

Jatkoselvitys terveystaloudesta valmisteverosta

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

10. helmikuuta 2021

Sisältö

1	Johdanto	3
2	Malli terveysperusteisesta verosta	4
2.1	Verotuksella kohti terveellistä ruokaympäristöä	5
2.2	Miksi laaja-alainen vero?	6
3	Veropohja, veroperusteet ja verotasot	7
3.1	Veropohja	8
3.2	Kolmiportainen terveysvero	9
3.3	Esimerkkejä veron määräytymisestä	11
4	Vaikutusarviointi	16
5	Veron kanto ja veron hallinnointi	18
5.1	Veronkannon järjestäminen	21
5.2	Verovalvonta ja veronkierron estäminen	22
5.3	Ainesosaverotuksen erityispiirteitä	23
6	EU-oikeudelliset näkökohdat	24
7	Yhteenveto	27
7.1	Veromallien vertailu	29
8	Loppupäätelmät	31

Johdanto

Jatkoselvityksessä syvennetään SOSTEn selvitystä terveysterveysteisestä valmisteverosta. Aiemmassa selvityksessä luotiin yleiskatsaus terveysterveysteiseen verotukseen Suomessa sekä kartoitettiin edellytyksiä uuden terveysterveysteisen veron käyttöönottoon. Jatkoselvityksen tarkoituksena on luoda perusselvitystä tarkempi malli terveysterveysteisestä valmisteverosta. Aiemmin Suomessa käytössä olleessa makeisveromallissa oli epäkohtia mm. veron piiriin kuuluvien tuoteryhmien määrittelyssä. Tämä johti merkittäviin haasteisiin sekä hallinnon kannalta että verotuksen kohdistamiseen liittyen, joka lopulta johti siihen, että verosta luovuttiin tammikuussa 2017. Uudessa terveysterveysteisessä veromallissa on keskeistä, että se on veronkannollisesti tehokkaampi ja kulutusohjaukseltaan vaikuttavampi.

Makeisverosta kävi ilmi, että elintarvikkeet ovat veropohjan määrittelyssä kannalta haasteellisia. Terveysterveysteisen veromallin toimivuuden kannalta on siten ratkaisevaa, että veropohja määritellään mahdollisimman yksiselitteisesti ja että veronkannon hallinnollinen taakka on kestävä sekä veronsaajan että veronmaksajan näkökulmasta. Näihin lähtökohtiin perustuen, jatkoselvityksessä avataan:

- Mitkä tuotteet kuuluvat veron piiriin ja miten veropohja määritellään;
- Terveysterveysteinen malli ja esimerkkejä veroportaikkojen määrittelyä ravintoainepitoisuuksiin perustuen;
- Terveysterveysteisen mallin pääpiirteiset hallinnolliset vaikutukset viranomaisen ja verovelvollisten välillä;
- Veromallin EU-oikeudellisia reunaehtoja;
- Lisäksi vertaillaan sokeriveron ja toisaalta laaja-alaisen sokeriin, suolaan ja tyydyttyneeseen rasvaan perustuvan veron eroavaisuuksia ja samankaltaisuuksia terveyden, veron kannon, veron hallinnan ja verovelvollisten näkökulmasta.

Laaja ja riittävän kireä terveysterveysteinen valmisteverotus tuottaisi mittavia terveyshyötyjä. Kulutuskäyttäytymistä muuttamalla verotus ehkäisisi ylipainoa ja kansansairauksia. Veron tavoitteena olisi myös ohjata elintarviketeollisuutta valmistamaan vähäsokerisempia, vähäsuolaisempia ja rasvakoostumukseltaan muutettuja tuotteita. Koska lihavuuden yleistyminen on seurausta yhteiskunnallisista muutoksista, sen torjumiseksi tarvitaan yhteiskunnallisia ratkaisuja. Verotus on yksi väline vaikuttaa siihen, että ruokaympäristömme tukisi nykyistä terveellisempiä valintoja.

SOSTE on kehittänyt terveysterveysteisen malliaan yhteistyössä Suomen Sydänliiton ja Suomen Diabetesliiton kanssa. Kiitämme liiton asiantuntijoita rakentavasta ja asiantuntevasta yhteistyöstä.

Vertti Kiukas
pääsihteeri
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

2. Malli terveysterveperusteisesta verosta

2.1 Verotuksella kohti terveellistä ruokaympäristöä

Ylipaino ja lihavuus sekä näihin liittyvät kansansairaudet ovat merkittävä ongelma: joka neljäs aikuinen on lihava, ja viime vuosina erityisesti työikäisten lihavuus on yleistynyt. Lähes kolme neljästä 30 vuotta täyttäneestä miehestä on ylipainoinen, naisista kaksi kolmesta. Lapsista ja nuorista joka neljäs on vähintään ylipainoinen. Lihavuus ja sen liitännäissairaudet kuormittavat terveydenhuoltoa ja aiheuttavat merkittäviä kustannuksia.

Etenkin lasten ruokavaliassa makeat maitotuotteet ja sokeroidut murot voivat olla merkittäviä sokerilähteitä, karkeista ja limsoista puhumattakaan. Sokeri ei kuitenkaan ole ainoa – eikä edes suurin – haaste ruokavaliossamme. Sokerin rinnalla on olennaista keskustella myös suolasta ja rasvan laadusta.

Sekä lasten että aikuisten ruokavaliassa suolaa on reilusti yli suositeltavan saannin. Yhdeksän kymmenestä aikuisesta saa ruokavaliostaan liikaa suolaa. Liiallisella suolan saannilla on lukuisia haittavaikutuksia. Runsaalla suolan käytöllä on yhteys kohonneeseen verenpaineeseen. Runsas suolan saanti lisää sydän- ja verisuonisairauksien vaaraa myös verenpaineesta riippumatta.

