalouksille myytävä taloussokeri ja siirapit. Verolliset tuotteet on määritelty tullinimikkeistön avulla. Kun Suomessa makeisveron alaiset tuotteet määriteltiin tuotteen nimikkeen neljän ensimmäisen numeron avulla, Norjassa käytetään tarkkoja kahdeksan luvun tuotenimikkeitä. Veron suuruus on 2,06 € / kg.

Norjassa työryhmä on arvioinut maan sokeriverojärjestelmän toimivuutta ja luovutti valtiovarainministeriölle raporttinsa 9.4.2019. Raportissa todetaan, että Norjan nykyinen sokeri- ja makeisverojärjestelmä ei ole riittävän tarkka. Jotkut paljon sokeria sisältävät tuotteet eivät välttämättä ole veron piirissä ja jotkut sokerittomat tuotteet ovat. Vero ei ota tarpeeksi hyvin huomioon tuotteen ravintosisältöä. Raportissa esitetään tarkempaa tutkimusta paremmasta sokeriverojärjestelmästä. Norjan valtiovarainministeriö on lähettänyt raportin sidosryhmille kuultavaksi.

Meksiko

Meksiko on vuodesta 2014 alkaen verottanut sokerilla makeutettuja virvoitusjuomia sekä eräitä runsaasti energiaa sisältäviä elintarvikkeita.

Elintarvikeveron piirissä on mm. napostelutuotteita, leivonnaisia, hilloja, pähkinävoituotteita, muroja ja jäätelöitä, kun niiden sisältämä energiapitoisuus on yli 275 kilokaloria / 100 grammaa. Veron suuruus on 8% tuotteen arvosta.

6. SOSTEn esitys Suomen terveysveromalliksi

SOSTE

Suomen terveysveromalliksi laajennettu yhdistelmämalli

Valtiovarainministeriön sokeriverotyöryhmä julkaisi loppuraporttinsa sokeriverosta vuonna 2013. Vaikka työryhmä päätyi esittämään raportissaan sokerin verotusta makeisveromallin mukaisesti, työryhmä katsoi kuitenkin, että parhaiten veron terveystavoitteita ajaisi kokonaissokerimäärään perustuvan sokeriveromallin ja tuotekohtaisen makeisveromallin yhdistelmämalli. Tässä mallissa verotus rajattaisiin tiettyihin tuotteisiin, joita verotettaisiin niiden sokeripitoisuuden perusteella. Lisäksi työryhmä katsoi, että terveyden edistämisen tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi sokerin lisäksi muiden elintarvikkeiden ravintoaineiden, kuten esimerkiksi tyydyttyneen rasvan ja suolan, ottamista veron piiriin.

Työryhmä näki esteenä yhdistelmämallin mukaisen veron käyttöönottamiselle mallin EU-oikeudellisen yhteensopivuuteen liittyneet epäselvyydet. Työryhmän mukaan yhdistelmämalli ei välttämättä täyttäisi EU:n syrjimättömyysperiaatteen ja valtioneuvoston päätösten edellytyksiä.

Lisäksi yhdistelmämallin mukaisen veron käyttöönoton esteenä nähtiin se, että tuotteen kokonaissokerimäärän ilmoittamista säätelevä kuluttajainformaatioasetuksen noudattaminen ei ollut vielä pakollista raportin julkaisuhetkellä. Yhdistelmämallin käyttöönottamista hankaloitti myös veronkannolliset seikat, etenkin se, etteivät valmisteverotuksessa käytettävät järjestelmät olleet vielä raportin julkaisun aikaan valmiita uuden veron käyttöönottoon.

SOSTEn näkemys on, että kaikki sokeriverotyöryhmän vuonna 2013 havaitsemat esteet yhdistelmämallin käyttöönottamiseen ovat nyt poistuneet. Näin ollen SOSTE esittää Suomen terveysveromalliksi yhdistelmämallin kaltaista veromallia, joka laajennettaisiin koskemaan myös tyydyttynyttä rasvaa ja suolaa.

Seuraavaksi käsitellään tarkemmin yhdistelmämallin mukaisen terveysveron käyttöönottamisen edellytyksiä.

6.1 Oikeudelliset reunaehdot uudelle verolle

Perustuslaki

Valtion veroa koskee lainalaisuuden periaate. Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisten oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri ja säännösten on oltava sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta on veroa määrätessä sidottua.

