

Valtiovarainministeriö
Tea Niiranen

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI MAKEISTEN JA SUKLAAN ARVONLISÄVEROKANNAN MUUTTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Viite: lausuntopyyntö 20.12.2024, VM088:00/2024, VN/13506/2024

Johdanto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Veroasiantuntijat ry:ltä ("SVA") lausuntoa 20.12.2024 annetusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi makeisten ja suklaan arvonlisäverokannan muuttamista koskeviksi säännöksiksi.

SVA kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu luonnoksesta seuraavaa.

1 Yleistä

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan tarkoituksena on nostaa makeisten ja suklaatuotteiden verokanta yleisen verokannan mukaiseksi (25,5 %) tullinimikkeistön pohjalta. Tämä tulee olemaan merkittävä muutos monelle toimijalle, koska näiden tuotteiden myyntiketjut ovat tyypillisesti pitkiä. Muutos tulee siten myös sellaisten lukuisten kokoluokaltaan pienien, kotimaan markkinalla toimivien verovelvollisten huomioitavaksi, joille tullinimikkeistö ei ole välttämättä en-tuudestaan tuttu.

Verokantamuutos asettaa toimijoille uusia velvoitteita lukuisien tuotteiden tullinimikkeiden ja arvonlisäverokohtelun selvittämiseen liittyen. Muutoksesta aiheutuu monille toimijoille myös usein kalliita ja lisäresursseja edellyttäviä muutostarpeita muun muassa taloushallinnon ja raportoinnin järjestelmiin. Koska muutokset ovat merkittäviä toimialalla ja koskevat laajaa kohderyhmää, sääntelyn ja siihen liittyvän ohjeistuksen tulisi olla mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä. Lisäksi Verohallinnon olisi hyvä osoittaa ymmärrystä, jos raportointi ja maksut eivät heti ole vaaditun mukaisia tulkinnallisissa tilanteissa.

Luonnoksen sivulla 3 on todettu ALV-direktiiviin perustuen, että yhteisen arvonlisäverojärjestelmän tarkoituksena on kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen siten, että kunkin jäsenvaltion alueella samanlaisiin tavaroihin ja palveluihin kohdistuu samansuuruinen vero. Sivulla 4 on todettu, että unionin oikeuskäytännön mukaisesti lainsäätäjän tulee (eri verokantojen) valinnassa ottaa huomioon erityisesti yleinen neutraalisuusperiaate ja toisaalta tavoite kohdistaa rajaus selkeästi. Tähän liittyy esitetyn muutoksen osalta erityisiä haasteita, sillä luonnoksen perusteella ei ole verovelvollisten kannalta selvää, mitä tuotteita muutos tulee koskemaan ja mitkä tuotteet

jäävät muutoksen ulkopuolelle. Selvää näyttäisi kuitenkin olevan, että hyvin samankaltaisia tuotteisiin voi jatkossa kohdistua erisuuruinen vero.

Jos vain tulli ja tuomioistuinlaitos ovat tulevan lain pohjalta kykeneviä vahvistamaan, mikä verokanta tuotteeseen soveltuu, vaikuttaa siltä, että rajaus ei ole unionin oikeuskäytännön mukaisesti kovinkaan selkeä eikä myöskään neutraalisuusperiaate voi toteutua. Koska erilaisia yksittäisiä tuotteita ja myyntitilanteita pitkissä myyntiketjuissa on lukumääräisesti paljon, lainsäädännön tulee sisältää riittävän yksiselitteinen ohjeistus, jotta verovelvollisilla on ylipäättään mahdollisuus toimia oikein. Jos keskivertokuluttaja tai tuotteen myyjä ei voi jatkossa lainsäädännön pohjalta päätellä, mikä verokanta esimerkiksi kaakaota sisältävään tuotteeseen tulisi sovellettavaksi, selkeän rajauksen ja tuotteiden verokohtelun neutraalisuuden tavoitteet eivät todennäköisesti silloin ole myöskään täyttyneet. Siten suunniteltu muutos ohjaisi kilpailua vääristävästi ja perusteettomasti kohtelisi samankaltaisia tuotteita eri tavalla, eikä tätä voida pitää EU-oikeudellisen arvonlisäverojärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Muutos vaikuttaa myös valtiontukisääntelyn kannalta selektiiviseltä, joten se tulisi ilmoittaa komissiolle ja odottaa komission hyväksyntää ennen lakimuutoksen voimaantuloa.

