

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta
annetun lain liitteen muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkaverosta annetun lain liitteen verotaulukkoa. Savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien, piippu- ja savuketupakan sekä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa korotettaisiin keskimäärin 10 prosenttia. Korotukset kohdistuisivat pääosin tupakkatuotteiden yksikköveroon.

Korotuksen seurauksena arvioidaan savukkeiden hintojen nousevan keskimäärin

7,7 prosenttia ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan hintojen keskimäärin 8,5 prosenttia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö

Kansallinen lainsäädäntö

Tupakkaverosta annetussa laissa (1470/1994), jäljempänä *tupakkaverolaki*, säädetään tupakkatuotteita koskevista määrittämisistä ja veron määräämisen perusteista. Tupakkaveroa kannetaan savukkeista, sikareista ja pikkusikareista sekä irtotupakasta. Irtotupakka on verotuksellisesti jaettu kahteen eri tuoteryhmään, jotka ovat savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka sekä muu piippu- ja savuketupakka. Tupakkaveroa kannetaan myös muista tupakkaa sisältävistä tuotteista ja savukepaperista.

Tupakkaveroa on suoritettava lain liitteen verotaulukon mukaan. Vero määrätään tuotteen vähittäismyyntihinnasta sekä lisäksi yksikköverona savukkeista, piippu- ja savuketupakasta sekä savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta. Vähittäismyyntihinnalla tarkoitetaan verovelvollisen ilmoittamaa vähittäismyyntihintaa. Hintaan perustuvan veron osan sekä yksikköveron lisäksi halpahintaisista savukkeista ja hienoksi leikatusta tupakasta peritään vähimmäisveroa.

Tupakkaveroa on viimeksi korotettu vuosien 2009, 2010 ja 2012 alusta. Vuosina 2009 ja 2012 korotettiin savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien sekä piippu- ja savuketupakan veroa keskimäärin 10 prosenttia ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa 25 prosenttia. Vuonna 2010 savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien sekä piippu- ja savuketupakan veroa korotettiin noin viisi prosenttia ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa noin 15 prosenttia.

Vuoden 2009 alusta voimaantullut veronkorotus kohdistettiin tupakkaveron arvoperusteiseen osaan. Vuosina 2010 ja 2012 veronkorotukset toteutettiin yksikköveroa korottamalla. Vähimmäisveroa korotettiin kaikissa veronkorotuksissa siten, että korotus lievästi painottuisi halpahintaisiin savukkeisiin.

Nykyisin savukkeiden yksikköperusteinen vero on 22,50 euroa 1 000 kappaletta kohti ja arvoperusteinen vero 52 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Sikarien ja pikkusikarien vero on 27 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Piippu- ja savuketupakasta kannetaan yksikköperusteista veroa 13,50 euroa kilogrammalta ja arvoperusteista veroa 48 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta kannetaan yksikköperusteista veroa 16,50 euroa ki-

logrammalta ja arvoperusteista veroa 52 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Muun tupakkaa sisältävän tuotteen ja savukepaperin vero on 60 prosenttia vähittäismyyntihinnasta.

Savukkeiden vähimmäisvero on 146,00 euroa 1 000 kappaletta kohti ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero on 87,50 euroa kilogrammalta. Vähimmäisveron rakennetta muutettiin neuvoston tupakkaverotusta koskevan direktiivin täytäntönnäponon yhteydessä vuoden 2011 alusta siten, että vähimmäisvero perustuu nykyisin yksikköperusteiseen veroon. Aikaisemmin vähimmäisvero laskettiin prosentiosuutena kysytyimmän hintaluokan tupakkaverosta.

Vähimmäisverolla on selvä terveyspoliittinen tavoite, koska sillä turvataan se, että halpahintaisista tuotteista peritään hinnasta riippumatta tietty euromäärä veroa. Käytännössä savukkeiden vähimmäisvero on vuonna 2013 tullut sovellettavaksi silloin, kun savukkeiden hinta on enintään 4,75 euroa 20 kappaletta. Noin puolet verotetuista savukkeista on tällä hetkellä vähimmäisveron piirissä. Vähimmäisveroa sovelletaan savukkeiksi käärittävään hienoksi leikattuun tupakkaan, jonka hinta on enintään 4,10 euroa 30 gramman tupakkapussilta.

Sääntöjen vastaisesti tai muuten kuin kaupallista myyntiä varten maahantuotujen tupakkatuotteiden vähittäismyyntihintana pidetään vastaavien tuotteiden vähittäismyyntihintaa Suomessa. Jollei vastaavia tuotteita täällä ole, määrätään savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vero vähimmäisveron mukaisesti. Muiden tupakkatuotteiden verotusarvona pidetään tuoteryhmän keskimääräistä vähittäismyyntihintaa, jonka Tulli vahvistaa.

Tupakkaverotukseen liittyvissä verotusmenettelyissä sovelletaan valmisteverotuslain (182/2010) säännöksiä. Lisäksi tupakan matkustajatuontia koskevia säännöksiä on tupakkalain (693/1976). Tupakkalakiin vuonna 2009 säädetyn muutoksen seurauksena matkustaja saa tuoda mukanaan Suomeen ainoastaan laissa säädetyn määrän sellaisia tupakkatuotteita, joissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä. Määrät ovat 200 savuketta, 50 sikaria, 100 pikkusikaria ja 50 grammaa piippu- ja savuketupakkaa.

Nuuskaa, jonka markkinoille saattaminen Suomessa on EU-säännösten takia kiellettyä, saa tuoda maahan 30 rasiaa omaan käyttöön.

EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin yhdenmukaistetun valmisteverolainsäädännön piiriin kuuluvat savukkeet, sikarit ja pikkusikarit, hienoksi leikattu tupakka sekä muu piippu- ja savuketupakka. Muut tupakkaa sisältävät tuotteet ja savukepaperi eivät kuulu unionin lainsäädännön alaisuuteen, mutta niistä kannetaan kansallista valmisteveroa Suomessa.

Jäsenvaltioita velvoittavat säännökset yhtenäistetyistä tupakkaverotuksesta sisältyvät valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja verokannoista annettuun neuvoston direktiiviin 2011/64/EU, jäljempänä *tupakkaverodirektiivi*. Jäsenvaltiot voivat kansallisesti säätää verotonsa ja verorakenteensa omista poliittisista lähtökohdistaan vapaasti, kunhan ne noudattavat tupakkaverodirektiivissä tupakkatuotteille säädettyjä vähimmäisverotasoja, määritelmiä sekä muita verotukseen ja sen rakenteeseen liittyviä säännöksiä.

Tupakkaverodirektiivin mukaan jäsenvaltioiden tupakkatuotteisiin soveltamien yksikkö- ja arvoerojen yhteismäärän on ylitettävä sekä euromääräinen että prosentuaalinen vähimmäisverotaso. Euromääräinen vähimmäisvero koskee kaikenhintaisia tuotteita, mutta prosentuaalisen vähimmäisveron ylityminen tarkistetaan vain keskihintaisten savukkeiden osalta. Euromääräinen vähimmäisvero on näistä kahdesta tärkeämpi, sillä se tosiasiallisesti turvaa tietyn euromääräisen verorasituksen kaikille EU-alueella myytävälle savukkeille. Prosentuaalinen vähimmäisvero sitoo puolestaan verotaso suhteessa hintatasoon kussakin jäsenvaltiossa.

Savukkeiden euromääräinen vähimmäisverotaso on 64 euroa 1 000 savukkeelta. Prosentuaalinen vähimmäisverotaso on puolestaan 57 prosenttia keskihintaisten savukkeiden hinnasta. Vuoden 2014 alusta euromääräinen vähimmäistaso nousee 90 euroon 1 000 savukkeelta. Jäsenvaltioiden, jotka kantavat tupakkaveroa vähintään 101 euroa 1 000 keskihintaista savukkeelta, ei kui-

tenkaan tarvitse noudattaa prosentuaalista vähimmäisvaatimusta.

Tupakkaverodirektiivissä asetetaan myös rajat jäsenvaltioiden soveltamalle savukkeiden verorakenteelle. Jäsenvaltioiden on sovellettava savukkeiden verotuksessa sekä yksikkö- että arvovero. Yksikköveron määrää on rajoitettu siten, ettei se saa olla pienempi kuin viisi eikä suurempi kuin 76,5 prosenttia siitä keskihintaisten savukkeiden kokonaisverosta, joka syntyy yhdistämällä yksikkö- ja arvovero sekä arvonnäkövero. Vuoden 2014 alusta lähtien yksikköveron osuuden alaraja nousee 7,5 prosenttiin. Lisäksi jäsenvaltiot voivat kantaa savukkeista kansallista vähimmäisveroa, jonka suuruuden ja rakenteen ne voivat määrätä vapaasti, kunhan kuitenkin noudattavat savukkeiden verotuksen normaalirakenteessa yksikkö- ja arvoveron yhdistelmää.

Keskihinnalla tarkoitetaan tupakkaverodirektiivissä vähittäismyyntihintojen painotettua keskiarvoa. Se lasketaan jakamalla kaikkien kussakin jäsenvaltiossa kulutukseen luovutettujen savukkeiden verot sisältävä kokonaisarvo kulutukseen luovutettujen savukkeiden kokonaisuudella. Jäsenvaltion on määritettävä se viimeistään kunkin vuoden maaliskuun alkuun mennessä edeltävän kalenterivuoden tietojen perusteella. Jos keskihinta muuttuu siten, että jäsenvaltion soveltama savukkeiden verorakenne ei täytä yksikköveron osuudelle kirjattua ehtoa, jäsenvaltiolla on oikeus olla muuttamatta yksikköveron määrää muutosta seuraavan toisen vuoden alkuun saakka.

Muiden direktiivissä määriteltyjen tupakkatuotteiden kuin savukkeiden osalta jäsenvaltioilla on enemmän liikkumavaraa tupakkaveron rakenteen suhteen. Jäsenvaltiot voivat soveltaa joko yksikkö- tai arvovero taikka näiden yhdistelmää. Lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrätä näille tuotteille kansallinen vähimmäisvero, jos ne soveltavat arvovero tai arvoveron ja yksikköveron yhdistelmää.

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veron on oltava vähintään 43 prosenttia keskihinnasta tai vähintään 47 euroa kilogrammalta. Muun piippu- ja savuketupakan kuin savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veron on puolestaan oltava

vähintään 20 prosenttia vähittäismyyntihinnasta tai 22 euroa kilogrammaa kohti. Sikari- en tai pikkusikari- en veron on oltava vähintään viisi prosenttia vähittäismyyntihinnasta taikka 12 euroa 1 000 kappaletta tai kilogrammaa kohti.

1.2 Käytäntö

Tupakkatuotteiden hinnat

Viime vuosina toteutetuilla veronkorotuksilla on tavoiteltu tupakkatuotteiden maltillista hinnannousua. Myös heinäkuussa 2010 ja tammikuussa 2013 voimaantulleet yleisen arvonnäköveroprosentin korotukset ovat krottaneet tupakkatuotteiden hintoja, sillä arvonnäköys nostaa tupakkaveron määrää ja krotttaa sitä kautta edelleen hintaa, josta arvonnäkövero lasketaan.

