

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 15/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 regeringens proposition med förslag till ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis (RP 127/2014 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande (ShUU 9/2014 rd) om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finanssekreterare Veli Auvinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Meri Paavola, social- och hälsovårdsministeriet
- tullöverinspektör Seppo Raitolahti, Tullstyrelsen
- skatteexpert, politices doktor Mika Jokinen, Finlands Näringsliv rf
- jurist Janne Koivisto, Dagligvaruhandeln rf
- styrelseordförande Alexander Gräsbeck, Tupakkateollisuusliitto ry
- chefsekonom Mikael Kirkko-Jaakkola, Skattebetalarnas Centralförbund
- direktör Mikael von Rabenau, Philip Morris Finland Oy
- Senior Manager Markus Kärki och direktör Jarkko Orjatsalo, Ernst & Young Oy.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Institutet för hälsa och välfärd
- Företagarna i Finland rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att accistabel-len i bilagan till lagen om tobaksaccis ändras. Accisen, det vill säga punktskatten, på cigaretter, cigarrer och cigariller, pip- och cigarettobak samt finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, föreslås bli höjd med i genomsnitt nio procent. Højningarna ska huvudsakligen gälla punktskatt per enhet för tobaksprodukter.

Som en följd av højningen beräknas cigarettpriserna stiga med i genomsnitt 7,1 procent och priset på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med i genomsnitt 7,7 procent.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Bakgrund

Den föreslagna höjningen av punktskatten på tobak följer samma linje som vid de tre senaste höjningarna, det vill säga 2010, 2014 och 2014. Höjningarna gäller *den enhetsbaserade delen* utom för cigarer och cigariller. För dem tas det bara ut *en värderelaterad skatt* på detaljhandelspriset. Vidare höjs *minimiskatten* per enhet på cigaretter och finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter, och höjningen avser i synnerhet billigare produkter. Avvägningen spelar en roll eftersom ungefär hälften av alla skattebelagda cigaretter berörs. Följaktligen kan skatten fortfarande vara tillräckligt hög i ett hälsopolitiskt perspektiv, bland annat med tanke på unga människor.

Propositionen bygger på programmet för statsminister *Jyrki Katainens* program och på planen för de offentliga finanserna 2015—2018, som båda läggs fast också i programmet för statsminister *Alexander Stubbs* regering. I likhet med tidigare höjningar motiveras också denna höjning med hälsopolitiska och statsfinansiella skäl och tanken är att priserna på tobaksvaror ska stiga måttligt. Målet har dessutom varit att dimensionera höjningarna så att den skattefria resandeförseln inte ökar märkbart och så att smuggling och annan illegal införsel som faller utanför beskattningen kan hållas under kontroll. Propositionen fokuserar på skatt per enhet precis som det är skrivet i regeringsprogrammet.

Skatterna höjs med i snitt nio procent och höjningen gäller således också finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter. Vid tidigare ändringar har priset på finskuren tobak höjts mer än på andra tobaksvaror för att minska den relativa skillnaden i pris på rullade cigaretter och industriellt tillverkade cigaretter. Skattebördan på finskuren tobak har ökat avsevärt: i snitt hela 102 procent¹ 2009—2014 medan skatten på cigaretter har stigit med cirka 45 procent under

samma tid. Följaktligen har det i det här fallet inte ansetts motiverat att höja skatten mer än för andra tobaksvaror.

De aktuella skattehöjningarna beräknas minska den totala konsumtionen av tobaksvaror allt som allt med ungefär två procent och hölja skatteinkomsterna med ungefär 50 miljoner euro om året från och med 2016. Kalkylen för skatteintäkter är mindre, cirka 25 miljoner euro. Det beror bland annat på hur redovisningsperioderna för punktskatter infaller och på att de skattskyldiga har garderat sig i förväg. Generellt sett går alltså bedömningen av effekterna i samma riktning som för ett år sedan.