Myös rasvan laatu on suomalaisen ruokavalion haaste. Liiallinen tyydyttyneen, kovan rasvan saanti on haitallista muun muassa sydämen, aivojen ja verisuonten terveydelle. Ravitsemussuositusten mukaan kovan rasvan saannin tulisi olla alle 10 prosenttia päivän energiasta. Tähän pääsee vain viisi prosenttia aikuisista.

Koska lihavuuden yleistymisen on seurausta yhteiskunnallisista muutoksista, sen torjumiseksi tarvitaan yhteiskunnallisia ratkaisuja. Verotus on yksi väline vaikuttaa siihen, että ruokaympäristömme tukisi nykyistä terveellisempiä valintoja.

3. Veropohja, veroperusteet ja verotasot

3.1 Veropohja

SOSTEn ehdottama terveysveromalli on laaja-alainen terveysvero, jossa verorasite kohdistuu epäterveellisiin tuotteisiin. Epäterveelliset tuotteet määritetään tiettyjen raja-arvojen mukaan, ja verorasitus kasvaa tuotteen koostumuksen mukaan.

Veron tavoite on edistää ennen kaikkea terveellistä ravitsemusta. Kuluttajat ohjattaisiin verotuksella valitsemaan tuotteelle saman tuoteluokan sisällä oleva terveellisempi vaihtoehto, koska epäterveellisempi vaihtoehto olisi hintavampi. Verorasite kannustaisi myös valmistajat mukauttamaan tuotteitaan ja tarjoamaan näin markkinoille terveellisempiä tuotteita. Vaikuttavan verotason määrittäminen edellyttää sen hintatason löytämistä, jolla kuluttajat alkavat reagoida kulutustaan muuttamalla. Tämän hintatason ja sitä kautta verotasojen löytäminen tulee selvitetäväksi lainsäädäntöprosessissa.

Kansanterveyden edistämisen näkökulmasta olennaista on vähentää sokerin, suolan ja kovan rasvan saantia. Näitä ravintoaineita esiintyy lähes kaikissa tuotteissa. Siksi optimaalinen terveysvero on laaja-alainen ja käytännössä kaikki tuotteet kuuluvat sen piiriin. Veron piirin sisällytetään myös sokeri ja suola sellaisenaan myytävinä elintarvikkeina. Verorasite riippuisi sokerin ja suolan määrästä sekä kovan rasvan määrästä ja/tai osuudesta. Verottomia olisivat puolestaan valikoidut elintarvikkeet, jotka edistävät veron tavoitteita eli terveellistä ravitsemusta. Näitä ovat esimerkiksi hedelmät, marjat ja kasvikset.

3.2 Kolmiportainen terveysvero

Miksi kolmiportainen vero?

Tuoteryhmien sisältämät tuotteet edellyttävät omanlaisensa veroasteikon riippuen siitä, mitkä ovat tuotteen kriittiset ravintoaineet suhteessa suositeltavaan ravintoaineiden saantiin. Tällainen malli edistää parhaiten terveellistä ravitsemusta. Tällä tavoin voidaan puhtaan sokerin, suolan ja rasvan lisäksi verottaa myös näistä raaka-aineista valmistettuja tuotteita näiden tuotteiden koostumusten mukaisesti.

Tästä johtuen SOSTEn ehdottamassa veromallissa eri tuoteryhmille määritellään tuoteryhmäkohtaiset raja-arvot. Raja-arvot perustuvat Sydänmerkki –kriteeristön raja-arvoihin. Mikäli tuote täyttää Sydänmerkki-kriteeristön raja-arvot, on se terveysverolta vapaa. Tuotetta arvioidaan kahden kriittisimmän ravintoaineen osalta.

Sydänmerkki perustuu ravintosisältöprofiileihin. Ravintosisältöprofiili-ajattelussa ravintoaineiden pitoisuuksien vertailu tehdään elintarvikeryhmittäin, koska vertaaminen on mielekästä ainoastaan elintarvikeryhmien sisällä. Esimerkiksi jogurtin sokeripitoisuutta verrataan siten muiden vastaavien nestemäisten maitotuotteiden sokeripitoisuuksiin ja lihaleikkeleen suolapitoisuutta muiden vastaavien lihatuotteiden suolapitoisuuksiin. Lihaleikkeleen ja jogurtin suola- tai sokerimääriä ei sen sijaan ole mielekästä verrata keskenään, koska tuotteet ovat luonteenomaisesti ravintosisällöltään erilaisia. Tuotteet eivät ole myöskään kuluttajien näkökulmasta toisiaan korvaavia.

Elintarvikkeet, joiden kulutus edistää veron tarkoitusta eli terveellistä ravitsemusta, eivät puolestaan kuulu terveysveron soveltamisalaan. Verottomia elintarvikkeita ovat esimerkiksi hedelmät, marjat ja kasvikset.

Maksettavan veron määrä puolestaan riippuu tuotteen sokeri-, rasva- ja suolapitoisuudesta. Verorasitus kasvaa, mitä useamman kriteerin osalta ravintoainepitoisuus ylittää Sydänmerkki –kriteeristön raja-arvot. Sydänmerkki-kriteeristön ulkopuolelta veron piiriin tulisivat makeiset, suklaat sekä makeat ja suolaiset naposteltavat. Nykyinen virvoitusjuomavero tarkastellaan terveysveron selvitystyön ja lainsäädäntöprosessin yhteydessä.

SOSTEn terveysveromallissa terveysveron piiriin kuuluvat käytännössä kaikki tuotteet. Veron piirissä olevat tuoteryhmät määriteltäisiin hyödyntäen Sydänmerkki-kriteeristön tuoteryhmiä. Tuotteita luokiteltaessa näihin tuoteryhmiin, luokittelussa voitaisiin hyödyntää tullinimikkeistöä niissä tapauksissa, joissa tuotteen määrittäminen tiettyyn tuoteryhmään kuuluvaksi olisi epäselvää.