Vuosien 2009–2012 tupakka- ja arvonnäköveron korotusten on yhteensä arvioitu kasvattaneen savukkeiden verorasitusta keskimäärin 30 prosenttia ja hintoja keskimäärin 22 prosenttia. Veronkorotukset ja niistä seuranneet hinnannousut painoutuivat suhteellisesti halvimpiin savukkeisiin, mutta euro- määräisesti veronkorotusten laskennalliset vaikutukset merkitsivät suurin piirtein samansuuruisia, yhteensä noin 70 sentin korotuksia erihintaisille savukeaskeille. Savukkeiden keskihinta on noussut vuoden 2008 jälkeen noin 20 prosenttia. Keskihinta oli vuonna 2008 hieman yli neljä euroa 20 kappaletta, kun se vuonna 2012 oli noin 4,90 euroa, mikä vielä vuonna 2008 oli markkinoiden selvästi kalleimpia hintasegmenttejä.

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa on korotettu keskimäärin 80 prosenttia eli selvästi tehdasvalmisteisten savukkeiden veroa enemmän, millä on pyritty kaventamaan savukkeiksi käärittävän irtotupakan ja tehdasvalmisteisten savukkeiden suhteellista hintaeroa. Irtotupakan keskihinta on noussut 49 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2012.

Irtotupakan suurista veronkorotuksista huolimatta itse käärittetty savuke on edelleen tehdasvalmisteista savuketta halvempi. Tässä on huomattava, että tehdasvalmisteisten savukkeiden hintaa nostavat suuremmat tuotanto-

kustannukset. Keskihintaisen tehdasvalmisteisen savukkeen hinta oli noin 4,9 euroa 20 kappaleelta vuonna 2012, kun taas keskihintaisen, itse käärityn savukkeen hinta oli filtterin ja savukepaperin hinta mukaan lukien 2,9—3,4 euroa 20 kappaleelta riippuen siitä, kuinka paljon tupakkaa savukkeeseen käärii.

Tupakkatuotteiden kulutus

Suomessa kulutettiin vuonna 2012 vajaa 4,7 miljardia kappaletta kotimaassa verotettuja savukkeita. Vuoden 2008 jälkeen verotettujen savukkeiden määrä on vähentynyt noin viisi prosenttia ja verotetun irtotupakan noin 15 prosenttia. Merkittävimpinä syinä tähän voidaan pitää kolmesta veronkorotuksesta seurannutta hintojen nousua ja muita tupakkapoliittisia toimenpiteitä, joilla on pyritty vähentämään kulutusta.

On huomattava, että irtotupakan osuus myydyistä savukkeista on suhteellisen pieni. Kun lasketaan yhteen sekä kotimaassa myydyt tehdasvalmisteiset että itse käärityt savukkeet, irtotupakan laskennallinen osuus kaikista kulutetuista savukkeista on noin 15 prosenttia.

Sikareiden ja pikkusikareiden kulutus on viime vuosina tasaisesti kasvanut, mutta vuonna 2012 kasvu näyttää ainakin väliaikaisesti taittuneen.

Verotuotot

Taulukko 1. Tupakkaveron tuoton kehitys

Vuosi	Verotuotto, milj. euroa
2007	624
2008	630
2009	689
2010	698
2011	739
2012	752

Vuoden 2008 jälkeen verokertymä on kasvanut veronkorotusten seurauksena lähes 20 prosenttia ja vuonna 2012 tupakkaveron tuotto oli 752 miljoonaa euroa. Tästä savukkeiden osuus oli 674 miljoonaa euroa, irtotupakan 55 miljoonaa euroa, sikareiden 17 mil-

joonaa euroa ja muiden tupakkatuotteiden 6 miljoonaa euroa.

Verotuotoista 90 prosenttia kertyy savukkeiden verosta, ja tupakkaveron kokonaistuoton kehitys onkin seurannut tiiviisti savukkeiden verotuottoa. On huomattava, että savukkeiden verotuotto on pääsääntöisesti kasvanut vuosittain myös sellaisina vuosina, jolloin ei ole tehty veronkorotusta. Tämä on pitkälti johtunut siitä, että tupakkatuotteiden hinnat ovat nousseet ja tupakkaveron määrä on siten kasvanut veron arvoperusteisen osan ansiosta.

Matkustajatuonti ja salakuljetus

Kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nousu luo helposti kannustimia sekä verovapaalle matkustajatuonnille että salakuljetukselle ja muulle verotuksen ulkopuolelle jäävälle harmaatuonnille, sillä tupakkatuotteiden hintaerot lähialueisiin nähden ovat jo valmiiksi suuret. Toistaiseksi tilastoimaton eli Suomessa verottamattomien tupakkatuotteiden kulutus on kuitenkin ollut suhteellisen vakaata.

Savukkeiden tilastoimattoman kulutuksen arvioidaan olleen noin 15—17 prosenttia kokonaiskulutuksesta vuonna 2012. Savukkeiden kokonaiskulutuksen on arvioitu olleen noin 5,5 miljardia savuketta, josta matkustajatuonin osuus oli noin 11 prosenttia ja salakuljetettujen savukkeiden osuus 3—5 prosenttia. Lisäksi savukkeiden ostot Internetissä muodostavat noin puoli prosenttia kokonaiskulutuksesta.