Också de förväntade effekterna på priserna ligger i linje med utvecklingen under tidigare år. Priset på cigaretter förväntas stiga med i snitt 7,1 procent och med 7,7 procent på billigare cigaretter, förutsatt att höjningen som väntat slås ut på priserna till fullt belopp. Eftersom höjningen i någon mån fokuseras på de billiga cigaretterna är prisökningen av samma storleksordning för både billiga och dyra tobaksvaror. Det betyder att till exempel priset för ett paket med 20 cigaretter stiger med uppskattningsvis 38 cent i alla prisklasser. Likaså stiger priset på en 30 grams påse pip- och cigarrettobak med cirka 37 cent.

Utskottets överväganden

Utskottet menar att propositionen skattepolitiskt sett är konsekvent och dessutom motiverad med avseende på målsättningen och utvecklingen hittills. A och O är att vår tobakspolitik och de regelbundna, måttliga prishöjningarna har genererat bra resultat. Det kommer fram dels i att rökarna har blivit färre, dels i att skatteintäkterna ökar samtidigt som den oregistrerade konsumtionen än så länge är stabil. Överlag anser soci-

¹ Siffrorna innehåller höjningarna av tobaksskatten 2009—2014 plus höjningen av mervärdesskatten 2013. Till följd av skattehöjningarna har priset på cigaretter samtidigt stigit med i snitt 34 procent och priset på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter med 73 procent.

al- och hälsovårdsministeriet att skattehöjningarna på tobaksvaror och de anknyttande prisökningarna vara den mest effektiva enskilda metoden för att minska rökningen i hela befolkningen. Det är också ett verktyg för att minska skillnaderna i rökning mellan de socioekonomiska grupperna och skillnaderna i hälsa till följd av dem. Nu har vi första gången tecken som tyder på att skillnaderna håller på att krympa.

Till exempel har antalet unga som röker dagligen halverats sedan 2001 och även antalet vuxna i arbetsför ålder som röker dagligen har minskat klart². Samtidigt ökade skatteinflödet med ungefär 20 procent 2008—2013³. Enligt myndigheterna har den oregistrerade konsumtionen fortsatt varit oförändrad och legat på 15—17 procent⁴ av den totala konsumtionen. Detta trots att prisskillnaderna fortfarande är stora i jämförelse med våra närområden.

För att behålla en gynnsam jämvikt behöver förändringarna i nivån och strukturen på skatten vara måttliga, menar utskottet. De föreslagna höjningarna är däremot så stora att de inte kan vara ännu större utan att de medför vissa risker. Det går enligt finansministeriet nämligen inte att göra tillförlitliga prognoser av hur beteendemönstren påverkas och följderna skulle i så fall inte nödvändigtvis gå att kontrollera. Höjningarna måste överlag vara tillräckligt måttliga, men de kunde däremot göras regelbundet, ibland rent av halvårsvis. — Utskottet har vägt in denna bedömning.

Social- och hälsovårdsutskottet förordar en måttlig höjning av skattenivån i enlighet med propositionen. I likhet med Institutet för hälsa och välfärd anser social- och hälsovårdsutskottet att man bör följa upp om konsumtionsmönstren för cigaretter och löstobak kan ha förändrats, eftersom finskuren tobak i rullade cigaretter är den mest skadliga tobaksvaran.

Vidare understyrker finansutskottet att det också behövs annan uppföljning för att myndigheterna fortfarande ska ha kontroll över utvecklingen. Detta gäller inte minst trafiken vid den östra gränsen, eftersom merparten av de illegalt införda cigaretterna kommer från Ryssland, antingen direkt eller via ett tredje land. Dessutom kommer en betydande del av de lagligt införda cigaretterna in på den finländska marknaden via Ryssland och för verksamheten står den organiserade brottsligheten. Det kan förutom växande sociala problem leda till en tydlig snedvridning av konkurrensen inom handeln.

Avslutningsvis går utskottet kort in på frågan hur punktskatten på tobak är uppbyggd. Det är en fråga som starkt lyftes fram under behandlingen i utskottet. Bakgrunden är en uppdragsundersökning för tobaksindustrin⁵, som visar att de fiskala och folkhälsorelaterade målen med punktskatten kunde nås bättre om den värderelaterade delen sänks och skatten per enhet höjs mer än regeringen föreslår. Branschen anser dessutom att de föreslagna höjningarna är så rejält tilltagna att den skattefria resandeförseln kan börja peka uppåt igen trots en gynnsam utveckling de senaste åren.

Utskottet anser dock att man varken kan eller bör dra alltför långtgående slutsatser av undersökningen.

Skattestrukturen

Enligt tobaksindustrin och branschaktörerna innebär en strukturell ändring att den prisrelaterade punktskatten sjunker när skatten per enhet stiger. De uppger att detta är den rådande trenden i Europa utan att något land har sänkt skattenivån eller tummat på de hälsomässiga målen.

² Enligt SHM rökte 12 procent av unga i åldrarna 14—18 år dagligen 2013, medan det var 25 procent 2001. För personer i arbetsför ålder var procentsatserna 16 respektive 24 procent. I Finland finns det trots det fortfarande omkring en miljon rökare.

³ Prognosen för i år är 743 miljoner euro. Siffran minskar dock av att man garderade sig och lagrade varor inför skattehöjningarna 2013. Effekten beräknas bara cirka 60 miljoner euro. — För jämförelsens skull bör det nämnas att de direkta kostnaderna för tobaksrelaterade sjukdomar årligen uppgår till cirka 300 miljoner euro inom hälso- och sjukvården.

⁴ Av detta uppskattas resandeförseln stå för cirka 11 procent och den illegala förseln för 3—5 procent. Än så länge är handeln på nätet obetydlig.

Tobaksindustrin motiverar sina påståenden dels med forskningsresultat, dels med att Världshälsoorganisationen, Världsbanken och Europeiska kommissionen har talat för skatt per enhet.

De sakkunniga pekade också på strukturella ändringar som Sverige genomförde 2011 och Danmark 2012. Också Estland har sänkt den värderelaterade skatten samtidigt som landet konsekvent gått in för att höja skatten på tobak. I dagsläget är det bara Finland och Italien som har högre värdesskatt. Finland har en hög allmän mervärdesskatt, vilket gör att den prisrelaterade skatten har större effekt.

Utskottet har hört utredarna bakom undersökningen och finansministeriet om undersökningen. Resultatet är att slutsatserna inte kan betraktas som tillförlitliga eftersom det finns stora brister i premisser, metoder, material. Undersökningen tar exempelvis inte på rätt sätt hänsyn till att vår minimiskatt spelar en stor roll för skattestrukturen. Betecknande är också att ingen myndighet, vare sig finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd eller Tullen talar för en ändring av den nuvarande skattestrukturen. Tvärtom är den allmänna inställningen att den nuvarande skattestrukturen med sina tre element är varit ett bra instrument för att beskatta cigaretter i varierande prisklasser. Detta har ansetts vara av betydelse i ett land som Finland där man måste ta hän-

syn till hur den koncentrerade tobaksmarknaden påverkar den fria prisbildningen och beakta trycket från den lagliga och olagliga marknaden i närområdet. - De gynnsamma förändringarna talar också de för vår nuvarande linje.

Finansministeriet anser att det inte är motiverat att rakt av jämföra Finland med Danmark och Sverige. De har en annan roll gentemot de närmaste grannarna än Finland. Det bör också noteras att den rekommendation från WHO som anförts till stöd för en modell med skatt per enhet i första hand avser utvecklingsländer som tar sina första steg mot tobaksskatter eller en skattestruktur utan minimiskatt. WHO:s rekommendation kan alltså inte ligga till grund för slutsatser för Finlands del. — I Finland har vi med en tillräckligt hög minimiskatt per enhet bland annat kunnat förhindra att unga människor börjar röka.

En skattereform i riktning mot enhetsbaserad beskattning som tobaksindustrin föreslår kräver allt som allt en alltför stor höjning av skatten på billiga cigaretter. Det är enligt dagligvaruhandeln just de billiga cigaretterna som fungerar som buffert mot illegal införsel. Uppfattningarna om att den oregistrerade införseln har förändrats är således inte helt samstämmiga.

Utskottet anser därför att propositionen är hållbar också med avseende på behandlingen av skattestrukturen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

⁵ Ernst & Young: Savukeverotuksen muuttuminen Suomessa — Tutkimus Suomen savukeverotuksen muuttamisesta sekä muutoksen vaikutuksista kulutukseen ja valtion verotuloihin, 26.3.2014.

Helsingfors den 17 oktober 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Pertti Hemmilä /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Sampsa Kataja /saml
Anneli Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Mika Lintilä /cent
Mats Nylund /sv
Heli Paasio /sd

Kari Rajamäki /sd
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Sari Sarkomaa /saml
Jouko Skinnari /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Kauko Tuupainen /saf
Kari Uotila /vänst (delvis)
Ville Vähämäki /saf
ers. Risto Kalliorinne /vänst (delvis)
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

Centern godkänner inte den nedskärning av barnbidragen med 113 miljoner euro som statsminister Stubbs regering har föreslagit. Vi i Centern föreslår att nedskärningen återtogs och att staten i stället delvis tar in motsvarande belopp genom en större höjning av tobaksaccisen.

För att kompensera familjerna för den stränga barnbidragsnedskärningen har regeringen tänkt införa ett barnavdrag som minskar skatteinkomsterna med 70 miljoner euro. Detta förutsätter en investering på 2,5 miljoner i Skatteförvaltningens informationssystem plus ytterligare utgifter, finansierade med lån, för att minska statens framtida skatteintäkter. Till det ska läggas de årliga driftskostnaderna.

Den viktigaste orsaken till att barnavdragssystemet blir så dyrt är att det kräver ändringar i 17 av Skatteförvaltningens program. Priset stiger ytterligare därför att Skatteförvaltningen inte sedan tidigare har tillgång till alla de uppgifter som behövs. Tillräckligt täckande uppgifter om olika vårdnadsförhållanden saknas.

Blotta vetskapen om att skatteförvaltningen behöver mera pengar till ett kännbart belopp för datasystemändringar och andra förberedelser på grund av barnavdraget borde få vem som helst att inse att det är fråga om en reform som på många sätt komplicerar beskattningen och ökar byråkratin. Det här har uppenbarligen inte gått upp för regeringspartiernas ledamöter än, eftersom riksdagen i tilläggsbudgeten för 2014 godkände tilläggsanslag för att ta i bruk ett barnavdragssystem inom beskattningen.

I Finland avstod vi i början av 1994 från familjerelaterade skatteförmåner och satsade istället pengar på barnbidragen. Därmed blev beskattningen enklare och skattepolitiken förnuftigare. Det föreslagna barnavdraget kommer nu att leda till att beskattningen blir svårbegripligare och mindre genomskinlig.

Förra och enda gången barnbidragen har justerats nedåt skedde när vi, precis som nu, hade

en röd blå regering ledd av socialdemokraterna och samlingspartiet. Statsminister Paavo Lippens regering decimerade anslaget för barnbidrag med 750 miljoner mark (RP 28/1995 rd). Regeringen Stubb-Rinne gör nu samma tragiska värdeval.

Barnavdragssystemet innebär att utgiftsramen kringgås

Regeringspartierna har inte gått med på att ta tillbaka nedskärningen av barnbidragen, inte ens att reducera den. Detta har motiverats med att de överenskomna utgiftsramarna för statsfinanserna skulle överskridas om man gjorde det. Däremot anser regeringen inte att ett skatteavdragssystem inverkar på utgiftsramarna på något sätt.

Regeringen lurar ingen annan än sig själv med denna argumentation. Skatteavdragssystemet går nämligen stick i stäv med det program regeringen själv har utarbetat. Det sägs i statsminister Stubbs regeringsprogram att regeringen fullföljer utgiftsreglerna i de ramar som regeringen Katainen ställt upp i sitt regeringsprogram. I dem sägs att regeringen *inte kommer att använda skattestöd för att kringgå ramarna i strid med syftet med utgiftsreglerna. Ramarna är neutrala vid sådana förändringar i skattestöd och utgifter som har samma effekter på intäkterna. Syftet med den regeln är uttryckligen att förhindra ett sådant lurendrejeri som vi nu bevittnar i samband med barnavdraget.*

Centern vill delvis täcka en återtagen barnbidragsnedskärning genom höjd tobaksaccis

Centern har krävt att regeringen helt och hållet avstår från nedskärningen av barnbidragen med 113 miljoner euro, vilket utgör cirka 8 procent av barnbidragen. Samtidigt bortfaller behovet av barnavdrag. Nedskärningen försvårar barnfamiljernas ekonomiska situation i ett läge där fattigdom bland barnfamiljer blir ett allt vanligare fe-

nomen och skillnaderna i barns ekonomiska villkor ökar.

Centern vill avstå från att skära i barnbidragen och låta bli att införa ett barnavdrag i beskattningen, varvid skatteintäkterna skulle öka med 70 miljoner euro jämfört med det som regeringen föreslagit. Samtidigt skulle man undvika de kostnader på 2,5 miljoner euro för att införa ett informationssystem för barnavdragen och de årliga driftskostnader som det tillfälliga systemet kräver.

För att täcka de 40 miljoner som fattas föreslår centern en höjning av tobaksaccisen. Enligt centerns förslag ska tobaksaccisen för varje produktgrupp i accistabellen ändras så att 40 miljoner euro mer accismedel än vad som föreslås i regeringens proposition (RP 127/2014 rd) flyter in. De inbördes förhållandena mellan olika produktgrupper bibehålls, men så att accisnivån höjs tillräckligt för att intäkterna ska stiga med 40 miljoner.

Hur Centerns förslag påverkar priset på tobaksprodukter

Effekten av Centerns förslag till accistabell på konsumentpriset på typiska tobaksprodukter skulle vara följande:

Cigarretter (ett paket på 20 st) (både i den billiga och den dyra prisklassen):

- Regeringens förslag till accishöjning: +38 cent
- Centerns förslag till ytterligare höjning: +31 cent
- Den sammanlagda prishöjningen på ett paket cigarretter: +69 cent

Rulltobak (en förpackning på 30 g):

- Regeringens förslag till accishöjning: +37 cent
- Centerns förslag till ytterligare höjning: +30 cent
- Den sammanlagda prishöjningen på en förpackning rulltobak: +67 cent

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet men accistabellen i bilagan med följande ändringar:

Lag

om ändring av bilagan till lagen om tobaksaccis

I enlighet med riksdagens beslut
ändras bilagan till lagen om tobaksaccis (1470/1994), sådan bilagan lyder i lag 886/2013, som följer:

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i FiUB)

Bilaga

Produkt	ACCISTABELL		
	Produkt- grupp	Euro/ enhet	Procent av detaljhandels- pris
Cigaretter	1.	38,00/1000 st	52,0
-- Minimiaccis på cigaretter	1A.	189,50/1000 st	—
Cigaretter och cigariller	2.	—	30,0
Pip- och cigarettobak	3.	29,00/kg	48,0
Finskuren tobak avsedd att rullas till cigar- retter	4.	26,50/kg	52,0
-- Minimiaccis på finskuren tobak avsedd att rullas till cigaretter	4A.	115,50 kg	—
Cigarettpapper	5.	—	60,0
Annan produkt som innehåller tobak	6.	—	60,0

Helsingfors den 17 oktober 2014

Timo Kalli /cent
Mika Lintilä /cent

Markku Rossi /cent
Esko Kiviranta /cent