Kolmiportainen terveysvero - veroluokat

Veroluokat

SOSTEn terveysveromallissa verotasot määriteltäisiin kolmiportaisesti seuraavasti:

- 0-veroluokka: 0-verollisia ovat kaikki tuotteet, jotka täyttävät Sydänmerkki – kriteeristön tuoteryhmäkohtaiset raja-arvot. Lisäksi verottomia olisivat marjat, hedelmät ja vihannekset.
- I-veroluokka: Tuotteet, jotka ylittävät yhden elintarvikeryhmässään Sydänmerkki-kriteeristön mukaan kriittiseksi määritellyn ainesosan raja-arvon.
- II-veroluokka: Tuotteet, jotka ylittävät kahden tai useamman elintarvikeryhmässään Sydänmerkki-kriteeristön mukaan kriittiseksi määritetyn ainesosan raja-arvon sekä tuotteet, jotka kansallinen lainsäädäntö määrittää voimakassuolaisiksi.
- I- ja II-veroluokan sisään voidaan sisällyttää progressiivinen verotusasteikko, jolloin verotus kovenee, mitä enemmän kriittistä ainesosaa on sisällytetty tuotteeseen.

3.3 Esimerkkejä veron määräytymisestä

- Jugurtit
- Kypsytetyt juustot
- Leikkele- ja ruokamakkarat
- Ruokaleipä

Maito ja maitovalmisteet sekä niiden kaltaiset valmisteet

- **Jugurtti** / kaksi kriittisintä ravintoainetta: sakkaroosi ja tyydyttynyt rasva
- Veron porrastus:
 - nollavero, jos sokereita enintään 10 g/100 g ja rasvaa enintään 1 g/100 g tai jos rasvaa 1,1- 5,0 g/100 g, kovaa rasvaa enintään 1g/100g
 - porras 1, jos vain jompikumpi kriteereistä toteutuu (sokereita >10 g ja rasvaa > 1 g tai toisin päin)
 - porras 2, jos kummatkin kriteerit ylittyvät
- Korvaava tuote esimerkiksi rasvaton ja sokeriton tai vähemmän sokeria sisältävä jugurtti.

Maito ja maitovalmisteet sekä niiden kaltaiset valmisteet

- **Kypsytetyt juustot** / kaksi keskeistä ravintoainetta: suola ja tyydyttynyt rasva
- Veron porrastus:
 - nollavero, jos suolaa enintään 1,2 g/100 g ja rasvaa enintään 17 g/100 g tai jos rasvaa 17,1-30,0 g/100 g, kovaa rasvaa enintään 33 % rasvasta
 - porras 1, jos vain jompikumpi kriteereistä toteutuu, mutta suolaa on enintään 1,4 g/100 g (=voimakassuolaisuuden raja)
 - porras 2, jos kummatkin kriteerit ylittyvät
- Korvaava tuote esimerkiksi vähemmän rasvaa ja suolaa sisältävä juusto.

Lihavalmisteet

- **Leikkele- ja ruokamakkarat** / kaksi keskeistä ravintoainetta: suola ja tyydyttynyt rasva
- Veron porrastus:
 - nollavero, jos suolaa enintään 1,5 g/100 g ja rasvaa enintään 12 g/100 g ja kovaa rasvaa enintään 40 % rasvasta
 - porras 1, jos vain jompikumpi kriteereistä toteutuu, mutta suolaa on enintään 2,0 g/100 g (=voimakassuolaisuuden raja)
 - porras 2, jos kummatkin kriteerit ylittyvät
- Huom! tämä koskee nimenomaan makkaroita, ei täyslihaleikkeleitä.
 - Korvaava tuote esimerkiksi vähemmän suolaa ja rasvaa sisältävä leikkele

Leipä- ja viljavalmisteet

- **Ruokaleipä** / keskeinen ravintoaine: suola
- Veron porrastus suolalla:
 - nollavero, jos suolaa enintään 0,9 g/100 g
 - porras 1, jos suolaa 0,91-1,1 g/100 g
 - porras 2, jos suolaa yli 1,1 g/100 g
- Korvaava tuote esimerkiksi vähäsuolainen täysjyväleipä

4. Vaikutusarviointi

Vaikutusarviointi

Terveysveron pääasiallinen tarkoitus on edistää terveellistä ravitsemusta. Terveysveron näkökulmasta terveelliseksi ravitsemukseksi määritellään sokerin, suolan ja kovan rasvan osalta eri tuoteryhmittäin Sydänmerkki-kriteeristöt täyttävät tuotteet. Terveysveron tavoitteena on ohjata kuluttajia valitsemaan terveellisempiä tuotteita samojen tuoteryhmien sisällä. Esimerkiksi jogurtti korvattaisiin ainakin rasvattomalla tai vähärasvaisella ja/tai sokerittomalla tai vähäsokerisella jogurtilla.

Vaikuttavan verotason määrittäminen edellyttää sen hintatason löytämistä, jolla kuluttajat alkavat reagoida kulutustaan muuttamalla. Verotason olisi siis oltava riittävän korkea, jotta se kannustaisi kuluttajia valitsemaan terveellisempiä tuotteita. Näin ollen verotuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa keskitytään usein selvittämään verotettavan tuotteen kysynnän hintajoustoa, joka kertoo kuinka paljon verotus vähentää tuotteen kysyntää. Hintajousto mittaa hinnan ja kysynnän suhteellisten muutosten suhdetta. Nämä hintajoustot ovat yleisesti negatiivisia eli tuotteen oman hinnan nousu laskee sen kysyntää.

Olennaista on myös ristijousto eli hinnan muutosten vaikutukset vaihtoehtoisten tuotteiden kysyntään.

Tavoitteena on vaikuttaa hinnan muutoksilla myös valmistajien resepteihin ja edistää tätä kautta terveellisempien tuotteiden tarjontaa ja saatavuutta laajamittaisemmin markkinoilla.