2 Yleisen verokannan soveltamisalaan kuuluvat makeis- ja suklaatuotteet

Luonnoksen mukaan muutos koskisi tiettyjen tullinimikkeiden alaisia makeis- ja suklaatuotteita poikkeuksena kuitenkin suklaata sisältävät vohvelit ja vohvelikeksit, jotka kuuluvat leipomatuotteisiin tullinimikkeistön perusteella, mutta olisivat tästä huolimatta muutoksen piirissä. Luonnoksessa suklaalla tai kaakaota sisältävällä elintarvikevalmisteella osittain tai kokonaan päällystettyjen tai täytettyjen vohvelien ja vohvelikeksien katsotaan kuluttajan näkökulmasta rinnastuvan makeis- ja suklaatuotteisiin, joten tältä osin ei noudatettaisi tullinimikkeiden mukaista jakoa siitä, mitkä ovat makeis- ja suklaatuotteita. Luonnoksesta ei ilmene, millaiseen keskivertokuluttajaan perustuvaan tutkimukseen tämä ministeriön muodostama näkemys perustuu eikä luonnoksesta ole mahdollista päätellä, millä perusteella keskivertokuluttaja kokisi esimerkiksi päällystämättömän kaakaotäytteen vohvelikeksin rinnastuvan makeistuotteisiin eikä kekseihin. Yhdistys pitää ehdotettua sääntelyä oikeudellisesti ongelmallisena. Soveltamisalan voisi toivoa myös olevan johdonmukainen. Siten jos tarkoituksenmukaiseksi katsotaan muuttaa makeis- ja suklaatuotteiden verokanta, ja muuttuvan verokannan alaiset tuotteet määräytyvät tullinimikkeiden perusteella, on epä johdonmukaista, että yhden leipomatuotteen osalta tullinimikkeistön mukaista jakoa ei kuitenkaan noudateta.

Tulkinnallista vohvelituotteiden ja -keksien osalta luonnoksen perusteella on esimerkiksi se, että jos suklaa- ja kaakaopäällysteiset ja -täytteiset vohvelit olisivat jatkossa korkeamman verokannan alaisia, olisivatko täytettä sisältämättömät ja päällystämättömät vohvelit kuitenkin alemman verokannan alaisia leipomatuotteita, vaikka vohvelitaikina itsessään kuitenkin sisältää kaakaota tai suklaata. Lainsäädännön tulisi olla niin selkeää, että tällaisiin kysymyksiin saataisiin siitä suoraan vastaus. Jos täysin samoista raaka-aineista valmistettuihin tuotteisiin sovelletaan eri verokantoja, on perusteltua kysyä, toteutuuko neutraalisuusperiaate ja onko rajaus näin ollen riittävän selkeä.

Tullinimikkeistöön perustuva jako vaikuttaa kuitenkin sinällään selkeämmältä kuin pelkästään sanalliset määritelmät erilaisista tuotteista tai niiden tuotekuvaukset. Makeis- ja suklaatuotteiden myynnissä on tyypillisesti varsin pitkät myyntiketjut, ja osa tuotteen ostajista ja myyjistä on varsin pieniä toimijoita. Pelkkä tullitariffin nimikekoodi ilman tarkempia selitteitä ei ole riittävä

ohjeistus verovelvollisille, jotta nämä voisivat ilman kohtuutonta lisävaivaa määrittää ja varmistaa tuotteeseen soveltuvan oikean verokannan.

Erityisesti muiden toimijoiden kuin tuotteen valmistajien saattaa olla erittäin haastavaa, ellei mahdotonta, varmistaa jonkin yksittäisen tuotteen kuuluminen tietyn tullinimikkeen alle. Myyntiketjun loppupään toimijat joutuvat luottamaan pitkälti siihen, että joku muu taho, maahantuojaja tai valmistaja, on alkujaan määrittänyt tuotteeseen soveltuvan verokannan oikein. Kuluttajiin suuntautuvaa myyntitoimintaa harjoittavat toimijat eivät myöskään käytännössä useinkaan voi korjata erehdyksessä virheellisesti soveltamaansa verokantaa jälkikäteen oikeaksi asiakkaan suuntaan toisin kuin heidän tuotteidensa toimittajat. Tuotteita on myös lukumääräisesti niin runsaasti, että oikean verokannan varmistaminen etukäteen Verohallinnolta ja / tai tullilta kaikkien tuotteiden osalta olisi käytännössä mahdotonta. Tullilla puolestaan on hyvin rajallisesti mitään julkaistua tarkempaa ohjeistusta tullinimikkeiden käytöstä.

Oman käytännön haasteensa aiheuttaa se, että verokanta olisi sidottu alkuvuoden 2024 tullinimikkeistöön. On sinällään hyvä, että se, mihin nimikkeistöön verokanta on tarkoitus sitoa, on yksiselitteisesti määritelty. Huomioiden kuitenkin tuotteita myyvät lukuisat pienemmät toimijat, oikean nimikkeistön löytäminen ja varmistaminen vuosien takaa voi olla vaikeaa, ellei asiaa ole tältä osin ohjeistettu varsin yksityiskohtaisesti esimerkiksi Verohallinnon toimesta.