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuuden periaatteesta, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuteen kuuluu myös vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa ja vaatimuksen katsotaan kohdistuvan myös lainsäätäjään. Yhdenvertaisuuteen liittyvillä näkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja että asetettaessa velvollisuuksia. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän hyväksyttävällä tavalla, eivätkä erottelut ole mielivaltaisia tai kohtuuttomia.

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuudensuojaperiaatteesta, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuudella tarkoitetaan omistusoikeuden lisäksi muitakin varallisuusetuja. Verotus merkitsee käytännössä lähes aina omaisuudensuojan rajoitusta.

EU:n syrjimättömyysperiaate

Kotimaisia tuotteita ei saa suosia verotuksellisesti

EU:n jäsenvaltioita velvoittavasta verojen ja maksujen syrjintäkiellosta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 110 artiklassa. Sen mukaan jäsenvaltiot eivät saa määrätä muiden jäsenvaltioiden tuotteille minkäänlaisia korkeampia välittömiä tai välillisiä maksuja kuin ne välittömästi tai välillisesti määräävät samanlaisille kotimaisille tuotteille.

Syrjintäkiellon periaatteen tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltio ei käytä sisäisiä veroja ja maksuja kotimaisen taloudellisten toimijoiden suosimiseen verrattuna muissa jäsenvaltioissa oleviin kilpailijoihin, jotka saattavat kyseisen jäsenvaltion markkinoille samanlaisia tuotteita. Syrjintäkielto edellyttää, että kotimaisia tuotteita ja tuontituotteita kohdellaan verotuksessa yhdenmukaisesti, jollei erilaiselle käsittelylle ole objektiivisia perusteita. Vero tai maksu on syrjintäkiellon vastainen, jos toisesta jäsenvaltiosta tuodulle tuotteelle määrätään vero, joka lasketaan eri tavalla tai erilaisten yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti kuin samankaltaiseen kotimaiseen tuotteeseen kohdistettu vero.

Verotusjärjestelmän syrjivyyttä arvioitaessa on otettava huomioon verokantojen lisäksi verojen määräytymisperusteet ja veronkantomenettelyt. Ratkaisevaa on se, miten vero tosiasiallisesti vaikuttaa kotimaisiin tuotteisiin ja tuontituotteisiin. Vero voi näin ollen olla tuontituotteita syrjivä, vaikka veron määrä olisi sama kuin kotimaisilla tuotteilla. Syrjintä voi ilmetä esimerkiksi tuontituotteisiin kohdistuvina hallinnollisina muodollisuuksina, jotka eivät koske kotimaassa valmistettuja tuotteita. Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan syrjintäkiellon rikkomista ei voida perustella hallinnollisilla tai muilla käytännön ongelmilla.

Samanlaiset tuotteet syrjimättömyysperiaatteen näkökulmasta

Veromallin syrjimättömyyttä tarkasteltaessa on vertailtava keskenään kotimaisten tuotteiden ja niiden kanssa samanlaisiksi luokiteltavien maahan tuotujen tuotteiden verorasitusta. Samanlaisten tuotteiden käsitettä on tulkittava riittävän joustavasti.

Samanlaisina tuotteina on pidettävä tuotteita, joilla on kuluttajan kannalta vastaavat ominaisuudet ja jotka täyttävät samat tarpeet. Tuotteilta ei siis edellytetä ehdotonta yhteneväisyyttä, vaan huomioon otetaan käytön vastaavuus ja vertailukelpoisuus.

Syrjintäkiellon periaatteen vuoksi verovapautuksia ei ole mahdollista toteuttaa, jos se johtaisi tuontituotteen erilaiseen verokohteluun samanlaisiin kotimaisiin tuotteisiin verrattuna. Lisäksi syrjimättömyysperiaate rajoittaa alemman verorasituksen tai verovapautuksien käyttöä samankaltaisten tuotteiden kesken.

Euroopan komissio on esimerkiksi todennut, että ksylitoli, sorbitoli ja mannitoli ovat samankaltaisia aineita, joten Suomessa vuoteen 1999 asti voimassa ollut ksylitolin verovapaus oli syrjintäkiellon periaatteen vastaista.