Tutkimustulokset terveysperusteisen verotuksen vaikutuksista eivät ole yksiselitteisiä. Toisaalta yhä useampia kansainvälisiä esimerkkejä toimivista veroista löytyy. Samalla on myös todettava, että missään ei SOSTEn käsityksen mukaan ole käytössä laaja-alaista terveysveroa, jonka veropohja kattaisi käytännössä kaikki elintarvikkeet ja joka perustuisi elintarvikkeiden useamman ainesosan, kuten sokerin, suolan ja kovan rasvan, verotukseen.

Sokeriverotyöryhmän loppuraportissa pelkällä yhteen ainesosaan eli sokeriin perustuvalla verolla ei katsottu voitavan parantaa ihmisten terveyttä merkittävästi. Sokeriverotyöryhmä kuitenkin arvioi loppuraportissaan asiantuntijakuulemisten perusteella, että myös sokeriveron tapauksessa siirtyminen tuoteryhmän sisällä toisenlaiseen tuotteeseen on todennäköisempää kuin tuoteryhmään kuuluvan tuotteen käytön lopettaminen kokonaan. Pelkästään sokeriin tai hyvin rajattuun tuoteryhmään kohdistuvan veron ongelmana voidaankin siis nähdä se, että sokerin vähentynyttä käyttöä saatetaan korvata muilla epäterveellisinä pidetyillä tuotteilla, kuten suolaisilla naposteltavilla ja vähän sokeria sisältävillä rasvaisilla leipomotuotteilla. Siten laaja ja huolellisesti suunniteltu terveysvero todennäköisesti toteuttaisi toivottuja tavoitteita paremmin eli ohjaisi kuluttajia tekemään terveellisempiä valintoja.

Erityisesti ottaen huomioon terveysveron etukäteiseen vaikutusarviointiin liittyvät haasteet, veron vaikutuksia niin kulutuskäyttäytymiseen kuin muutoksia kansanterveydessä olisi seurattava tiiviisti ja riittävän pitkäjänteisesti veron käyttöönoton jälkeen.

5. Veron kanto ja veron hallinnointi

5.1 Veronkannon järjestäminen

Terveysvero olisi kansallinen valmistevero, jolloin verovelvollinen olisi se osapuoli, joka luovuttaa tuotteen kulutukseen väliaikaisen verottomuuden järjestelmästä.

Valmisteverotuslaki (182/2010) sisältää yleiset, kaikkia valmisteveroja koskevat menettely- ja muut säännökset. Suomessa on valittu, että myös sellaisiin valmisteverojen alaisiin tuotteisiin, joiden valmisteverotusta ei ole harmonisoitu EU:ssa, sovelletaan väliaikaisen verottomuuden järjestelmää. Järjestelmässä olevia tuotteita voidaan siirtää verottomasti ainoastaan luvan saaneiden toimijoiden välillä. Tuotteista maksetaan valmistevero vasta sitten, kun tuotteet luovutetaan järjestelmästä kulutukseen Suomessa eli kun tuotteet poistuvat verottomuuden järjestelmästä.

Väliaikaisen verottomuuden järjestelmää voi käyttää valmisteveron alaisten tuotteiden:

- valmistukseen
- jalostukseen
- varastointiin
- siirtoon

Valmisteverojen kantaminen ja yleinen valvonta kuuluu Verohallinnolle.

Tuotteita voidaan siirtää väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä vain sellaisten yritysten välillä, joilla on valmisteverolupa. Lupa tarvitaan tuotteiden siirtämisen lisäksi myös siihen, että tuotteita voidaan valmistaa, varastoida ja jalostaa verottomuusjärjestelmässä.

Keskeisimpiä luvanvaraisia toimijoita väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä ovat *valtuutetut varastonpitäjät*. Valtuutettu varastonpitäjällä on Verohallinnon lupa ansiotoiminnassaan verottomassa varastossa valmistaa, jalostaa, pitää hallussaan, vastaanottaa ja lähettää valmisteveron alaisia tuotteita väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä. Verottomalla varastolla tarkoitetaan paikkaa, jossa valtuutettu varastonpitäjä harjoittaa valmisteveron alaista toimintaa. Valmistevero suoritetaan vasta luovutettaessa tuotteet varastosta kulutukseen. Valtuutetun varastonpitäjän tulee turvata valmisteverojen suorittaminen antamalla Verohallinnolle vakuus lupapäätöksen yhteydessä.

Valtuutetut varastonpitäjät ovat pääsääntöisesti valmisteveron alaisia tuotteita valmistavia tai tukkukauppaa harjoittavia yrityksiä. Vähittäismyyntiportaassa käsitellään siis pääsääntöisesti jo verotettuja tuotteita.

Veronkannon järjestäminen

Muita kansallisten valmisteverojen osalta myös rekisteröitynä vastaanottajana toimiminen on luvanvaraisia. *Rekisteröidyllä vastaanottajalla* on oikeus ainoastaan vastaanottaa valmisteveron alaisia tuotteita väliaikaisesti verottomina toisesta jäsenvaltiosta tai Suomessa sijaitsevasta tuontipaikasta (kun kyse tuonnista unionin ulkopuolelta). Rekisteröity vastaanottaja ei siis saa varastoida eikä lähettää tuotteita edelleen väliaikaisesti verottomina.

Kansallisten valmisteverojen osalta satunnaisena vastaanottajana toimiminen ei vaadi lupaa. *Satunnainen vastaanottaja* on valmisteveron alaisia tuotteita ansiotoiminnassaan satunnaisesti vastaanottava toimija, jolla on oikeus vastaanottaa toisesta jäsenvaltiosta. Tällaisen verovelvollisen on suoritettava vero erikseen jokaisesta vastaanottamastaan tuote-erästä.

Valtuutettujen varastonpitäjien ja rekisteröityjen vastaanottajien verotus tapahtuu verokausittain. Verokautena on kalenterikuukausi.