Selkeintä olisi, että vuoden 2024 nimikkeistöön perustuvat muuttuvan verokannan alaiset tuotteet olisi ainakin pääosin listattu myös sanallisesti, yksiselitteisesti ja tyhjentävästi sekä hallituksen esityksessä että myöhemmin myös Verohallinnon ohjeistuksessa. Jos tuotetta (esimerkiksi kakaotaikinasta valmistettu vohveli) ei nimenomaisesti olisi listalla mainittuna, tällöin ei olisi tarvetta erikseen lisäksi tutkia tullinimikkeistöä tai sen yksityiskohtaisia huomautuksia siltä osin, voisiko myös tällainen muu kuin hallituksen esityksessä mainittu tuote olla yleisen verokannan alainen makeis- tai suklaatuote.

Esimerkiksi ”kakaota sisältävä elintarvikevalmiste” tullinimikkeistössä on käytännön elämässä liian yleisluontoinen ja siten tulkinnanvarainen soveltamisohje. Nimike ei selkeytä, mitä tuotteita sillä tarkoitetaan. Vastaavasti on mahdotonta saada selkoa esimerkiksi siitä, mitä tuotteita tarkoitetaan nimikkeillä 1806 90 19 muut, 1806 90 90 muut tai muut 1806 90 31 täytetyt tai 1806 90 39 täyttämättömät. Esimerkiksi suklaamuroja ei mainita luonnoksessa, joten voitaneen lähteä siitä, että niitä tuleva muutos ei koske. Niitä keskivertokuluttaja ei miellä makeisiksi tai suklaaksi, joiden verokannan muuttamista lakiluonnos koskee.

3 Voimaantulo

Luonnoksessa todetaan, että myyjä on verovelvollisena vastuussa myymänsä tuotteen arvonlisäverokäsittelyn oikeellisuudesta ja että myyjällä on oltava tieto sovellettavasta verokannasta myyntihetkellä. Lisäksi luonnoksessa on todettu, että verokannan määrittely saattaa aiheuttaa tulkinta- ja rajanvetokysymyksiä. Luonnoksen sivulla 19 on todettu, että yleisen verokannan soveltamisalaan siirrettävien ja kuuluvien tuotteiden tunnistaminen voi olla hankalampaa niille kattavan valikoiman päivittäistavarakaupoille ja pienille toimijoille, jotka eivät ole joutuneet käyttämään tullinimikkeitä kansainvälisessä kaupassa.

Verovelvollisille tulisi tämä huomioiden antaa jo lainsäätämisvaiheessa vähemmän tulkinnanvaraava jättävä soveltamisohje ja vähintäänkin riittävä aika oikean nimikkeen selvittämiseen, jotta toimijoilla olisi käytännössä myös mahdollisuus toimia lainmukaisesti ja oikein. Näin ei ole, jos muutos tulee suunnitellusti voimaan jo kesäkuun 2025 alusta, sillä ohjauksen tai ennakkoratkaisun saanti Verohallinnosta kestää käytännössä ilman tullin lausuntoakin monissa tapauksissa useita kuukausia.

Yrityksille muutoksesta aiheutuvat kustannukset (1 työtunti / verovelvollinen) on arvioitu luonnoksessa merkittävästi alakanttiin. Tuotteiden määrä huomioiden tulkinnanvaraisia tuotteita on lukumääräisesti paljon. Oikean verokohtelun varmistaminen vie todellisuudessa merkittävästi enemmän aikaa ja edellyttää sekä lisäresursseja verovelvollisilta että useimmissa tapauksissa myös esimerkiksi järjestelmäpäivityksiin ja verokohtelun varmistuksiin liittyviä palveluhankintoja, jotka voivat myös omalta osaltaan edellyttää pidempää sopeutumisaikaa ja aiheuttaa tuntuvaankin lisäkustannuksen erityisesti pienemmille toimijoille.

Huomioiden, että yleisen verokannan muutos ja vuoden 2025 alusta voimaan tulleet alennettujen verokantojen muutokset ovat kohdistuneet samoihin toimijoihin aiheuttaen merkittäviä hallinnollisia lisäkustannuksia, tulisi nyt esitetyn muutoksen voimaantuloajankohtaa tästäkin syystä lykätä.

Helsingissä 7. päivänä helmikuuta 2025

Suomen Veroasiantuntijat r.y.

Heikki Wahlroos
puheenjohtaja

Sari Katajainen
yhdistyksen jäsen