EU:n valtiontukisäännökset

Valtiontuet ovat kiellettyjä EU:ssa

Valtiontukitoimenpiteitä koskevan sääntelyn tavoitteena on EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksien turvaaminen jäsenvaltioiden kansallisilta toimenpiteiltä, joilla kansallisia yrityksiä tai toimialaa suositaan.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää neljän kriteerin täyttymistä:

1. Julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin.
2. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa.
3. Etu on valikoiva eli se kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin.
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontuet ovat kiellettyjä EU:n sisämarkkinoilla eikä niitä saa ottaa käyttöön ilman komission hyväksyntää. Ilman komission hyväksyntää yritykselle myönnetty valtiontuki on laitton ja jäsenvaltio voi joutua perimään tuen takaisin yritykseltä. Ryhmäpoikkeusasetus mahdollistaa tiettyjen tukien antamisen.

Verotus voi olla valtiontukea

Myös verotukseen voi sisältyä tukielementtejä, joita pidetään valtiontukea, jos toimet eivät ole yleisen verojärjestelmän mukaisia ja täyttävät muut valtiontuelle tarkoitetut ehdot. Erilaiset veronalennukset ja -pörrastukset sekä verovapaudet tai veron soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen ovat toimenpiteitä, joiden osalta on suoritettava valtiontukitarkastelu. Jos kyseessä on valtiontuki, on selvítettävä, löytyykö toimenpiteelle peruste, jolla se voidaan katsoa hyväksyttäväksi yhteismarkkinoille.

Tyypillinen peruste valtiontukea koskevien säännösten soveltamiselle verotustoimenpiteeseen on, että toimenpiteellä poiketaan yleisen verojärjestelmän soveltamisesta tiettyjen yritysten eduksi. Siten verovapaus saattaa olla kiellettyä valtiontukea.

Oikeudellisten reunaehtojen arviointi

Kansallisen terveysveron on oltava yhteensopiva oikeudellisten reunaehtojen kanssa. Ehkä suurin syy siihen, miksi sokeriverotyöryhmä ei esittänyt sokeriveromalliksi yhdistelmämallia, liittyi epävarmuuteen sen yhteensopivuudesta EU:n valtiotukisääntöjen kanssa. Sokeriverotyöryhmä ei ollut varma, onko yhdistelmämallin mukainen vero, jossa rajattuihin tuoteryhmiin kuuluvia tuotteita verotetaan tuotteen sokeripitoisuuden mukaan yhdenmukainen valtiotukisääntöjen kanssa, koska verotuksen ulkopuolelle jäävien samankaltaiseen tarkoitukseen soveltuvien tuotteiden voitaisiin mahdollisesti katsoa saavan kiellettyä valtiontukea verovapautuksen muodossa.

SOSTEn näkemyksen mukaan yhdistelmämallin mukaisen terveysveron EU-oikeudellisesta yhteensopivuudesta ei ole enää tänä päivänä epäselvyyttä. Unkarissa on käytössä yhdistelmämallin periaatteita vastaava veromalli. Veromallia punnittiin komission ja Unkarin välisissä intensiivisissä neuvotteluissa veron käyttöönoton alkutaipaleen yhteydessä ja vero katsottiin silloin EU-oikeudellisesti sopivaksi.

Valtiontukiarvioinnin kannalta verotuksen tavoitteilla ja tosiasiallisilla vaikutuksilla on suuri merkitys. Veron ulkopuolelle voidaan rajata tuotteita vain, jos se on objektiivisesti oikeutettua eikä vapautus rajoita tai heikennä määriteltjen tavoitteiden toteutumista. Tämän takia on tärkeää, että Suomen terveysveron tavoitteeksi asetetaan fiskaalisten tavoitteiden lisäksi myös terveellisen ravitsemuksen edistämiseen tähtääviä tavoitteita.

6.2 Veronkannon järjestäminen

Valmisteverotusta koskevat menettelyt

Väliaikaisen verottomuuden järjestelmä

Valmisteverotuslaki (182/2010) sisältää yleiset, kaikkia valmisteveroja koskevat menettely- ja muut verotussäännökset. Valmisteverotuslaissa säädetään valmisteverotusdirektiivin mukaisesti väliaikaisen verottomuuden järjestelmästä, jossa voidaan valmistaa, jalostaa, pitää hallussa tai siirtää tuotteita verottomasti. Tuotteista suoritetaan vero, kun tuotteet poistuvat väliaikaisen verottomuuden järjestelmästä.