Valmisteverotuslaki sisältää myös säännökset yksityishenkilöiden toisesta jäsenvaltiosta tai EU:n ulkopuolelta tuomien tai hankkimien tuotteiden verotuksesta.

Sisämarkkinaperiaatteen mukaisesti toisesta jäsenvaltiosta Suomeen saapuva yksityishenkilö saa tuoda tuotteet verotta mukanaan edellyttäen, että ne tulevat hänen omaan käyttöönsä ja hän kuljettaa ne itse. Laki sisältää säännökset niistä kriteereistä, jotka tulee ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko tuotteet tuotu omaan käyttöön vai kaupallisessa tarkoituksessa. Jos tuotteet on tuotu kaupallisessa tarkoituksessa, on niistä maksettava valmistevero. Kansallisten valmisteverojen alaisten tuotteiden osalta matkustajatuontia omaan käyttöön on rajoitettu ainoastaan EU:n ulkopuolelta tapahtuvan verottoman tuonnin arvoa koskevilla enimmäismäärillä.

Yksityishenkilö voi ostaa tuotteita myös etämyynnillä toisesta jäsenvaltiosta, jolloin myyjä tai joku hänen puolestaan vastaa tuotteiden kuljetuksesta Suomeen. Myyjällä on mahdollisuus asettaa Verohallinnon hyväksymä veroedustaja hoitamaan valmisteverojen maksaminen Suomessa myyjän puolesta. Ns. etäostosta on kysymys silloin, kun yksityishenkilö ostaa muuten kuin etämyynnillä toisesta jäsenvaltiosta tuotteita, jotka toinen yksityishenkilö tai ammattimainen elinkeinonharjoittaja kuljettaa hänen puolestaan Suomeen.

Veronkannon järjestäminen

SOSTE pitää tarkoituksenmukaisena, että terveysvero toteutettaisiin valmisteverotuslain mukaisessa verotusmenettelyssä. Käytössä jo oleva toimiva verotusmenettely helpottaa veron käyttöönottoa, kun siinä voidaan tukeutua olemassa oleviin menettelysääntöihin. Lisäksi veron kantamiseen tulisi ensisijaisesti käyttää samaa kantojärjestelmää kuin muillakin valmisteveroilla.

Koska vero kannettaisiin siltä osapuolelta, joka luovuttaa tuotteen kulutukseen väliaikaisen verottomuuden järjestelmästä, vero kannettaisiin pääasiassa valmistajilta ja tukkukauppailta.

Verohallinnolla on lisenssi GenTax-valmisohjelmistoon. Ohjelmisto on erityisesti verotusta varten tehty ja se on räätälöity suomalaisen verotuskäytännön tarpeisiin. Uuden ohjelmiston käyttöönotto on toteutettu vaiheittain. Myös valmisteverotus siirtyy vuoden 2021 alusta vanhasta järjestelmästä GenTax-järjestelmään.

Lainvalmisteluprosessissa tulisi selvittää, onko ainesosaverotuksessa – oli sitten kyse sokeriverosta tai laaja-alaisesta elintarvikeverosta – sellaisia muusta verotuksesta poikkeavia ongelmia, joiden vuoksi järjestelmän muuttaminen olennaisesti olisi välttämätöntä.

Jotta hallinnollinen taakka pientuottajien osalta ei kasvaisi ylitsepääsemättömästi, voitaisiin verovapautta harkita liikevaihdoltaan hyvin pienille tuottajille.

Vapautuksessa olisi kuitenkin huomioitava EU:n valtiontukisäännöt, koska verotuksen ulkopuolelle jäävän yrityksen voidaan katsoa saavan valtiontukea. De minimis –säännön mukaisesti yritys voi kuitenkin saada tukea, jos tuki ei ylitä tiettyä raja-arvoa (enintään 200 000 euron tuki, joka myönnetään yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa).

5.2 Verovalvonta ja veronkierron estäminen

Lähtökohtaisesti valmisteverotus perustuu verovelvollisten antamiin ilmoituksiin.

Valmisteverotuksen valvontaa hoitavat Verohallinto ja Tulli. Verohallinnon verovalvonta on jälkikäteistä ja asiakirjapainotteista, kun taas Tullin valvontatehtävissä korostuu fyysinen valvonta sekä rikostorjunta. Valmisteverotusta koskevat verotarkastukset koostuvat tyypillisesti asiakirjatarkastusten lisäksi fyysisistä tarkastuksista selvittäessä esimerkiksi valmisteverolupien lupaehtojen noudattamista ja verottoman hävikin ja hävittämisen perusteista.

Verotarkastusten lisäksi valmisteverovalvontaan kuuluu olennaisena osana myös erityisiä fyysisiä tarkastuksia. Haettaessa verottoman varaston lupaa suoritetaan osana lupaharkintaa tyypillisesti tarkastus lupahakemuksen kohteena olevissa tiloissa. Lisäksi esimerkiksi hävittämisen verovapauden edellytyksenä on, että viranomaiselle varataan asianmukainen mahdollisuus valvoa hävittämistä.

Yrityksillä on yleisesti ottaen intressi noudattaa valmisteverotuksen sääntöjä, koska sääntöjen rikkominen johtaa valmisteveroluvan menettämiseen, jolla puolestaan on keskeinen merkitys yritysten liiketoiminnalle.

Valmisteverotuksen matkustajatuonnin valvonnasta vastaa Tulli. Kansallisten valmisteverojen alaisten tuotteiden osalta matkustajatuontia omaan käyttöön on rajoitettu ainoastaan EU:n ulkopuolelta tapahtuvan verottoman tuonnin arvoa koskevilla enimmäismäärillä. Kansallisten valmisteverojen alaisia tuotteita saa siis vapaasti tuoda mukanaan omaan käyttöön toisesta EU-maasta.

Sekä sokerivero että laaja-alainen elintarvikevero koskisivat käytännössä kaikkia elintarvikkeita, minkä johdosta matkustajatuonnin eli omaan käyttöön tapahtuvan tuonnin tehokas valvonta on haastavaa. Oletettavaa on, että verotettavien elintarvikkeiden hinnan nousu lisää houkutusta tuoda mahdollisen sokeri- tai terveysveron alaisia tuotteita Suomeen kaupallista tarkoitusta varten.

Matkustajatuontiin liittyvien väärinkäytösten eli lähinnä kaupallisessa tarkoituksessa tehdyn matkustajatuonnin laajuuden arvioimisen on todettu olevan haastavaa. Suomessa Tulli valvoo matkustajatuontia sekä pistotarkastuksin että riskiperusteisesti.

5.3 Ainesosaverotuksen erityispiirteistä

Sekä sokerivero että laaja-alainen terveysvero, joka perustuisi elintarvikkeen useamman ainesosan verottamiseen, eroavat rakenteeltaan olemassa olevista valmisteveroista. Molemmissa veromalleissa veropohjana olisivat käytännössä kaikki elintarvikkeet. Sokeriveromallissa elintarvikkeita verotettaisiin niiden sokeripitoisuuden mukaan. Laajassa terveysveromallissa vero puolestaan määräytyisi elintarvikeryhmittäin niiden sisältämän sokerin, suolan ja kovan rasvan pitoisuuksien mukaan.

Elintarvikkeiden ainesosiin perustuva verotus edellyttää veron perusteena olevien ainesosien – kuten suolan, sokerin ja kovan rasvan – selvittämistä verotusta varten. Lainvalmisteluprosessissa tuleekin selvittää, miten elintarvikkeiden sisältämien, terveysveron kannalta merkityksellisten ainesosien määrät olisi tarkoituksenmukaisinta selvittää verotusta varten.

Ainesosien määrän selvittämisessä verotusta varten voitaisiin hyödyntää esimerkiksi pakkaus- ja ravintomerkintöjä. Lisäksi Suomessa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ylläpitää Fineli-tietokantaa (www.fineli.fi), joka on kansallinen elintarvikkeiden koostumustietokanta. Koostumustietokannan tietoja hyödynnetään ravitsemustutkimuksessa, ravitsemusneuvonnassa ja -hoidossa, ravitsemuksellisten ja toksikologisten riskien arvioinnissa sekä joukkoruokailun suunnittelussa ja seurannassa.

Tietokantaan sisältyvistä ravintoarvoista osa on analysoitu ja osa on koottu muiden maiden koostumustietokannoista, kirjallisuudesta, tuoteselosteista tai tuotettu laskennallisesti esimerkiksi reseptien avulla.

Hallinnollisesta näkökulmasta on myös otettava huomioon se, että verovelvollisten on verojen ilmoittamiseksi pystyttävä ajamaan järjestelmistään tiedot, joiden perusteella valmistevero voidaan ilmoittaa kulutukseen luovutetuista tuotteista.

Sokeriveron osalta riittäisi, että järjestelmissä määritettäisiin tuotteen sokeripitoisuuden perusteella jokaiselle sokeriveron alaiselle tuotteelle se, mihin sokeriveroluokkaan se kuuluu. Laaja-alaisen terveysveron osalta tämä määrittely tulisi järjestelmässä tehdä kaikkien veron perusteena olevien ainesosien eli sokerin, suolan ja kovan rasvan perusteella tuotekohtaisesti.

6. EU-oikeudelliset näkökohdat

EU-oikeudelliset näkökohdat

Kansallisten valmisteverojen valmistelu on haastavaa erityisesti EU:n valtiontukilainsäädännön näkökulmasta.

EU-oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Yritykselle myönnettävä julkinen tuki voi antaa sille muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna etua, ja tämä voi vääristää EU:n sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua. Tuen määritelmä on ymmärrettävä laajasti ja se voi olla muodoltaan esimerkiksi tietyn alan yrityksiin tai tiettyyn tuotantoon kohdistuva verotuki, kuten veronalennus tai -porrastus, verovapaus tai veron soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen.

De minimis –säännön mukaisesti yritys voi kuitenkin saada tukea, jos tuki ei ylitä asetettua raja-arvoa. Tukea, joka on enintään 200 000 euroa, ja joka myönnetään yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa, ei tarvitse tehdä ilmoitusta komissiolle.

SEUT 107(1) artiklan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotantoalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää siis seuraavan neljän kriteerin täyttymistä:

1. Julkisten varojen kanavoiminen taloudellisille toimijoille.
2. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa.
3. Etu on valikoiva, eli se kohdistuu ja suosii tiettyjä yrityksiä, toimialoja tai alueita.
4. Vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Verotuksellisten toimenpiteiden osalta valikoivuuden eli kolmas kriteeri on useimmiten se, joka vaatii erityistä tarkastelua. Tyypillinen peruste valtiontukea koskevien säännösten soveltamiselle verotustoimenpiteeseen onkin, että toimenpiteellä poiketaan yleisen verojärjestelmän soveltamisesta tiettyjen yritysten vuoksi. Jos kyseessä on valtiontuki, on selvitettävä, löytyykö toimenpiteelle peruste, jolla se voidaan katsoa hyväksyttäväksi yhteismarkkinoille.

Lähtökohtaisesti veroedun aineellista valikoivuutta arvioitaessa on ensin määriteltävä yleinen verojärjestelmä, minkä jälkeen tutkitaan, voidaanko poikkeusta perustella verojärjestelmän luonteella tai taloudellisella rakenteella. On siis tutkittava, perustuvatko tai ovatko poikkeukset johdettavissa objektiivisesti ja loogisesti verojärjestelmän pääperiaatteista ja tavoitteista. On myös syytä huomioida, että verojärjestelmä itsessään voi muodostaa sellaisen erityistoimenpiteen, joka voidaan katsoa valtiontueksi.