Haastattelututkimusten perusteella on laskettu, että matkustajat toivat mukanaan ulkomaanmatkoilta noin 600 miljoonaa savuketta vuonna 2012. Tuotujen savukkeiden määrä väheni edellisvuodesta vajaa 10 prosenttia, mutta tuotujen tupakkatuotteiden määrä on ollut suhteellisen vakaa viime vuosina veronkorotuksista huolimatta. Lähes kaksi kolmasosaa vuonna 2012 tuoduista savukkeista on ostettu Virossa tai laivan myymälästä.

Matkustajatuontia hillitsee tupakkalain varoitusmerkintöihin perustuva rajoitus, jonka mukaan matkustaja saa tuoda mukanaan Suomeen ainoastaan esimerkiksi 200 kappaletta sellaisia savukkeita, joissa ei ole suo-

men- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä. Myös savukkeiden salakuljetuksen voidaan sanoa olevan tällä hetkellä hallinnassa, mutta potentiaali salakuljetuksen lisääntymiseen on olemassa. Tupakan salakuljetus on Suomessa kansainvälisten toimijoiden organisoimaa ja

suuret hintaerot voivat lisätä sitä herkästi. Toisin kuin monessa muussa Euroopan maassa, yleisesti katsotaan, että Suomeen tulee väärennetyjä savukkeita hyvin vähän.

Taulukko 2. Savukkeiden hintoja Suomessa, Virossa ja Venäjällä vuonna 2012

	Hinta euroa/20 kpl
Keskihintainen savuke	4,90
Halpa savuke	4,35
Keskihintainen itse kääritty savuke*	2,90–3,40
Halpa itse kääritty savuke*	2,70–3,10
Keskihintainen savuke Virossa	2,60
Savuke Venäjällä	0,70–0,85
Salakuljetettu savuke katukaupassa	2,50–3,00

Lähde: Euroopan komissio, Tullin valmisteverotilastot, Tullin rikostorjunta.

* Hinta sisältää savukepaperin ja filterin sekä 0,75—0,9 grammaa irtotupakkaa.

Tupakoinnin terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset

Tupakointi on yksi merkittävimmistä sairastavuuden ja ennenaikaisen kuolleisuuden riskitekijöistä. On arvioitu, että joka toinen tupakoiija kuolee ennenaikaisesti tupakan aiheuttamiin sairauksiin. Tupakoinnista aiheutuvien sairauksien välittömät terveydenhuollon kustannukset ovat vuosittain noin 300 miljoonaa euroa. Muita tupakoinnin aiheuttamia kustannuksia syntyy muun muassa tuottavuuden alentumisesta, sairauspoissaoloista, työkyvyttömyydestä ja ennenaikaisista kuolemista.

Tupakoinnin vähentymisestä huolimatta Suomessa on edelleen noin miljoona tupakoijaa. Vuonna 2011 työikäisistä miehistä päivittäin tupakoi 22 prosenttia ja naisista 15 prosenttia. Miesten tupakointi on vähentynyt pitkällä aikavälillä ja myös naisten tupakointi on viime vuosina kääntynyt laskuun. Nuorten tupakointi on vähentynyt 2000-luvulla, mutta vuonna 2013 silti noin 15 prosenttia 16–18-vuotiaista käytti tupakkatuotteita päivittäin.

Suomalaisten keskimääräinen terveydentila on viime vuosina monessa suhteessa kohentunut, mutta sosioekonomiset terveyserot ovat kasvaneet. Erot ilmenevät selvinä

elinajan odotteessa, sairastavuudessa ja elintavoissa. Alkoholin riskikäyttö ja tupakointi aiheuttavat arviolta jopa puolet työikäisten miesten sosioekonomisista kuolleisuuseroista. Erot näkyvät myös nuorissa ikäryhmissä.

1.3 Tupakkaverotus eräissä EU:n jäsenvaltioissa

Yleistä

Tupakkaverotuksen taso ja siten myös tupakkatuotteiden hinnat vaihtelevat EU-maissa huomattavasti huolimatta siitä, että tupakkaverotusta on yhdenmukaistettu tupakkaverodirektiivillä. Savukkeiden keskihinta vaihtelee EU:ssa Liettuan 2,3 eurosta Irlannin 8,5 euroon 20 kappaleelta. Keskihintaisen savukeaskin euromääräisellä verorasituksella mitattuna savukkeiden verotaso on Suomessa suuruudeltaan Euroopan ylempää keskiluokkaa. Savukkeiden verotus on korkeinta Irlannissa ja Iso-Britanniassa sekä Ranskassa. Muista jäsenvaltioista Alankomaissa, Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa ja Belgiassa savukkeiden verotus on hieman Suomea ankarampaa. Euromääräisiä verorasituksia vertailtaessa on kuitenkin otettava eri maiden hintatasojen lisäksi huomioon niiden lähialueiden hintatasot.

Myös savukkeiden verorakenne vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden kesken, eikä jäsenvaltioiden soveltama verorakenne ole riippuvainen niiden soveltamasta savukeverotuksen tasosta. Useimmissa jäsenvaltioissa on käytössä Suomen tapaan vähimmäisvero.

Ruotsi

Ruotsissa korotettiin 1990-luvun lopussa tupakkaveroa yli 50 prosenttia. Veronkorotukset johtivat suoraan salakuljetuksen ja pimeiden markkinoiden kasvuun. Huolimatta suurista veronkorotuksista tupakkaverotuotot laskivat, sillä verollisten savukkeiden myynti väheni merkittävästi. Veronkorotusten seurauksena Ruotsiin syntyi laajat laittomien tupakkatuotteiden markkinat. Laittoman kaupan kasvuun reagoitiin alentamalla tupakkaverotusta useita vuosia korotusten jälkeen, mutta verotuotot palasivat entiselle tasolleen vasta noin kymmenen vuoden kuluttua.