Tuotteita voidaan siirtää verottomuuden järjestelmässä ainoastaan luvan saaneiden toimijoiden välillä. Väliaikaisen verottomuuden järjestelmää sovelletaan Suomen alueella myös kansallisten valmisteverojen alaisiin tuotteisiin.

Valtuutettu varastonpitäjä

Keskeisimpiä luvanvaraisia toimijoita väliaikaisen valmisteverottomuuden järjestelmässä ovat valtuutetut varastonpitäjät. Valtuutetulla varastonpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka Verohallinto on valtuuttanut ansiotoiminnassaan verottomassa varastossa valmistamaan, jalostamaan, pitämään hallussa, vastaanottamaan ja lähettämään valmisteveron alaisia tuotteita väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä.

Verottomalla varastolla tarkoitetaan paikkaa, jossa valtuutettu varastonpitäjä harjoittaa valmisteveron alaista toimintaa. Valmistevero suoritetaan vasta luovutettaessa tuotteet varastosta kulutukseen.

Valtuutetut varastonpitäjät ovat pääsääntöisesti valmisteveronalaisia tuotteita valmistavia tai tukkukauppaa harjoittavia yrityksiä. Vähittäismyyntivarastoille tai -tiloille ei pääsääntöisesti myönnetä verottoman varaston lupaa.

Valtuutetun varastonpitäjän tulee turvata valmisteverojen suorittaminen antamalla Verohallinnolle vakuus lupapäätöksen yhteydessä.

Rekisteröity vastaanottaja

Rekisteröidyllä vastaanottajalla on oikeus ainoastaan vastaanottaa valmisteveron alaisia tuotteita väliaikaisesti verottomina toisesta jäsenvaltiosta tai Suomesta sijaitsevasta tuontipaikasta. Rekisteröity vastaanottaja ei siis saa varastoida eikä lähettää tuotteita edelleen väliaikaisesti verottomina, vaan tällainen maahantuoja suorittaa verot aina kootusti kunkin kuukauden aikana vastaanottamistaan tuotteista. Myös rekisteröidyltä vastaanottajalta vaaditaan lupapäätöksessä valmisteverovakuus.

Satunnaiset vastaanottajat eivät tarvitse lupaa

Tuotteita ansiotoiminnassaan satunnaisesti vastaanottavat voivat toimia väliaikaisesti rekisteröitynä vastaanottajana, jolla on oikeus vastaanottaa yksilöity tuote-erä verottomuuden järjestelmässä. Tällaisen verovelvollisen on suoritettava vero erikseen jokaisesta vastaanottamastaan tuote-erästä. Väliaikainen rekisteröinti tapahtuu ilmoittamalla ennakoon tuotteiden hankkimisesta.

Veroilmoitusmenettely

Luvanvaraisten toimijoiden, kuten valtuutettujen varastonpitäjien ja rekisteröityjen vastaanottajien, verotus tapahtuu verokausittain. Verokautena on kalenterikuukausi. Nämä verovelvolliset antavat valmisteveroilmoituksen verokautta seuraavan kuun 18. päivään mennessä ja maksavat veron 27. päivään mennessä.

Muiden kuin luvanvaraisten verovelvollisten tulee antaa valmisteveroilmoitus neljän arkipäivän kuluessa tuotteiden vastaanottamisesta ja maksaa vero kymmenen arkipäivän kuluessa.

Veropohja ja veron määräytyminen

Suomen terveysveromallissa verotettavien tuotteiden tekninen valikointi tapahtuisi tullitariffinimikkeistöä hyödyntäen. Verotuksen piiriin valikoituvat tuoteriikot määriteltäisiin veron tavoitteita noudattaen. Veron ulkopuolelle rajattavat tuotteet olisivat sellaisia, joiden verottaminen ei olisi linjassa veron tavoitteen eli terveellisen ravitsemuksen edistämisen kanssa.