Jäsenvaltiot eivät itse voi tehdä lopullista arviota tukien hyväksyttävyydestä, vaan valtiontukiin sovelletaan komissiolle tehtävää ilmoitusmenettelyä. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien sopivuus yhteismarkkinoille. Ennen komission hyväksyntää tukea ei saa ottaa käyttöön. Ilman komission hyväksyntää yritykselle myönnetty valtiontuki on laitton ja jäsenvaltio voi joutua perimään tuen takaisin tuensaajalta.

Valtiontukinäkökulmien lisäksi on myös huomioitava jäsenvaltioita velvoittava verojen ja maksujen syrjäntäkielto. Syrjäntäkielto edellyttää, että kotimaisia ja tuontituotteita kohdellaan verotuksessa yhdenmukaisesti, jollei erilliselle käsittelylle ole objektiivista perustetta.

EU-oikeudelliset näkökohdat

Valtiontukilainsäädäntö vaikeuttaa merkittävästi verotustoimenpiteen suunnittelua tiettyä alaa tai tiettyjä tuotteita koskevassa verotuksessa. Uutta veroa suunniteltaessa onkin erityisesti kiinnitettävä huomiota veron tavoitteiden määrittelyyn ja toimenpiteen todellisiin vaikutuksiin.

Verotuksen tavoitteilla on myös suuri merkitys vaikutusten arvioinnissa. Verojärjestelmän tulee olla veron tavoitteiden kannalta objektiivisesti ja loogisesti toteutettu, eikä sen tule rajoittaa tai heikentää määritettyjen tavoitteiden toteutumista.

Sekä sokeri- että laaja-alaiseen terveysveroon liittyy eittämättä haasteita EU:n valtiontukilainsäädännön näkökulmasta – erityisesti veropohjan ja verotasojen osalta.

Samalla on kuitenkin tärkeää huomioida, että ylipaino ja lihavuus ovat merkittäviä kansanterveydellisiä ja sitä kautta kansantaloudellisia ongelmia, ja painonhallinnassa on tutkitusti avainasemassa terveellinen ravitsemus. Näin ollen ei ole mitenkään itsestään selvää, etteikö sellaista veroa, jonka tarkoitus on edistää terveellistä ravitsemusta, voitaisi katsoa yhteismarkkinoille sopivaksi.

Esimerkiksi Unkarissa on käytössä epäterveellisiin elintarvikkeisiin kohdistuva vero, jota punnittiin komission ja Unkarin välisissä neuvotteluissa sen käyttöönoton alkutaipaleella ja se katsottiin silloin EU-oikeudellisesti sopivaksi. Käytännössä jäsenvaltio tulee aina käymään vuoropuhelua komission kanssa kansallisen valmisteveron lainmukaisuudesta.

Näin tärkeässä asiassa kategorinen EU-lainsäädännön haasteisiin vetoaminen ei voi kuitenkaan olla esteenä terveysveron käyttöönoton edellytysten selvittämiseksi.

7. Yhteenveto

SOSTE

Sokerivero vai laaja-alainen terveysvero?

Suomessa keskustellaan tällä hetkellä sokeriverosta ja laaja-alaisesta terveysverotuksesta. Kummassakin mallissa on omat hyvät puolensa ja toisaalta haasteensa.

Kansanterveyden edistämisen näkökulmasta pelkän sokerin verottamisen voidaan katsoa olevan liian kapea-alaista. Sokeri ei ole ainoa, eikä edes suurin haaste ruokavaliossamme. Sokerin rinnalla on olennaista tarkastella myös tuotteiden sisältämää suolaa ja rasvan laatua.

Verotuksen tavoitteen on oltava ennen kaikkea kansanterveydellinen, vaikka terveysperusteisella valmisteverolla on myös merkittäviä fiskaalisia vaikutuksia. Mitä kattavampi veropohja, sitä paremmin sillä saavutetaan kansanterveydellinen tavoite, mutta myös kartutetaan verotuloja.

Riittävän laajalla veropohjalla on paremmin vältettävissä kulutuksen ohjautuminen muihin vastaaviin, epäterveellisiin tuotteisiin. Tämä oli taannoisen makeisveron merkittävä haaste.

Pelkän sokerin verottaminen on hallinnollisesti kevyempää ja sen verorakenne on helpompi. Vaikka laaja-alainen terveysvero on sokeriveroa hallinnollisesti raskaampi, on se automatisoinnilla mahdollinen.

7.1 Veromallien vertailu - hyödyt

Sokerivero

- 👍 Kattaa laaja-alaisesti kaikki sokeripitoiset tuotteet.
- 👍 Helpompi verorakenne:
 - verotus yhden raaka-aineen perusteella
 - ja sokeripitoisuuden mukaan.
- 👍 Keruu ja säännöt perustuvat olemassa olevaan valmisteverojärjestelmään.
- 👍 Hallinnollisesti kevyempi kuin laaja-alainen terveysvero

Laaja-alainen terveysvero

- 👍 Kattaa laaja-alaisesti kaikki tuotteet.
- 👍 Voidaan vaikuttaa kaikkiin epäterveellisiksi todettuihin ainesosiin eli sokeriin, suolaan ja kovaan rasvaan, jolloin kansanterveydellinen peruste verolle on perusteltavissa.
- 👍 Vaikuttaa oletettavasti sekä kuluttajien käyttäytymiseen että elintarvikkeiden tuotekehitykseen.
- 👍 Keruu ja säännöt perustuvat olemassa olevaan valmisteverojärjestelmään.
- 👍 Suurempi fiskaalinen vaikutus kuin sokeriverolla.

7.1 Veromallien vertailu - haasteet

Sokerivero

- 👉 Jos sokerivero toteutetaan valmisteverojärjestelmän sääntöjen mukaisesti, se lisää hallinnollista taakkaa, koska väliaikaisessa järjestelmässä toimijoita olisi huomattavasti enemmän kuin nykyisin.
- 👉 Kulutus ja tuotteiden valmistus saattavat siirtyä sellaisiin tuotteisiin, jotka eivät ole veron piirissä.
- 👉 Verotetaan vain yhtä raaka-ainetta, eikä voida näin ollen vaikuttaa muihin terveydelle haitalliseksi todettuihin ainesosiin eli rasvaan ja suolaan. Riski myös siitä, että joissain tuoteryhmissä (esim. makeutetut maitotuotteet) sokeria vähennettäessä rasvapitoisuudet voivat nousta.
- 👉 Pelkällä sokeriverolla on vaikeampaa perustella kansanterveydellistä tavoitetta. Veron vaikutukset kulutuskäyttäytymiseen ja terveyteen selviävät vasta pidemmällä aikavälillä.
- 👉 Tiettyjen sokereiden sulkeminen veron ulkopuolelle voi olla EU-oikeuden vastaista.

Laaja-alainen terveysvero

- 👉 Hallinnollisesti raskas yrityksille, mutta automatisoinnilla mahdollinen.
- 👉 Veron vaikutukset kulutuskäyttäytymiseen ja terveyteen selviävät vasta pidemmällä aikavälillä.
- 👉 EU-oikeudellisia haasteita, kun tietyt tuotteet rajataan verottomiksi.
- 👉 Pienten tuottajien pois sulkeminen täytyy hyväksyttävä EU-oikeuteen nähden.

Loppupäätelmät

Erityisesti kansanterveydellisistä syistä, mutta myös veron valtiontukisäännösten näkökulmasta pelkän sokeriveron sijaan on lähdettävä rakentamaan verotusta, joka ottaa kriittisinä ravintoaineina huomioon myös elintarvikkeiden suolan määrän ja rasvan laadun. Optimaalinen vero rakentuisi eri tuoteryhmille määritellyille pitoisuuksien raja-arvoille. Verorasitus kasvaisi tuotteen sokeri- tai suolapitoisuuden tai kovan rasvan määrän kasvaessa. Kuitenkin vasta tietyn raja-arvon ylittyminen laukaisisi verovelvollisuuden ja määräisi veron suuruuden.

Terveysveroselvityksemme kakkososan tarkoituksena on syventää terveysveromalliamme ja esittää tapoja toteuttaa vero, joka huomioisi tuotteen sokeri, suola ja rasvapitoisuuden. Lähtökohdaksi olemme ottaneet Suomen Sydänliiton ja Suomen Diabetesliiton ylläpitämän elintarvikkeiden merkitsemisjärjestelmän, Sydänmerkin. Sydänmerkin perustana ovat suomalaiset ravitsemussuosituksiset ja kansalliset tutkimukset (THL/Finravinto) suomalaisten ravintoaineiden saannista ja saantilähteistä.

Sydänmerkki-kriteeristöä hyödyntämällä voidaan rakentaa järjestelmä, joka asettaa rajat verotettaville tuotteille. Selvityksemme esimerkkituoteryhmissä kriittiset ravintoainepitoisuudet on määriteltänyt Sydänmerkki-kriteeristöä noudattaen. Esimerkkien tavoitteena on osoittaa, miten veromalli voisi rakentua esimerkiksi kolmiportaisesti pitoisuuksien raja-arvoille. Vaihtoehtoisesti myös portaikkojen sisällä verorasitus voisi kasvaa progressiivisesti kriittisten ravintoainepitoisuuksien noustessa.

Loppupäätelmät

Verotasoja on jatkuvasti arvioitava veron käyttöönoton jälkeen ja tehtävä ketterästi tarvittavia tarkennuksia. Erityisesti ottaen huomioon terveysveron etukäteiseen vaikutusarviointiin liittyvät haasteet, veron vaikutuksia niin tuotekehittelyyn, aikuisten ja lasten kulutuskäyttäytymiseen kuin kansanterveyteen on seurattava tiiviisti veron käyttöönoton jälkeen. Optimaalisen verotason löytäminen vaatii jatkuvaa ja pitkäjänteistä arviointia.

Vaikka laaja-alaiseen terveysveroon liittyy eittämättä haasteita EU:n valtioneuvoston näkökulmasta, ei ole mitenkään itsestään selvää, etteikö sellaista veroa, jonka tarkoitus on edistää terveellistä ravitsemusta, voitaisi katsoa yhteismarkkinoille sopivaksi. Jäsenvaltio tulee aina käymään vuoropuhelua komission kanssa kansallisen valmisteveron lainmukaisuudesta. Yhtä kaikki, näin tärkeässä asiassa kategorinen EU-lainsäädännön haasteisiin vetoaminen ei voi kuitenkaan olla esteenä terveysveron käyttöönoton edellytysten selvittämiselle.

Veron legitimitetin näkökulmasta veron terveysperusteisuus on keskeistä. SOSTEn arvion mukaan laaja-alaisella terveysperusteisella valmisteverolla on mahdollista saavuttaa paras terveyshyöty.

Terveysperusteinen verotus tukee kansanterveyttä

VERON HYÖDYT



- Voidaan vaikuttaa kaikkien epäterveellisiksi todettujen ainesosien saantiin.
- Kattava veropohja saavuttaa kansanterveydelliset tavoitteet paremmin.
- Laaja veropohja estää kulutuksen ohjautumisen muihin epäterveellisiin tuotteisiin.
- Toimiessaan vaikuttaa sekä kuluttajien käyttäytymiseen että elintarvikkeiden tuotekehitykseen.

VERON HAASTEET



- Veroluokat määräytyvät tuotteiden kriittisten ainesosien pitoisuuksien perusteella. Automatisoinnilla voidaan helpottaa verotuksen toteuttamista.
- Veron vaikutukset kulutuskäyttäytymiseen ja terveyteen selviävät vasta pidemmällä aikavälillä. Vaatii seuranta ja arviointia.
- EU-oikeudellisia haasteita, kun tietyt tuotteet rajataan verottomiksi. Toisaalta EU sallii verotuksen, jonka perusteena on kansanterveyden parantaminen.