Ruotsissa siirryttiin vuoden 2011 alusta savukkeiden verotuksessa lähes kokonaan yksikköperusteiseen verotukseen. Savukkeiden yksikköperusteinen vero on 152,85 euroa 1000 savukkeelta ja arvoperusteinen vero on yksi prosentti vähittäismyyntihinnasta. Ruotsissa käytössä oleva savukkeiden verorakenne täyttää tupakkaverodirektiivin edellytykset yksikkö- ja arvoperusteisesta verorakenteesta, mutta verotus perustuu vahvasti yksikköperusteiseen veroon. Verotaso on sidottu kuluttajahintaindeksiin. Vähimmäisveroa ei Ruotsin käyttämällä verorakenteella tarvita.

Tanska

Myös Tanska muutti huhtikuussa 2012 tupakkaverorakenteensa voimakkaasti yksikköveroon perustuvaksi. Tanskassa yksikkövero on 156,46 euroa 1000 savukkeelta ja arvovero yksi prosentti vähittäismyyntihinnasta. Tanskassa on päätetty vuoden 2014 alusta voimaan tulevasta pienestä yksikköveron korotuksesta.

On huomattava, että Ruotsissa ja Tanskassa tupakkatuotteiden hintaerot naapurimaihin verrattuna eivät ole niin merkittäviä kuin Suomessa. Ruotsissa myös verottomien tupakkatuotteiden osuus kulutuksesta on vähäi-

sempi kuin Suomessa. Tässä mielessä Ruotsilla ja Tanskalla on Suomea joustavammat mahdollisuudet tupakkaveron tason ja rakenteen muutoksiin.

Viro

Viro on korottanut viime vuosina useasti tupakkaveroaan ja saavuttanut tupakkaverodirektiivin edellyttämän vähimmäisverotason. Virossa on päätetty korottaa tupakkaveroa myös tulevaisuudessa viisi prosenttia vuodessa vuoteen 2016 saakka. Viron veronkorotuksista huolimatta tupakkatuotteiden hintaerot Suomen ja Viron välillä ovat edelleen suuret. Keskihintainen savukeaski maksaa Virossa noin puolet siitä, mitä vastaava aski maksaa Suomessa.

Tupakkaveron korotuksia tehtäessä Viron kohtaamat haasteet matkustajatuonnin ja harmaatuonnin osalta ovat pitkälti samoja kuin Suomella. Savukkeiden suuren hintaeron takia Viron ja sen lähialueiden välillä on oletettavaa, että Viron on mahdollista jatkosakin korottaa tupakkaveroaan vain maltillisesti.

1.4 Nykytilan arviointi

Tupakkaveroa on korotettu vuosina 2009, 2010 ja 2012. Veronkorotuksia on perusteltu sekä valtiontaloudellisilla että terveyspoliittisilla syillä. Korotuksilla on tavoiteltu maltillista tupakkatuotteiden hintojen nousua ja siten tupakan aiheuttamien haittojen ehkäisemistä. Tavoitteena on ollut mitoittaa korotukset niin, että tupakkatuotteiden hinnannousu ei johtaisi merkittävässä määrin kotimaisen myynnin korvautumiseen matkustajatuonnilla tai laittomalla tuonnilla.

Tupakkaveron korotukset on kohdistettu halpahintaisiin tuotteisiin toisaalta tuoteryhmien välillä ja toisaalta tuoteryhmien sisällä, millä on pyritty ehkäisemään tupakoinnin aloittamista nuorten keskuudessa. Tavoitteena on erityisesti ollut suhteellisen hintaeron kaventaminen itse käärityn savukkeeseen ja tehdasvalmisteisen savukkeeseen välillä, minkä takia savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa on korotettu huomattavasti savukkeiden veroa enemmän. Kun vuoteen 2008 verrattuna savukkeiden veroa on koro-

tettu noin 30 prosenttia, savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa on korotettu noin 80 prosenttia. Koska itse käärityn savukkeen veron lähtötaso on selvästi tehdasvalmisteisen savukkeen verotaso alhaisempi, korotusten arvioitiin merkitsevän euromääräisesti suurin piirtein yhtä suuria veronkorotuksia sekä yhtä tehdasvalmisteista että yhtä itse käärittyä savuketta kohden.

Tupakkatuotteiden hintaan ja verotukseen vaikuttavat toimenpiteet ovat tehokas keino vaikuttaa tupakointiin väestötasolla. Vaikka verotuksella voidaan vaikuttaa tupakoinnin ja siitä aiheutuvien haittojen vähentämiseen, tupakkaverotuksen tasoa määritettäessä on tärkeää ottaa huomioon, että kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nousu luo helposti kannustimia sekä matkustajatuonnille että harmaatuonnille johtuen tupakkatuotteiden jo valmiiksi suurista hintaeroista lähialueisiin nähden. Liian suuret kertakorotukset voivat johtaa matkustajatuonnin ja laittoman tupakkatuotteiden välittämisen hallitsemattomaan kasvuun sekä sitä kautta veropohjan kaventumiseen ja verotuottojen laskuun ilman merkittäviä toivottuja terveydellisiä vaikutuksia. Tupakkatuotteiden harmaiden ja laittomien markkinoiden voidaan sanoa olevan Suomessa edelleen hallinnassa, mutta samalla kuitenkin matkustajatuonnin osuus savukkeiden kokonaiskulutuksesta on suuri.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti korottaa tupakkaveroa terveystaloudellisiin ja valtiontaloudellisiin perusteisiin.

Veronkorotuksella tavoitellaan maltillista tupakkatuotteiden hintojen nousua ja siten tupakan aiheuttamien haittojen ehkäisemistä huomioiden matkustajatuonti sekä laittomien markkinoiden kehitys. Veronkorotukset ehdotetaan kohdistettaviksi yksikköperusteiseen veroon, jotta tupakkaverotus siirtyisi kohti yksikköperusteista verotusta hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen mukaisesti. Myös tupakkaverodirektiivissä vahvistetaan yksikköperusteista verotusta, kun vuoden

2014 alusta savukkeiden yksikköperusteisen veron vähimmäistaso nostetaan 7,5 prosenttiin keskihintaisen savukkeen kokonaisveromäärästä. Vuonna 2012 yksikköperusteisen veron osuus oli Suomessa 11,5 prosenttia keskihintaisen savukkeen kokonaisveromäärästä.

Veronkorotuksen mitoituksessa on otettava huomioon kotimaisen hinnannousun vaikutus matkustajatuontiin, salakuljetukseen ja muihin harmaisiin markkinoihin. Suurten veronkorotusten riskinä on, että tupakkatuotteiden matkustajatuonti ja salakuljetus kasvaisivat hallitsemattomasti, kotimainen veropohja pienenesi sekä tupakkaverotuksen valtiontaloudelliset ja terveydelliset tavoitteet vaarantuisivat.

2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Koska tupakkaverotuksessa on useita elementtejä, veronkorotus voitaisiin toteuttaa eri tavoin. Veronkorotus ehdotetaan toteutettavaksi savukkeiden ja irtotupakan osalta hallitusohjelman mukaisesti yksikköperusteista veroa korottamalla siten, että veron arvoperusteinen osa säilyisi nykyisellään.

Vaihtoehtona olisi muuttaa verorakenne nykyistä voimakkaammin yksikköperusteiseen verotukseen. Verorakenteen muuttaminen kerralla voimakkaasti yksikköperusteiseen verotukseen tarkoittaisi, että arvoperusteisen veron osuutta olisi alennettava nykyisestä. Arvoperusteinen vero vaikuttaa eniten korkeimpien hintaluokkien tupakkatuotteisiin ja ilman merkittävää veronkorotusta joidenkin kalliimpien tupakkatuotteiden vero laskisi. Tämä ei olisi terveystaloudellisten tavoitteiden mukaista, ja siinäkin tapauksessa, että veronalennus ei siirtyisi hintoihin, valtion verotuotot vähenisivät.

Suomessa on katsottu, että tupakkaverotuksen kolmen veroelementin yhdistelmään perustuvalla verorakenteella on voitu tehokkaasti verottaa kaikenhintaisia savukkeita. Ensinnäkin, yksikköverolla verotetaan jokaista savuketta. Vahvasti yksikköveroon perustuvassa verorakenteessa veron osuus hinnasta on kuitenkin sitä pienempi mitä kalliimmasta savukkeesta on kysymys. Tämän on katsottu olevan ongelmallista etenkin Suomen kaltaisilla hyvin keskittyneillä savu-

kemarkkinoilla, joilla etenkin kalliimpien savukkeiden markkinat ovat pitkälti keskittyneet. Toiseksi, arvoperusteisen veron ansiosta kalliiden savukkeiden suhteellinen verorasitus on voitu asettaa riittävän korkealle tasolle alentamatta kuitenkaan halpojen savukkeiden verorasitusta, sillä vähimmäisverolla turvataan se, että halpojen savukkeiden vero on terveystaloudellisesti riittävän korkeaksi katsottu tasolla. Toisaalta vahvasti yksikköperusteinen veromalli aiheuttaisi merkittävän hinnannousun halvoille savukkeille, mikä voisi lisätä riskiä savukkeiden matkustajatuonnin samoin kuin harmaatuonnin kasvulle.

Arvoveron ansiosta tupakkaveron määrä on myös automaattisesti seurannut inflaatiota sellaisinaikin vuosina, kun veronkorotuksia ei ole tehty.

Lisäksi on huomattava, että Suomessa savukkeiden verorakenne painottuu jo nykyisin suurelta osin yksikköperusteiseen verotukseen, sillä yksikköperusteisella vähimmäisverolla verotetaan noin puolet savukkeista.

Hallitusohjelmassa yksikköperusteiseen veroon siirtymisen edellytykseksi on asetettu terveydellisten ja valtiontaloudellisten tavoitteiden saavuttaminen. Nykyinen tupakkaveron rakenne toteuttaa molemmat tavoitteet hyvin eikä rakenteen merkittävällä muuttamisella yksikköveron suuntaan ole saavutettavissa näiden tavoitteiden kannalta parempaa tulosta Suomen kaltaisilla tupakkamarkkinoilla.

2.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien, piippu- ja savuketupakan ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa korotettaisiin keskimäärin 10 prosenttia.

Savukkeiden veroa ehdotetaan korotettavaksi siten, että savukkeiden yksikköperusteinen vero korotettaisiin 22,50 eurosta 28,00 euroon tuhannelta kappaleelta. Savukkeiden arvoperusteisen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan 52 prosentissa vähittäismyyntihinnasta. Korotusta nykyiseen verokantaan olisi keskimäärin 10 prosenttia.

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa ehdotetaan korotettavaksi sa-

vukkeiden tapaan siten, että yksikköperusteista veroa korotettaisiin. Yksikköperusteiseksi veroksi ehdotetaan 20,00 euroa kilogrammaa kohti. Korotusta nykyiseen verokantaan olisi 3,50 euroa kilogrammaa kohti, mikä vastaa keskimäärin 10,5 prosentin suurista veronkorotusta. Viime vuosien suurten veron korotusten takia itse käärittävän tupakan veroa ei ehdoteta korotettavaksi prosentissa savukkeita enemmän.

Sikarien ja pikkusikarien veroa ehdotetaan korotettavaksi 29 prosenttiin vähittäismyyntihinnasta. Myös piippu- ja savuketupakan yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi 19,00 euroon kilogrammalta. Piippu- ja savuketupakan arvoperusteisen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan. Muun tupakkaa sisältävän tuotteen ja savukepaperin verojen ehdotetaan säilyvän ennallaan.

Lisäksi savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisveroja ehdotetaan korotettaviksi siten, että suhteellinen veronkorotus painottuisi lievästi halpahintaisiin tuotteisiin ja että veronkorotuksesta seuraava euromääräinen hinnannousu olisi sama sekä halvoilla että kalliilla tuotteilla. Savukkeiden vähimmäisvero olisi 161,50 euroa tuhannelta kappaleelta ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero olisi 97,50 euroa kilogrammalta. Vähimmäisvero tulisi käytännössä sovellettavaksi enintään 5,14 euron hintaiseen 20 kappaleen savukeaskiin ja enintään 4,47 euron hintaiseen 30 gramman irtotupakkapussiin.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettavan veron korotuksen seurauksena valtion tupakkaverotulojen arvioidaan kasvavan noin 50 miljoonaa euroa vuositasoina vaikutuksena verrattuna tilanteeseen, jossa veromääriin ei tehtäisi muutoksia. Ottaen huomioon valmisteverojen tilitysjaksojen vaikutuksen vuosikertymään ja kokemukset verovelvollisten varautumisesta veronkorotukseen, vuoden 2014 tupakkaverokertymän arvioidaan kasvavan korotuksen seurauksena noin 33 miljoonaa euroa. Verovelvollisten mahdollisuus varautua ehdotettaviin muutok-

siin saattaa vähentää edelleen vuoden 2014 verokertymää ennustetusta jonkin verran. Tämä merkitsee sitä, että veronkorotuksen tuottovaikutus toteutuu täysimääräisenä vasta vuonna 2015.

Tupakkatuotteiden verorasitus siirtyisi hallitusohjelman linjauksen mukaisesti nykyistä enemmän yksikköveroon. Yksikkövero ei seuraa automaattisesti yleistä hintakehitystä, mikä merkitsee sitä, että hintatason noustessa veron osuus pienenee. Inflaatiokehityksen huomioon ottaminen yksikköveroon perustavassa järjestelmässä edellyttää lakimuutosta.

Veronkorotuksen johdosta savukkeiden hinnat nousisivat keskimäärin 7,7 prosenttia. Korotus painottuisi lievästi halpahintaisiin tuotteisiin siten, että halpojen savukkeiden hinnat nousisivat 8,5 prosenttia. Tämä tarkoittaisi sitä, että 20 kappaleen savukeaskin hinta nousisi arviolta noin 38 senttiä sekä halvassa että kalliimmassa hintaluokassa. Hinta-arvioissa on oletettu, että veronkorotukset siirtyisivät täysimääräisinä hintoihin.

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan hinnat nousisivat keskimäärin 8,5 prosenttia. Euromääräisesti yhden irtotupakkapussin hinta nousisi noin 37 senttiä 30 grammalta.

Muun piippu- ja savuketupakan hinta nousisi keskimäärin seitsemän prosenttia. Sika-reiden ja pikkusikareiden hinnat nousisivat keskimäärin neljä prosenttia.

Tupakkaveron korotuksen inflaatiovaikutuksen arvioidaan olevan 0,13 prosenttia eli kuluttajahintaindeksin muutoksen ennustetaan olevan veronkorotuksen takia 0,13 prosenttiyksikköä suurempi kuin ilman korotusta. Tämä merkitsee sitä, että julkisen talouden kuluttajahintaindeksiin sidoksissa olevien menojen arvioidaan kasvavan veronkorotuksen takia hieman.

Tilastoidun kulutuksen arvioidaan veronkorotuksen vuoksi vähenevän. Osa tilastoidun kulutuksen vähenemisestä korvautuu kuitenkin lisääntyneellä matkustajatuonnilla, mikä on otettu kokonaiskulutusennusteessa huomioon.

Kulutuksen muutoksen arvioinnissa on käytetty tupakkatuotteiden kysynnän hintajoustoa 0,41. Veronkorotuksesta johtuvan tupakkatuotteiden vähittäishintojen nousun seurauksena tupakkaveron veropohjan eli tu-

pakkatuotteiden tilastoidun kulutuksen arvioidaan vähenevän runsas kolme prosenttia verrattuna tilanteeseen, jossa veronkorotuksia ei tehtäisi. Lisäksi osan sekä tehdasvalmistesten että itse käärittyjen savukkeiden kulutuksen laskusta arvioidaan korvautuvan matkustajatuonnilla. Matkustajatuonnin lisääntymisen vuoksi tupakkatuotteiden yhteenlasketun kokonaiskulutuksen vähenemisen arvioidaan jäävän noin kahteen prosenttiin verrattuna tilanteeseen, jossa veromuutoksia ei tehtäisi.

Veronkorotusten vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että eri tekijät vaikuttavat eri tavoin tupakkatuotteiden kulutukseen. Lisäksi on otettava huomioon, että tupakka on riippuvuutta aiheuttava tuote, joten kulutuksen vähenemä voi myös toteutua vasta pidemmällä aikavälillä.

Ehdotettu tupakkaveron korotus kohdistuu tupakkateollisuuden toimijoihin eri tavoin riippuen yritysten markkinoista. Tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa tupakkamarkkinat muuttuvat entistä keskittyneemmiksi. Tällä saattaa olla myös vaikutusta eri toimijoiden toimintaedellytyksiin Suomessa. Veronkorotuksen painottamisesta yksikköveroon aiheutuu myös verorakenteeseen muutoksia, jotka vaikuttavat tupakkateollisuuden toimijoihin eri tavoin. Koska yksikköveroon tehty korotus on absoluuttisesti sama kaikissa hintaryhmissä, on korotus suhteellisesti suurempi halvemmissä tuoteryhmissä. Tästä voi syntyä kilpailuetua korkeamman hintaluokan tuotemerkeille.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Veronkorotuksen seurauksena tupakkatuotteiden kulutuksen arvioidaan vähenevän. Kulutuksen vähenemisestä johtuva terveyshaittojen vähenemä realisoituu kuitenkin vasta pitkällä aikavälillä. Väestötasolla arvioituna tupakoinnin vähentymisen voidaan olettaa tasaavan eri sosiaaliryhmien välisiä terveyseroja, sillä tupakointi on yleisempää alemmissä sosiaaliryhmissä. Tutkimuksissa on myös todettu, että tupakkatuotteiden, erityisesti halvempien, hintojen noustessa tupakkatuotteiden kulutus vähenee erityisesti nuorisolla aikuisia herkemmin.

Tupakkatuotteiden veronkorotus voi johtaa tupakkatuotteiden salakuljetuksen lisääntymiseen, sillä tupakkatuotteiden hintaerot Suomen ja lähialueiden välillä ovat suuria. Lisäksi hintaeron lisääntyminen voi johtaa tuonnin lisääntymiseen, jossa laillisesti matkustajatuontina tuotuja tupakkatuotteita välitetään kotimaassa laittomasti.

Tupakkaveron korotuksella on lievästi tuuloeroja kasvattava vaikutus, mikä johtuu siitä, että alimmissa sosiaaliryhmissä tupakointi on yleisempää ja siitä, että vaikutus ostovoimaan on suhteellisesti suurempi alimmissa tuloluokissa. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa tehdyn arvion mukaan väestön alimmassa tulokymmenyksessä korotus heikentää ostovoimaa 0,20 prosentilla, kun ylimmässä vaikutus on 0,03 prosenttia.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Esitys liittyy pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman veropoliittiseen linjaukseen, jonka mukaan tupakan haittojen ehkäisemiseksi niiden verotusta kiristetään mahdollisuuksien mukaan ja laittomien markkinoiden kehitys huomioiden. Tupakan verotuksessa siirrytään kohti yksikköperusteista verotusta terveydellisten ja valtiontaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Esityksestä on pyydetty lausunto Tupakkateollisuusliitto ry:ltä, Philip Morris Finland Oy:ltä, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:ltä ja Päivittäistavara-kauppa ry:ltä, jotka ovat antaneet lausuntonsa.

Päivittäistavara-kauppa ry vastusti esitettyä veronkorotusta, sillä sen mukaan se kasvat- taisi salakuljetusta ja matkustajatuontia Vi- rosta ja erityisesti Venäjältä, ja samalla tupa-

kan laiton myynti ja välitys yleistyisivät. Ko- rotus vaikuttaisi myös kaupan alan kannatta- vuuteen, ja eritoten pieniin kauppoihin ja kioskeihin, sillä nykyisessä kilpailutilantees- sa korotuksen täysmääräinen siirtäminen hin- toihin olisi epätodennäköistä. Mikäli korotus kuitenkin tulisi voimaan, tarvittaisiin hinnoit- telu- ja tietojärjestelmämuutoksiin puolen vuoden siirtymäaika.

Elinkeinoelämän ja tupakkateollisuuden lausunnoissa nostettiin esiin, että ehdotettu siirtymä yksikköveron suuntaan on varsin vähäinen tai jopa hallitusohjelman tavoittei- den vastainen. Lausunnoissa kannatettiin voimakkaasti arvoperustaisen veron tason laskua ja kokonaisvaltaista, niin terveyspo- liittisesti kuin fiskaalisestikin perusteltuna pidettyä, rakennemuutosta yksikköveron suuntaan. Nykyisen verorakenteen nähtiin li- säävän matkustaja- ja harmaatuontia, ja niin ikään veronkorotuksen uskottiin johtavan matkustajatuonnin kasvamiseen ja ennustet- tua pienempiin verotuottoihin.

Esityksessä mainituilla perusteilla edotuk- seen ei ole tehty lausuntojen johdosta muu- toksia.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousar- vioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2014 alusta.

Edellä esitetyn perustella annetaan edus- kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) liite, sellaisena kuin se on laissa
1314/2011, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 _____ .

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2013

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Valtiovarainministeri *Jutta Urpilainen*

*Liite***VEROTAULUKKO**

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	28,00/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	161,50/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	29,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	19,00/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	20,00/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	97,50 kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Voimassa oleva laki

VEROTAULUKKO

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	22,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	146,00/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	27,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	13,50/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	16,50/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	87,50 kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

Ehdotus

VEROTAULUKKO

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	28,00/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	161,50/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	29,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	19,00/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	20,00/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	97,50 kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0