Koska veron tavoitteena on terveellisen ravitsemuksen edistäminen, veropohjasta tulisi jättää kokonaan pois sellaiset tuotteet, joita voidaan pitää terveellisenä, mutta ne sisältävät luontoisesti paljon terveydelle haitalliseksi katsottavaa ravintoainetta. Tällaisia veropohjan ulkopuolelle jätettäviä tuotteita olisivat esimerkiksi kasvikset, hedelmät ja marjat, jotka sisältävät luontoisesti paljon sokeria. Vastaavasti esimerkiksi pähkinät, avokado ja lohi sisältävät luonnostaan paljon rasvaa.

Se, että elintarvike kuuluu johonkin veronalaiseen tullitariffiryhmään, ei vielä tarkoittaisi sitä, että tuotteesta kuuluu maksaa vero. Suomen terveysvero toteutettaisiin yhdistelmämallin mukaisesti, jolloin vasta tietyn ravintoainepitoisuuden raja-arvon ylittyminen laukaisisi verovelvollisuuden ja määräisi veron suuruuden. Raja-arvot tulee määrittää siten, että ne edistävät terveellistä ravitsemusta. Esimerkiksi tullinimikkeeseen 1905 kuuluu muun ohessa ruokaleipä, kakut ja leivokset. Kun tullinimikkeen verotuskynnykseksi asetetaan esimerkiksi 5 % sokeripitoisuus, ruokaleipä jää verotuksen ulkopuolelle, mutta kakut ja leivokset tulevat verotuksen piiriin.

Jotta vero ajaisi tarkoitustaan parhaalla mahdollisella tavalla, verotukseen sovellettaisiin alarajaa, jonka alittuessa veroa ei kannettaisi. Näin veroa ei tulisi kannettua tuotteista, jotka sisältävät ainoastaan vähäisissä määrin terveydelle haitallisia ravintoaineita. Samalla vähennettäisiin verotuksesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Alarajan määrittämisessä voidaan käyttää apuna EU:n väiteasetusta.

Ravintosisältötiedon saamista helpottaa EU:n kuluttajainformaatioasetus, jonka mukaan ravintoaineilmoitus tulee antaa useimmissa pakatuissa elintarvikkeissa. Tietoja on annettava mm. rasvan, tyydyttyneiden rasvojen, sokereiden ja suolan määristä.

Veroa kannettaisiin tuotteen painon tai tilavuuden mukaan, mutta verorasitus kuitenkin kasvaisi tuotteen sokeri-, rasva- tai suolapitoisuuden lisääntyessä. Veroa kannettaisiin veroluokkien mukaisesti ja ne asetettaisiin siten, että ne kannustavat valmistajia valmistamaan terveellisempiä tuotteita ja siirtymään alemmalle verotasolle. Veroluokkiin perustuva terveysvero edistää veron tarkoitusta.

Arviointia

Uusien tuotteiden tuominen valmisteverotuksen piiriin kasvattaisi valmisteverovelvollisten toimijoiden lukumäärää. Valmisteverotusmenettelyyn tarvittavien lupien hankkiminen kasvattaisi taloudellisten toimijoiden ja Verohallinnon hallinnollista työtä.

Valmisteverotuksen toimittamista helpottaa osittain se, että valmisteverotusmenettelyä ollaan yhdenmukaistamassa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyn kanssa. Yhdenmukaistamisen ansiosta taloudellisten toimijoiden ei tarvitse opetella täysin uutta verotusmenettelyä. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2021 alusta.

Verotuksen sitominen tullitariffinimikkeisiin parantaa veron hallinnoitavuutta. Tästä huolimatta kaikilta rajanveto-ongelmilta tuskin voidaan välttyä ja on todennäköistä, että sitovaa tariffitietoa koskevat hakemukset saattavat lain myötä kasvaa. Verotuksen sitominen selkeästi olemassa oleviin tullitariffinimikkeisiin edesauttaa kuitenkin yhdenmukaista verotusta.

Sokeriverotyöryhmän raportissa mainittiin yhdistelmämallin käyttöönottamisen esteenä se, että tuotteen kokonaissokerimäärän ilmoittamista säätelevän EU:n kuluttajainformaatioasetuksen noudattaminen ei ollut tullut vielä raportin julkaisemisen hetkellä pakolliseksi. Tänä päivänä EU:n kuluttajainformaatioasetuksen noudattaminen on pakollista ja tiedot tuotteen ravintoainepitoisuuksista ovat helpommin saatavilla.

Valmisteverotuksen toimittamisessa on tapahtunut paljon muutoksia sitten sokeriverotyöryhmän raportin havaintojen. Valmisteverotustehtävät ovat pääosin siirtyneet Tullilta Verohallinnolle vuoden 2017 alusta alkaen. Sähköinen ilmoittaminen on lisääntynyt ja valmisteverotuksessa käytettäviä tietojärjestelmiä on päivitetty.

7. Yhteenveto

SOSTE

Yhteenveto

Suomessa on käytössä EU:n harmonisoiduista terveysperusteisiksi katsottavaksi valmisteveroista alkoholivero ja tupakkavero. Lisäksi Suomessa on käytössä kansallinen virvoitusjuomavero. Suomessa on aikaisemmin ollut käytössä sokerivero, ravintorasvavero sekä makeisvero.

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2013 työryhmän selvittämään terveysperusteisen sokeriveron käyttöönottoa. Työryhmä esitteli kolme mallia sokeriverotuksen järjestämiselle: kokonaissokerimäärään perustuvan sokeriveromallin, tuotekohtaisen makeisveromallin sekä näiden yhdistelmämallin, joissa verotus rajattaisiin tiettyihin tuotteisiin, joita verotettaisiin niiden sokeripitoisuuden perusteella.

Työryhmä näki, että parhaiten veron terveystavoitteita ajaa yhdistelmämalli, mutta päätyi raportissaan suosittamaan makeisveromallia yhdistelmämallin EU-oikeudellisten epäselvyyksien takia ja koska kokonaissokerimäärän ilmoittamista säätelevän EU:n kuluttajainformaatioasetuksen soveltaminen ei ollut vielä pakollista raportin julkaisuhetkellä. Myöskään valmisteverotuksen tietojärjestelmät eivät vielä raportin julkaisun aikaan olleet valmiita uuden veron käyttöönottoon.

Lisäksi sokeriverotyöryhmä katsoi, että pelkän sokerin verottaminen voi olla ongelmallista, sillä se saattaa ohjata kulutusta muihin terveydelle haitallisiin tuotteisiin, kuten tuotteisiin, joissa on korkea sokeri- ja rasvapitoisuus, mikä heikentäisi osaltaan veron terveydellisten tavoitteiden toteutumista.

SOSTE esittää Suomen terveysveromalliksi yhdistelmämallin kaltaista veromallia, joka laajennettaisiin koskemaan myös tyydyttyntä rasvaa ja suolaa.

Euroopan unionin jäsenvaltioissa on otettu käyttöön terveysveromalleja, joissa verotus kohdistuu yhdistelmämallin kaltaisesti valikoivasti erilaisiin terveydelle haitallisiin elintarvikkeisiin. Mallit ovat saaneet EU:n komission hyväksynnän.

Myös muut sokeriverotyöryhmän havaitsemat esteet yhdistelmämallin kaltaisen terveysveron käyttöön ottamiseen ovat poistuneet. EU:n kuluttajainformaatioasetuksen soveltaminen on pakottavaa ja valmisteverotuksen tietojärjestelmät ovat päivittyneet.

Lopuksi

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää mahdollisuuden ottaa käyttöön kansanterveyttä edistävän veron, joka kohdistuisi esimerkiksi sokeriin. Lisäksi ohjelmassa todetaan, että hallitus vaikuttaa myös EU:ssa siihen, että uudentyyntä terveyttä edistäviä veroja voidaan ottaa käyttöön.

SOSTEn näkemyksen mukaan terveysperusteiselle valmisteverolle ei ole enää olemassa oikeudellisia esteitä ja sellainen tulisi ottaa käyttöön mahdollisimman pian. Terveysperusteinen valmistevero keräisi valtiolle verotuloja ja samalla myös säästäisi julkisen vallan kuluja, kun veron myötä terveydelle haitallisten tuotteiden kulutus vähentyy. Lisäksi terveysperusteinen, veroluokkiin perustuva vero, kannustaisi tuottajia valmistamaan terveellisempiä tuotteita ja siirtymään alemmalle verotasolle.

Sokeriverotyöryhmän havaitsema pelkän sokerin verottamisesta johtuvan kulutuksen siirtymiseen liittyvä ongelma on syytä huomioida. Kapea veropohjainen terveysvero ei täytä terveyden edistämiseen liittyviä tavoitteitaan yhtä tehokkaasti kuin laajempi terveysvero. Tästä syystä SOSTEn näkemys on, että terveysperusteisen valmisteveron veropohja tulisi säätää mahdollisimman laajaksi ottamalla siihen mukaan myös tuotteet, joissa on korkea suola- tai tyydyttyneen rasvan pitoisuus.

Terveysperusteinen valmistevero

- tavoitteena terveellisen ravitsemuksen edistäminen

Vaade



Uuden terveysveron valmistelu on käynnistettävä välittömästi ja vero on otettava käyttöön jo tämän hallituskauden aikana.

Tavoitteet



Terveellisen ravitsemuksen edistäminen ja sitä kautta kansansairauksien ja ylipainon ehkäisy

kulutuskäyttäytymisen muutos, tuotekehityksen ohjaaminen kohti terveyttä edistäviä tuotteita



Pitkän aikavälin hyödyt:

sairastamisen väheneminen, terveydenhuollon kustannusten aleneminen, työpoissaolojen väheneminen, sosioekonomisten terveyserojen kaventuminen



Veropohjan laajentaminen

Malli



Yhdistelmämalli, jossa veron määrittelee hyödyke (tullitariffinimike) sekä tuotteen sokeri-, suola- tai rasvapitoisuus.



Veronalaiset tuotteet määräytyvät sen perusteella, edistääkö niiden verottaminen terveellistä ravitsemusta.



Tuotteen ravintoainepitoisuus määrää veron suuruuden: mitä enemmän tuotteessa on sokeria, suolaa tai tyydyttyynyttä rasvaa, sitä enemmän maksetaan veroa.



Tuotteet, joita voidaan pitää terveellisenä, mutta ne sisältävät luontoisesti paljon esimerkiksi sokeria, jätetään veron ulkopuolelle.



Verotuksessa sovelletaan pitoisuuksien alarajaa. Veroa ei kannetta tuotteista, jotka sisältävät vähäisissä määrin sokeria, suolaa tai rasvaa. Tämä vähentää hallinnollista taakkaa.



Tuotteet ja veroluokat määritellään veron valmistelun yhteydessä.

Sokeriverotyöryhmän vuonna 2013 havaitsemat esteet mallin käyttöönottamiseksi ovat poistuneet



Oikeudellisten reunaehtojen täytyminen:

EU:n syrjimättömyysperiaate, EU:n valtiontukisäännökset: esimerkiksi Unkarissa on käytössä terveysvero ja verolla on Euroopan komission hyväksyntä



Muiden reunaehtojen täytyminen:

EU:n kuluttajainformaatioasetuksen soveltaminen on nyt pakottavaa
Tiedot tuotteen ravintoainepitoisuuksista ovat nyt helpommin saatavilla
Valmisteverotuksen tietojärjestelmät ovat päivittyneet

HUOMIOITA :

- Valtiontukiarvioinnin kannalta verotuksen tavoitteilla ja tosiasiallisilla vaikutuksilla on suuri merkitys. Veron ulkopuolelle voidaan rajata tuotteita vain, jos se on objektiivisesti oikeutettua eikä vapautus rajoita tai heikennä määriteltyjen tavoitteiden toteutumista.
- Siksi tärkeää, että terveysveron tavoitteeksi asetetaan fiskaalisten tavoitteiden lisäksi terveellisen ravitsemuksen edistäminen.
- Sokeriverotyöryhmän havaitsema pelkän sokerin verottamisesta johtuva kulutuksen siirtymiseen liittyvä ongelma taklataan siten, että terveysperusteisen valmisteveron veropohja säädetään mahdollisimman laajaksi.

Lähteet

SOSTE

Lähteet

HE 137/2016 vp

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_137+2016.aspx

HE 148/2010 vp

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_148+2010.pdf

HE 124/1998 vp

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_124+1998.pdf

HE 85/1966 vp

<https://www.edilex.fi/he/vuosihakemisto/kaikki/1966?perpage=20&offset=41>

Juanto, Leila – Linnakangas, Esko: Ravintorasvan, elintarvikkeiden, rehujen, lannoitteiden ja jätteiden valmisteverojen elinkaari. Verotus 1/2017

<https://www.edilex.fi/verotuslehti/17537>

Juanto, Leila – Linnakangas, Esko: Suola, sokeri, kahvi ja tee verokarhun ravintona. Verotus 4/2016

<https://www.edilex.fi/verotuslehti/16838>

Juanto, Leila – Linnakangas, Esko: Makeisveron muistolle – makeis- ja virvoitusjuomaveron historia. Verotus 2/2016

<https://www.edilex.fi/verotuslehti/16398>

Juanto, Leila: Valmisteverolainsäädäntö. Rovaniemi 2008

Juanto, Leila: Valmisteverotus. Helsinki 1998

Kosonen, Tuomas – Savolainen, Riikka: Makeisveron vaikutus makeisten hintoihin ja kulutukseen. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki 2019

<http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/raportteja/raportteja-38/>

Kotakorpi, Kaisa – Tommi, Härkänen – Pirjo, Pietinen – Reininvuo, Heli – Suoniemi, Ilpo – Pirttilä, Jukka: Terveysperusteisen elintarvikkeeverotuksen vaikutukset

kansalaisten terveydentilaan ja terveyseroihin. THL Raportti 7/2011

<https://www.julkari.fi/handle/10024/80361>

Linnakangas, Esko: Verokarhun keitto- ja drinkkirja, Terve elintarvikkeeverotus. Helsinki 2019

Lundqvist A, Männistö S, Lindström J, Mäki P, Virtanen S, Laatikainen T. WHO:n tavoite lihavuuden ehkäisemiseksi edellyttää entistä tehokkaampia ehkäisytöitä. Tutkimuksesta tiiviisti 44, 2019.

Terveystieteiden tutkimuskeskus, Helsinki

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138613/URN_ISBN_978-952-343-407-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Määttä, Kalle: Rahat tai henki – terveysverot veropoliittisesta näkökulmasta. Edilex Kirjat 28.2.2013
Kommentari

<https://www.edilex.fi/kirjat/vuosihakemisto/kaikki/2013>

Määttä, Kalle: Terveysverot. Terveystieteiden tutkimuskeskus. Verotus 5/2012

<https://www.edilex.fi/verotuslehti/10512>

Norges offentlige utredninger 2019:8: Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer. Annettu Norjan valtiovarainministeriölle 9.huhtikuuta 2019

<https://nnn.no/wp-content/uploads/2019/04/Samlet-NOU-07-04-2019.pdf>

Lähteet

OECD: Hungary Policy brief, 2016

https://www.oecd.org/policy-briefs/hungary-unhealthy-lifestyles-public-health-policies_EN.pdf

OECD: State of Health in the EU. Suomi, maan terveysprofiili 2019

https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/suomi-maan-terveysprofiili-2019_342765e3-fi#page1

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931>

Unicef: Implementing Taxes on Sugar-Sweetened Beverages. March 2019

https://gallery.mailchimp.com/fb1d9aabd6c823bef179830e9/files/08e73191-c279-4179-b54b-e7f79c217432/190328_UNICEF_Sugar_Tax_Briefing_R09.pdf

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:63: Ruokajärjestelmän kansanterveydellisten vaikutusten kustannukset ja riskinarviointi, Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2019 http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161912/VNTEAS_2019_63.pdf

Valtiovarainministeriö: Sokerityöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2013.

Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy 2013

<https://vm.fi/documents/10623/1236817/Sokeriveroty%C3%B6ryhm%C3%A4+loppuraportti/8ebdf05f-710a-4878-aeb5-9d814f6e63c9/Sokeriveroty%C3%B6ryhm%C3%A4+loppuraportti.pdf>

Valtiovarainvaliokunnan verojaoston muistio: Lisäselvitys liittyen hallitukseen esitykseen makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain sekä eräiden juomapakkausten valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamiseksi (HE 137/2016 vp). Muistio päivätty 6.10.2016.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-79215.pdf>

WHO: Assessment of the Impact of a Public Health Product Tax. Final report, Nov. 2015

http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/332882/assessment-impact-PH-tax-report.pdf

WHO, Technical meeting report: Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases. 2015

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250131/9789241511247-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

WHO: Good Practice Brief: Public Health Product Tax in Hungary.

http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf

WHO Europe: Using price policies to promote healthier diets. 2015.

http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf