

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 24 prosenttia. Korotukset kohdistuisivat pääosin tupakkatuotteiden yksikköveroon. Korotukset toteutettaisiin kahden vuoden aikana neljässä vaiheessa siten, että ensimmäinen korotus tehtäisiin vuoden 2016 alusta, toinen heinäkuun 2016 alusta, kolmas vuoden 2017 alusta ja neljäs korotus heinäkuun 2017 alusta. Korotukset olisivat senttimääräisesti yhtä suuria kaikissa vaiheissa.

Korotuksen seurauksena arvioidaan savukkeiden hintojen nousevan keskimäärin 19,2 prosenttia (9,6 prosenttia vuonna 2016) ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan hintojen keskimäärin 20,6 prosenttia (10,3 prosenttia vuonna 2016).

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Sovellettava verotaulukko muuttuisi puolen vuoden välein.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö

Kansallinen lainsäädäntö

Tupakkaverosta annetussa laissa (1470/1994), jäljempänä *tupakkaverolaki*, säädetään tupakka- tuotteita koskevista määritelmistä 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 sijasta halpahintaisista savukkeista ja hienoksi leikatusta tupakasta peritään yksikköverusteista vähimmäisveroa.

Tupakkaveroa on viimeksi korotettu vuosien 2009, 2010, 2012, 2014 ja 2015 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. Vuonna 2014 savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien, piippu- ja savuketupakan sekä savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa korotettiin keskimäärin 10 prosenttia ja vuonna 2015 keskimäärin yhdeksän prosenttia.

Vuonna 2009 veronkorotus kohdistettiin tupakkaveron arvoperusteiseen osaan. Vuosina 2010, 2012, 2014 ja 2015 veronkorotukset toteutettiin yksikköveroa korottamalla. Vähimmäisveron taso asetettiin kaikissa veronkorotuksissa siten, että korotus lievästi painottuisi halpahintaisiin savukkeisiin.

Nykyisin savukkeiden yksikköverusteinen vero on 33,50 euroa 1 000 kappaletta kohti ja arvoperusteinen vero 52 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Sikarien ja pikkusikarien vero on 30 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Piippu- ja savuketupakasta kannetaan yksikköverusteista veroa 24,50 euroa kilogrammalta ja arvoperusteista veroa 48 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Savukkeiksi käärittävästä hienoksi leikatusta tupakasta kannetaan yksikköverusteista veroa 23,50 euroa kilogrammalta ja arvoperusteista veroa 52 prosenttia vähittäismyyntihinnasta. Muun tupakkaa sisältävän tuotteen ja savukepaperin vero on 60 prosenttia vähittäismyyntihinnasta.

Savukkeiden vähimmäisvero on 177,00 euroa 1 000 kappaletta kohti ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan 107,50 euroa kilogrammalta. Vähimmäisveron rakennetta muutettiin neuvoston tupakkaverotusta koskevan direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä vuoden 2011 alusta siten, että vähimmäisvero perustuu nykyisin yksikköverusteiseen veroon, kun se aiemmin määräytyi osuutena kysytyimmän hintaluokan tupakkatuotteiden tupakkaverosta.

Vähimmäisverolla on selvä terveystaloudellinen tavoite, koska sillä turvataan se, että halpahintaisista tuotteista peritään hinnasta riippumatta tietty euromäärä veroa. Käytännössä savukkeiden vähimmäisvero on vuonna 2015 tullut sovellettavaksi silloin, kun savukkeiden hinta on enintään 5,52 euroa 20 kappaleelta. Vähimmäisveroa sovelletaan savukkeiksi käärittävään hienoksi leikattuun tupakkaan, jonka hinta on enintään 4,85 euroa 30 gramman tupakkapussilta.

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 verotasonsa 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 arvoverojen yhteismäärän on ylitettävä sekä euromääräinen että prosentuaalinen vähimmäisverotaso. Euromääräinen vähimmäisvero koskee kaikenhintaisten tuotteita, mutta prosentuaalisen vähimmäisveron ylittyminen 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 verotasoa suhteessa hintatasoon kussakin jäsenvaltiossa.

Savukkeiden euromääräinen vähimmäisverotaso on tällä hetkellä 90 euroa 1 000 savukkeelta. Prosentuaalinen vähimmäisverotaso on puolestaan 60 prosenttia keskihintaisten savukkeiden hinnasta. Jäsenvaltioiden, jotka kantavat tupakkaveroa vähintään 115 euroa 1 000 keskihintaiselta savukkeelta, ei kuitenkaan tarvitse noudattaa prosentuaalista vähimmäisvaatimusta.

Tupakkaverodirektiivissä asetetaan myös rajat jäsenvaltioiden soveltamalle savukkeiden verorakenteelle. Jäsenvaltioiden on sovellettava savukkeiden verotuksessa sekä yksikkö- että arvoveroa. Yksikköveron määrää on rajoitettu siten, ettei se saa olla pienempi kuin 7,5 eikä suurempi kuin 76,5 prosenttia siitä keskihintaisten savukkeiden kokonaisverosta, joka syntyy yhdistämällä yksikkö- ja arvovero sekä arvonlisävero. 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.

HE 36/2015 vp

Suomessa nykyisin sovellettava savukkeiden yksikkövero on noin 13,9 prosenttia keskihintaisten savukkeiden kokonaisverosta. Savukkeiden keskihinta on vuonna 2015 arviolta hieman yli 5,80 euroa 20 kappaleelta.

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

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veron on oltava vähintään 46 prosenttia keskihinnasta tai vähintään 54 euroa kilogrammalta. Tammikuusta 2018 lähtien veron on oltava vähintään 48 prosenttia keskihinnasta tai vähintään 60 euroa kilogrammalta. Muun piippuja savuketupakan kuin savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veron on puolestaan oltava vähintään 20 prosenttia vähittäismyyntihinnasta tai 22 euroa kilogrammaa kohti. Sikaerien tai pikkusikaerien 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 yleisen arvonlisäveroprosentin korotus vuonna 2013 on korottanut tupakkatuotteiden hintoja, sillä arvonlisäys nostaa tupakkaveron määrää ja korottaa sitä kautta edelleen hintaa, josta arvonlisävero lasketaan. Verovelvolliset luovuttivat kulutukseen vuoden 2014 lopussa vuoden vaihteen veronkorotukseen liittyen suuria määriä savukkeita, minkä takia veronkorotus ei vielä vuoden 2015 kesään mennessä ole ehtinyt täysin siirtyä myynnissä olevien savukkeiden hintoihin. Koska suuri osuus savukkeiden hinnasta on veroa, vuonna 2015 toteutuvista hinnoista voidaan kuitenkin esittää luotettavia arvioita. Sama koskee jossain määrin myös muita tupakkatuotteita.

Vuosien 2009—2015 tupakka- ja arvonlisäveron korotusten on yhteensä arvioitu kasvattaneen savukkeiden verorasitusta keskimäärin 57 prosenttia ja niiden hintoja korottava vaikutus on ollut keskimäärin 43 prosenttia. Veronkorotukset ja niistä seuranneet hinnannousut ovat painottuneet suhteellisesti halvimpiin savukkeisiin, mutta euromääräisesti veronkorotusten laskennalliset vaikutukset ovat merkinneet arvonlisävero huomioon ottaen suurin piirtein samansuuruisia, yhteensä lähes 1,80 euron korotuksia erihintaisille savukeaskeille. Keskihinta oli vuonna 2008 hieman yli neljä euroa 20 kappaleelta, kun se vuonna 2014 oli 5,40 euroa. Vuonna 2015 savukkeiden keskihinnan odotetaan nousevan tehdyn veronkorotuksen seurauksena 5,80 euroon 20 kappaleelta. Savukkeiden keskihinta on noussut vuoden 2008 jälkeen vuoden 2015 korotus huomioiden arviolta noin 43 prosenttia.

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan verorasitus on kasvanut tupakka- ja arvonlisäveron korotusten takia vuosina 2009–2015 keskimäärin 112 prosenttia, minkä vaikutus hintoihin on ollut 80 prosenttia eli selvästi tehdasvalmisteisten savukkeiden veroa enemmän, millä on pyritty kaventamaan tuotteiden suhteellista hintaeroa. Irtotupakan keskihinta on noussut vuoden 2015 korotus huomioon ottaen arviolta noin 112 prosenttia vuodesta 2008 lukiin.

Irtotupakan suurista veronkorotuksista huolimatta itse käärittä savuke on edelleen tehdasvalmisteista savuketta halvempi. Tässä on huomattava, että tehdasvalmisteisten savukkeiden hin-

HE 36/2015 vp

taa nostavat suuremmat tuotantokustannukset. Keskihintaisen tehdasvalmisteisen savukkeen hinta oli 5,4 euroa 20 kappaleelta vuonna 2014, kun taas keskihintaisen, itse käärityn savukkeen hinta oli filterin ja savukepaperin hinta mukaan lukien 3,40—4,00 euroa 20 kappaleelta riippuen siitä, kuinka paljon tupakkaa savukkeeseen käärii.

Tupakkatuotteiden kulutus

Suomessa kulutettiin vuonna 2014 noin 4,5 miljardia kappaletta kotimaassa verotettuja savukkeita. Vuodesta 2008 lukien verotettujen savukkeiden määrä on vähentynyt noin kymmenen prosenttia ja verotetun irtotupakan noin 13 prosenttia. Merkittävimpinä syinä tähän voidaan pitää veronkorotuksista 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 13 prosenttia.

Sikareiden ja pikkusikareiden kulutus on viime vuosina tasaisesti kasvanut, mutta vuoden 2011 jälkeen 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
2013	848*
2014	785
2015 ennuste	863

* osa vuoden 2014 verokertymästä siirtyi vuodelle 2013

Vuonna 2014 kertyneestä 785 miljoonasta eurosta savukkeiden osuus oli 694 miljoonaa euroa, irtotupakan 66 miljoonaa euroa, sikareiden 19 miljoonaa euroa ja muiden tupakkatuotteiden 6 miljoonaa euroa.

Koska verotuotoista lähes 90 prosenttia kertyy savukkeiden verosta, on tupakkaveron kokonaistuoton kehitys 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 suuret. Toistaiseksi tilas-

toimaton eli Suomessa verottamattomien tupakkatuotteiden kulutus on kuitenkin ollut suhteellisen vakaata.

Savukkeiden tilastoimattoman kulutuksen arvioidaan olleen noin 13—15 prosenttia kokonaiskulutuksesta vuonna 2014. Savukkeiden kokonaiskulutuksen on arvioitu olleen noin 5,2 miljardia savuketta, josta matkustajatuonnin osuus oli noin 9 prosenttia ja salakuljetettujen savukkeiden osuus 3—5 prosenttia. Lisäksi savukkeiden ostot Internetissä muodostavat noin puoli prosenttia kokonaiskulutuksesta.

Haastattelutkimusten perusteella on laskettu, että matkustajat toivat mukanaan ulkomaanmatkoilta noin 470 miljoonaa savuketta vuonna 2014. Tuotujen savukkeiden määrä laski edellisvuoteen verrattuna noin 20 prosenttia. Matkustajien mukanaan tuomien tupakkatuotteiden määrä on pysynyt suhteellisen vakaana viime vuosina veronkorotuksista huolimatta. Yli puolet vuonna 2014 tuoduista savukkeista oli ostettu Virossa tai laivan myymälästä. Viimeisimpien vuonna 2015 saatujen tietojen mukaan matkustajatuonti on kuitenkin kasvanut 14 prosenttia vuositasolla.

Matkustajatuontia hillitsee tupakkalain (693/1976) varoitusmerkintöihin perustuva rajoitus, jonka mukaan matkustaja saa tuoda mukanaan Suomeen ainoastaan 200 kappaletta sellaisia savukkeita, joissa ei ole suomen- 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 2014

	Hinta euroa/20 kpl
Keskihintainen savuke	5.40
Halpa savuke	5.10
Keskihintainen itse käärittävä savuke*	3.40–4.00
Halpa itse käärittävä savuke*	3.00–3.60
Keskihintainen savuke Virossa	3.00
Savuke Venäjällä	1.18–1.55
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 tupakoija kuolee ennenaikaisesti tupakan aiheuttamiin sairauksiin. Tupakoinnista aiheutuvien sairauksien välittömät terveydenhuollon kustannukset ovat vuosittain noin 300 miljoonaa euroa.

Tupakoinnin vähenemisestä huolimatta Suomessa on edelleen noin miljoona tupakoijaa. Vuonna 2014 työikäisistä miehistä päivittäin tupakoi 17 prosenttia ja naisista 14 prosenttia päivittäin. Miesten tupakointi on vähentynyt pitkällä aikavälillä, ja myös naisten tupakointi on 2000-luvun vaihteen jälkeen kääntynyt laskuun. Myös nuorten tupakointi on vähentynyt 2000-luvulla, mutta vuonna 2015 silti noin 14 prosenttia 16—18-vuotiaista tupakoi 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. Savukkeiden keskihinta vaihtelee EU:ssa Bulgarian 2,40 eurosta Irlannin 9,28 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. 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 ja Tanska

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 muutama vuosi 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 166,41 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. Myös Tanska muutti huhtikuussa 2012 tupakkaverorakenteensa voimakkaasti yksikköveroon perustuvaksi. Tanskassa yksikkövero on 158,86 euroa 1000 savukkeelta ja arvovero yksi prosentti vähittäismyyntihinnasta.

Viro

Viro on korottanut viime vuosina useasti tupakkaveroaan ja saavuttanut tupakkaverodirektiivin edellyttämän vähimmäisverotason. Tupakkaveron rakenne painottuu suurin piirtein puoliyksikkö- ja arvoveroon. Viron veronkorotuksista huolimatta tupakkatuotteiden hintaerot Suomen ja Viron välillä ovat edelleen suuret. Keskihintainen savukeaski maksaa Virossa noin 60 prosenttia 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 jatkossakin korottaa tupakkaveroaan vain maltillisesti.

1.4 Nykytilan arviointi

Tupakkaveroa on korotettu vuosina 2009, 2010, 2012, 2014 ja 2015. Veronkorotuksia on perusteltu sekä valtionaloudellisilla että terveystaloudellisilla syillä. Tupakkaverolakiin kirjatun tavoitteen mukaan tupakkaveron tarkoituksena on myös edistää niitä terveystaloudellisia tavoitteita, joista säädetään tupakkalaissa. Veronkorotuksilla 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 savukkeen ja tehdasvalmisteisen savukkeen välillä, minkä takia savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa on korotettu huomattavasti savukkeiden veroa enemmän. Kun vuosina 2009—2015 savukkeiden veroa on arvonlisäveronkorotukset huomioiden korotettu noin 57 prosenttia, savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa on korotettu noin 112 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 lukuun ottamatta vuosia 2014 ja 2015, jolloin veronkorotukset olivat suhteellisesti yhtä suuria.

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 kannustimia sekä matkustajatuonnille että harmaatuonnille lähialueilla myytävien tupakkatuotteiden suurien hintaerojen vuoksi. Liian suuret kertakorotukset voivat johtaa matkustajatuonnin ja laittomien tupakkatuotteiden välittämisen hallitsemattomaan kasvuun sekä sitä kautta veropohjan kaventumiseen ja verotuottojen laskuun ilman positiivisia terveysvaikutuksia. Tupakkatuotteiden harmaiden ja laittomien markkinoiden voidaan sanoa olevan Suomessa edelleen hallinnassa, mutta samalla kuitenkin matkustajatuonnin osuus savukkeiden kokonaiskulutuksesta on suuri.

Verovelvolliset luovuttivat kulutukseen vuoden 2014 lopussa vuoden vaihteen veronkorotukseen liittyen suuria määriä tupakkatuotteita, minkä vuoksi veronkorotus ei vielä vuoden 2015 kesään mennessä ole ehtinyt siirtyä täysin myynnissä olevien tuotteiden hintoihin. Tästä johtuen myöskään tupakkamarkkinat eivät ole vielä korotuksen jälkeen normalisoituneet ja aivan viimeaikaista kehitystä on mahdotonta analysoida. Ehdotettu korotus joudutaan siis tekemään vailla tietoa vuoden 2015 alun veronkorotuksen vaikutuksista, vaikka vuoden 2015 hintataso voidaankin melko luotettavasti arvioida.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti korottaa tupakkaveroa asteittain. Korotus liittyy hallituksen veropoliittiseen linjaukseen siirtää verotuksen painopistettä työn ja yrittämisen verotuksesta erityisesti haittaveroihin. Hallitusohjelman

liitteen mukaan tupakkaveron verotuoton lisäys hallituskauden aikana on 270 miljoonaa euroa. Esitys kattaa hallituskauden vuodet 2016 ja 2017. Vuosien 2018 ja 2019 veronkorotuksista annetaan esitys myöhemmin.

Veronkorotuksella tavoitellaan tupakkatuotteiden hintojen nousua ja siten tupakan aiheuttamien haittojen ehkäisemistä ottaen kuitenkin huomioon matkustajatuonti sekä laittomien markkinoiden kehitys. Veronkorotuksen mitoituksessa on otettava huomioon kotimaisen hinnan nousun vaikutus matkustajatuontiin, salakuljetukseen ja muihin harmaisiin markkinoihin, etteivät matkustajatuonti ja salakuljetus kasvaisi hallitsemattomasti, kotimainen veropohja pienenis ja tupakkaverotuksen valtiontaloudelliset ja terveydelliset tavoitteet vaarantuisi.

2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Tupakkaverotuksessa on useita elementtejä, mistä johtuen veronkorotus voitaisiin toteuttaa eri tavoin. Savukkeiden ja irtotupakan osalta veronkorotus ehdotetaan toteutettavaksi yksikköperusteista veroa korottamalla siten, että arvoperusteinen vero säilyisi ennallaan. Vaihtoehtona olisi korottaa myös arvoperusteista veroa. Arvoperusteisen veron korottamisen etuna olisi, että se voimistaisi mekanismia, jolla veron määrä nousee jatkossa vähittäismyyntihintojen noustessa. Veronkorotuksen rakenteessa on kuitenkin otettu huomioon vuoden 2014 alusta toteutettu tupakkaverodirektiivin muutos, jossa yksikköperusteista verotusta vahvistettiin. Halvimpien savukkeiden tai halvemman hintaluokan hienoksi leikatun tupakan verotukseen veronkorotuksen rakenteella ei ole merkitystä, sillä niitä verotetaan kiinteällä, yksikköperusteisella vähimmäisverolla.

Suomessa on katsottu, että tupakkaverotuksen kolmen veroelementin yhdistelmään perustuvalla verorakenteella on tehokkaasti verotettu kaikenhintaisia savukkeita. Yksikköverolla verotetaan jokaista savuketta. Vahvasti yksikköveroon perustuvassa verorakenteessa veron osuus hinnasta on kuitenkin sitä pienempi mitä kalliimmasta savukkeesta on kysymys. Tämä olisi ongelmallista etenkin Suomen kaltaisilla markkinoilla, joilla kalliimpien savukkeiden markkinat ovat pitkälti keskittyneet. Arvoperusteisen veron ansiosta kalliiden savukkeiden suhteellinen verorasitus on voitu asettaa riittävän korkeaksi alentamatta kuitenkaan halpojen savukkeiden verorasitusta, sillä vähimmäisverolla turvataan se, että halpojen savukkeiden vero on terveyspoliittisesti riittävän korkea. Kaikkein halvimpien savukkeiden tupakkaveron määrä on tällä hetkellä noin 70 prosenttia vähittäismyyntihinnasta, ja kalleimpien hieman yli 60 prosenttia. 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 sellaisinakin vuosina, joina veronkorotuksia ei ole tehty.

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

Nykyinen tupakkaveron rakenne toteuttaa verolle asetetut terveydelliset ja valtiontaloudelliset tavoitteet hyvin.

2.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että savukkeiden, sikarien ja pikkusikarien, piippu- ja savuketupakan ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan veroa korotettaisiin keskimäärin 24 prosenttia. Korotukset kohdistettaisiin pääosin yksikköperusteiseen veroon.

Tupakkaveron korotus ehdotetaan toteutettavaksi neljässä vaiheessa vuosina 2016 ja 2017. Ensimmäinen korotus tehtäisiin vuoden 2016 alusta, toinen heinäkuun 2016 alusta, kolmas vuoden 2017 alusta ja neljäs korotus heinäkuun 2017 alusta. Maltilliset korotukset puolivuositain huomattavan kertakorotuksen sijaan helpottaisivat veronkorotuksen vaikutusten seuranta.

Savukkeiden yksikköveroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 33,50 eurosta 49,50 euroon tuhannelta kappaleelta (taulukko 3). Savukkeiden arvoperusteisen veron ehdotetaan säilyvän ennallaan 52 prosentissa vähittäismyyntihinnasta. Korotus nykyiseen verokantaan olisi kokonaisuudessaan keskimäärin noin 24 prosenttia. Vuonna 2016 korotus olisi 12 prosenttia. Korotusprosentti on laskettu niille savukkeille, joita ei veroteta suhteellisesti korkeammalla vähimmäisverolla.

Savukkeiden vähimmäisveroa ehdotetaan korotettavaksi siten, että suhteellinen veronkorotus lievästi painottuisi halpahintaisiin tuotteisiin ja että veronkorotuksesta seuraava euromääräinen hinnannousu olisi sama sekä halvoilla että kalliilla tuotteilla. Savukkeiden vähimmäisveroa korotettaisiin vaiheittain nykyisestä 177 eurosta 223 euroon tuhannelta kappaleelta (taulukko 3). Muutos vastaa 26 prosentin korotusta, joten veronkorotus olisi vähimmäisveron piirissä oleville tuotteille suhteellisesti hieman suurempi kuin kalliimmille tuotteille. Vähimmäisvero tulisi käytännössä sovellettavaksi enintään 6,67 euron hintaiseen 20 kappaleen savukeaskiin.

Taulukko 3. Savukkeiden yksikkövero ja vähimmäisvero korotuksen eri vaiheissa

Ajanjakso	Yksikkövero euroa/1 000 kpl	Vähimmäisve- ro euroa/1 000 kpl
1.1.–30.6.2016	37,50	188,50
1.7.–1.12.2016	41,50	200,00
1.1.–30.6.2017	45,50	211,50
1.7.2017–	49,50	223,00

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 33,50 euroon kilogrammaa kohti (taulukko 4). Korotusta nykyiseen verokantaan olisi 10 euroa kilogrammalta, mikä vastaa keskimäärin 24,6 prosentin suuruista veronkorotusta. Vuonna 2016 korotusprosentti olisi 12,3. Korotusprosentti on laskettu sille hienoksi leikatulle tupakalle, jota ei veroteta suhteellisesti korkeammalla vähimmäisverolla. Viime vuosien suurten veron korotusten takia itse käärittävän tupakan veroa ei ehdoteta korotettavaksi prosenteissa savukkeita enemmän.

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisveroa ehdotetaan korotettavaksi samoin periaattein kuin savukkeiden vähimmäisveroa eli siten, että suhteellinen veronkorotus lievästi painottuisi halpahintaisiin tuotteisiin ja että veronkorotuksesta seuraava euromääräinen hinnannousu olisi sama sekä halvoilla että kalliilla tuotteilla. Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero nousisi vaiheittain nykyisestä 107,50 eurosta kilogrammalta 135,50 euroon kilogrammalta, mikä vastaa 26 prosentin korotusta (taulukko 4). Vähimmäisvero sovellettaisiin käytännössä enintään 5,88 euron hintaiseen 30 gramman irtotupakkapussiin.

Taulukko 4. Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan yksikkövero ja vähimmäisvero korotuksen eri vaiheissa

Ajanjakso	Yksikkövero euroa/kg	Vähimmäisvero euroa/kg
1.1.–30.6.2016	26,00	114,50
1.7.–31.12.2016	28,50	121,50
1.1.–30.6.2017	31,00	128,50
1.7.2017–	33,50	135,50

Piippu- ja savuketupakan yksikköperusteista veroa ehdotetaan korotettavaksi vaiheittain 41,50 euroon nykyisestä 24,50 eurosta kilogrammalta arvoperusteisen veron säilyessä ennallaan (taulukko 5).

Taulukko 5. Piippu- ja savuketupakan yksikkövero korotuksen eri vaiheissa

Ajanjakso	Yksikkövero euroa/kg
1.1.–30.6.2016	28,75
1.7.–31.12.2016	33,00
1.1.–30.6.2017	37,25
1.7.2017–	41,50

Sikareilla ja pikkusikareilla on vain arvoperusteinen vero, joka korotettaisiin vaiheittain nykyisestä 30 prosentista vähittäismyyntihinnasta 34 prosenttiin vähittäismyyntihinnasta (taulukko 6).

Taulukko 6. Sikarien ja pikkusikarien vero korotuksen eri vaiheissa

Ajanjakso	Vero prosenttia vähittäismyyntihinnasta
1.1.–30.6.2016	31
1.7.–31.12.2016	32
1.1.–30.6.2017	33
1.7.2017–	34

Muun tupakkaa sisältävän tuotteen ja savukepaperin verojen ehdotetaan säilyvän ennallaan.

3 Esityksen vaikutukset**3.1 Taloudelliset vaikutukset**

Ehdotettavan veronkorotuksen seurauksena valtion tupakkaverotulojen arvioidaan kasvavan yhteensä 135 miljoonaa euroa vuositasoina vaikutuksena verrattuna tilanteeseen, jossa veromäärään ei tehtäisi muutoksia. Ottaen huomioon veronkorotusten ajoitukset, valmisteverojen tilitysjaksojen vaikutuksen vuosikertymään ja kokemukset verovelvollisten varautumisesta veronkorotukseen, vuoden 2016 tupakkaverokertymän arvioidaan kasvavan korotuksen seurauksena noin 35 miljoonaa euroa ja vuoden 2017 tupakkaverokertymän noin 67 miljoonaa euroa. Veronkorotuksen tuottovaikutus toteutuu täysimääräisenä vuonna 2018. Ennakoitua suuremmat vaikutukset tupakkamarkkinoihin voivat johtaa siihen, että verotuottovaikutus jää ennus-

tettua pienemmäksi tai toteutuu arvioitua myöhemmin. Verotuotto vastaavasti kasvaa arvioitua enemmän, mikäli tupakkatuotteiden tilastoitu kulutus ei vähene odotusten mukaisesti.

Yksikkövero ei seuraa automaattisesti yleistä hintakehitystä, mikä merkitsee sitä, että hintatason noustessa veron osuus pienenee. Inflaatiokehityksen huomioon ottaminen yksikköveroon perustuvassa järjestelmässä edellyttää aina lakimuutosta. Yksikköveron osuus esimerkiksi tällä hetkellä keskihintaisten 5,80 euroa 20 kappaleelta maksavien savukkeiden tupakkaverosta nousee tupakkaveron lisäksi arvonlisäverosta johtuva hinnannousu huomioon ottaen noin 18 prosentista 21 prosenttiin.

Veronkorotuksen seurauksena savukkeiden hinnat nousisivat keskimäärin 19,2 prosenttia, vuonna 2016 keskimäärin 9,6 prosenttia. Korotus lievästi painottuisi halpahintaisiin tuotteisiin siten, että vähimmäisveron piirissä olevien savukkeiden hinnat nousisivat 21,5 prosenttia. Tämä tarkoittaisi sitä, että 20 kappaleen savukeaskin hinta nousisi neljässä osassa yhteensä noin 1,14 euroa halvassa ja 1,12 euroa kalliimmassa hintaluokassa. Hinta-arvioissa on oletettu, että veronkorotukset siirtyisivät täysimääräisinä hintoihin.

Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan hinnat nousisivat keskimäärin 20,6 prosenttia, vuonna 2016 keskimäärin 10,3 prosenttia. Euromääräisesti yhden irtotupakkapussin hinta nousisi noin 1,04 euroa 30 grammalta, vuonna 2016 nousuksi arvioidaan 0,52 euroa.

Muun piippu- ja savuketupakan hinta nousisi keskimäärin 16,8 prosenttia, vuonna 2016 keskimäärin 8,4 prosenttia. Sikareiden ja pikkusikareiden hinnat nousisivat keskimäärin 8,6 prosenttia, vuonna 2016 keskimäärin 4,3 prosenttia.

Ehdotettujen tupakkaveron korotusten inflaatiovaikutuksen arvioidaan olevan 0,35 prosenttia eli kuluttajahintaindeksin muutoksen ennustetaan olevan veronkorotuksen takia 0,35 prosenttiyksikköä suurempi kuin ilman korotusta. Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti indeksikorotukset tehdään jatkossa siten, että tupakkaa ja alkoholia ei oteta huomioon sosiaalietuuksien indeksikorotusta laskettaessa. Etuuskorotukset sidotaan uuteen KHI-indeksistä poikkeavaan indeksiin.

Tilastoidun kulutuksen arvioidaan veronkorotuksen vuoksi vähenevän. Sen muutoksen arvioinnissa on käytetty tupakkatuotteiden kysynnän hintajoustoja 0,41, joka perustuu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemään tutkimukseen ”Demand for Tobacco in Europe. An Econometric Analysis of 11 Countries for the PACTE Project” ja on linjassa muiden kansainvälisten tutkimustulosten kanssa. Veronkorotuksesta seuraavan tupakkatuotteiden vähittäishintojen nousun seurauksena tupakkaveron veropohjan eli tupakkatuotteiden tilastoidun kulutuksen arvioidaan vähenevän vajaa kahdeksan prosenttia verrattuna tilanteeseen, jossa veronkorotuksia ei tehtäisi. Osa tilastoidun kulutuksen vähenemisestä korvautuu kuitenkin todennäköisesti lisääntyneellä verovapaalla matkustajatuonnilla, salakuljetuksella ja muulla verotuksen ulkopuolelle jäävälle harmaatuonnilla, jolloin kokonaiskulutuksen väheneminen jää pienemmäksi.

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. Tupakkamarkkinat ovat niin Suomessa kuin kansainvälisestikin erittäin keskittyneet ja esimerkiksi savukemarkkinoilla on Suomessa käytännössä kolme toimijaa. Merkittävät ja tiheään tehdyt veronkorotukset saattavat johtaa tilanteeseen, jossa tupakka-

markkinat 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 tunnetuille 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 alemmissa sosiaaliryhmissä. Tutkimuksissa on myös todettu, että tupakkatuotteiden, erityisesti halvempien, hintojen noustessa tupakkatuotteiden kulutus vähenee erityisesti nuorisolla aikuisia herkemmin. Kulutuksen väheneminen vaikuttaa tupakkatuotteiden myyjien kannattavuutta heikentävästi.

Tupakkatuotteiden veronkorotus voi johtaa tupakkatuotteiden salakuljetuksen lisääntymiseen, sillä tupakkatuotteiden hintaerot Suomen ja lähialueiden välillä ovat suuria. Koska ehdotettava korotus on edellisvuosien korotuksia suurempi, korotuksen vaikutusta salakuljetukseen on josain määrin aiempaa vaikeampi ennakoida. Hintaeron lisääntyminen voi lisäksi johtaa sellaisen tuonnin lisääntymiseen, jossa laillisesti matkustajatuontina tuotuja tupakkatuotteita välitetään kotimaassa laittomasti.

Tupakkavero on regressiivinen vero, eli maksettujen verojen osuus suhteutettuna käytettävissä oleviin tuloihin on korkeampi matalimmissa tuloluokissa kuin ylemmissä. Tupakointi on myös yleisempää alimmissa sosiaaliryhmissä ja siten veron korotuksen vaikutus ostovoimaan on suhteellisesti voimakkaampi alimmissa tuloluokissa.

Veronkorotuksen vaikutuksia tuloeroihin on arvioitu käyttäen Tilastokeskuksen kulutustutkimusta vuodelta 2012. Aineisto edustaa kohtuullisesti tupakkaveron tuottoja perusvuoden tasolla. Ehdotettu korotus vastaa käytettävissä oleviin tuloihin suhteutettuna alimmassa tulokymmenyksessä noin 0,3 prosenttia. Ylimmässä tulokymmenyksessä vastaava suhde on noin 0,03 prosenttia. Tuloeroja kuvaavan Gini-kertoimen arvo, kun veronkorotus vähennetään käytettävissä olevista tuloista, nousee noin 0,03 prosenttiyksikköä. Ehdotettu veronkorotus on luonteeltaan regressiivinen, eli vaikuttaa suhteutettuna käytettävissä oleviin tuloihin enemmän matalampituloisten kotitalouksien asemaan.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Esitys liittyy pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan, jonka veropoliittisen linjauksen mukaan verotuksen painopistettä siirretään työn ja yrittämisen verotuksesta erityisesti haittaveroihin. Hallitusohjelman mukaan tupakkaveroa korotetaan asteittain.

Esityksestä on pyydetty lausunto sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä (yritysvaikutusarviointi), Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, Tullilta, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä, Päivittäistavarakauppa ry:ltä, Tupakkateollisuusliitto ry:ltä, Philip Morris Finland Oy:ltä, Suomen Yrittäjät ry:ltä sekä Veronmaksajain Keskusliitto ry:ltä.

Sosiaali- ja terveysministeriö piti tupakkaveron korotuksia kannatettavina. Korotukset tukevat tupakkalain tavoitteena olevaa tupakkatuotteiden käytön lopettamista sekä valmisteilla olevaa uutta tupakkalakia. Korotuksesta seuraava hinnannousu on tehokkain yksittäinen keino vähentää tupakointia koko väestössä sekä keino vähentää sosioekonomisten ryhmien välisiä tupakointieroja ja niistä johtuvia terveyseroja.

Tulli katsoi lausunnossaan, että tupakkaveron korotuksella on vaikutusta verovapaan matkustajatuonnin, salakuljetuksen sekä muun verotuksen ulkopuolelle jäävän harmaatuonnin lisääntymiseen. Tulli viittasi myös valmisteilla olevaan tupakkalakiin, joka tiukentaisi maahantuonnin rajoituksia ja piti todennäköisenä, että tupakkaveron korotus ja rajoitusten tiukentaminen kasvattavat yhdessä laittomien tupakkatuotteiden kysyntää. Myös useissa muissa lausunnoissa tuotiin esiin veronkorotusten vaikutus tupakkatuotteiden laittomaan tuontiin ja myyntiin. Päivittäistavarakauppa ry vastusti esitettyä korotusta muun muassa tällä perusteella ja huomautti lisäksi, että myynnin siirtyessä laittomille markkinoille vähittäiskaupan tarjoama tehokas ikärajavaltu poistuu.

Veronmaksajain Keskusliitto ry piti maltillisia veronkorotuksia perusteltuina silloin, kun verorakennetta muutetaan työllisyyttä edistävään suuntaan siirtämällä painopistettä työn verotuksesta haittojen verotukseen ja kannatti korotuksen toteuttamista osissa sekä vaikutusten väliarviointia. Myös Suomen Yrittäjät ry piti verotuksen painopisteen siirtoa kulutusverotukseen perustelluna. Muutamassa lausunnossa tuotiin kuitenkin esiin, että korotus kulutusveroon heikentää kuluttajien ostovoimaa, mikä puolestaan vaikuttaa yritysten työllistämismahdollisuuksiin. Vaikutus korostuu pienten kauppojen ja kioskien kohdalla, koska tupakkatuotteiden osuus niiden liikevaihdosta on yleensä suhteellisesti suurempi kuin kaupan suuremmissa yksiköissä.

Muutama lausunnonantaja toi esille puolivuositaisista korotuksista kauppiaille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ja vaivan, joiden vuoksi korotusten toteuttaminen kerran vuodessa nähtiin parempana vaihtoehtona. Ehdotettiin myös, että veronkorotuksista päätettäisiin vain vuosi kerrallaan ja myöhemmistä korotuksista päätettäisiin vasta markkinaseurannan jälkeen.

Eräissä lausunnoissa otettiin kantaa tupakkaveron rakenteeseen. Yhtäältä tupakkaveron arvo-perusteisen osuuden säilyttämistä rakenteellisena osana tupakkaveroa pidettiin fiskaalisesti perustelluna, sillä sen kautta tupakkaveron tuotto seuraa paremmin yleistä inflaatiokehitystä, toisaalta yksikköpainotteisempaan veron rakenteeseen siirtymisen nähtiin johtavan suurempiin verotuottoihin sekä samanaikaiseen kulutuksen laskuun. Tupakkateollisuuden ja elinkeinoelämän lausunnoissa ehdotettiin lakiin otettavaksi säännöksiä, joilla rajoitettaisiin verovelvollisten mahdollisuuksia varautua veronkorotuksiin.

Esitystä ei ole muutettu lausuntojen johdosta esityksessä mainituilla perusteluilla. Erityisesti tupakkaverovelvolliset ovat ennen tupakkaveron korotusta varautuneet tulevaan korotukseen siten, että ne ovat luovuttaneet suuren määrän tuotteita kulutukseen. Vastaavaa verosuunnitelua tapahtuu jossain määrin kaikessa valmisteverotuksessa, ja siihen varaudutaan verotuotto-arvioissa. Euroopan komissio on heinäkuun 10 päivänä 2014 antanut tiedotteen, jossa todetaan, että direktiivin 2008/118/EY mukaan tupakkatuotteista on kannettava veroa sillä tasolla, joka on voimassa kulutukseen luovutuksen tapahtuessa. Komission mukaan EU-lainsäädännössä ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi jäsenvaltion kantamaan lisäveroa kulutukseen luovutuksen jälkeen tai rajoittamaan tupakkatuotteiden luovutuksia fiskaalisista syistä. Koska on epäselvää, ovatko tupakkatuotteiden kulutukseen luovuttamista koskevat rajoitukset EU-oikeuden mukaisia, tupakkateollisuuden ja elinkeinoelämän lausunnot eivät anna aihetta muuttaa esitystä tältäkin osin. Komissio on keväällä 2015 nostanut Portugalia vastaan kannan ja näin saattanut Portugalin toimeenpanemat rajoitukset EU-tuomioistuimen arvioitaviksi.

HE 36/2015 vp

Asian etenemistä seurataan, ja sen perusteella arvioidaan, mihin toimenpiteisiin on jatkossa mahdollista ja tarpeen ryhtyä.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2016 alusta.

Edellä esitetyn perustella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) liite, sellaisena kuin se on laissa
977/2014, seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

Helsingissä 28 päivänä syyskuuta 2015

Pääministerin sijainen, ulkoasiainministeri

Timo Soini

Valtiovarainministeri Alexander Stubb

Liite

VEROTAULUKKO A
Sovelletaan ajalla 1.1. – 30.6.2016

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	37,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	188,50/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	31,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	28,75/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	26,00/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	114,50/kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

VEROTAULUKKO B
Sovelletaan ajalla 1.7. – 31.12.2016

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	41,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	200,00/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	32,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	33,00/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	28,50/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	121,50/kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

HE 36/2015 vp**VEROTAULUKKO C**
Sovelletaan ajalla 1.1.—30.6.2017

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	45,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	211,50/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	33,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	37,25/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	31,00/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	128,50/kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

VEROTAULUKKO D
Sovelletaan 1.7.2017 lukien

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	49,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	223,00/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	34,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	41,50/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	33,50/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	135,50/kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

Laki**tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994) liite, sellaisena kuin se on laissa 977/2014, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

VEROTAULUKKO

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	33,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	177,00/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	30,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	24,50/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	23,50/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	107,50 kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

Ehdotus

VEROTAULUKKO A
Sovelletaan ajalla 1.1.–30.6.2016

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	37,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	188,50/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	31,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	28,75/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	26,00/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	114,50 kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

HE 36/2015 vp

VEROTAULUKKO B Sovelletaan ajalla 30.6.–31.12.2016

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	41,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	200,00/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	32,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	33,00/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	28,50/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	121,50 kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

VEROTAULUKKO C Sovelletaan ajalla 1.1.–30.6.2017

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	45,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	211,50/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	33,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	37,25/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	31,00/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	128,50/kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0

HE 36/2015 vp

VEROTAULUKKO D Sovelletaan 1.7.2017 lukien

Tuote	Tuote-ryhmä	Euroa/yksikkö	Prosenttia vähittäismyyntihinnasta
Savukkeet	1.	49,50/1000 kpl	52,0
-- Savukkeiden vähimmäisvero	1A.	223,00/1000 kpl	—
Sikarit ja pikkusikarit	2.	—	34,0
Piippu- ja savuketupakka	3.	41,50/kg	48,0
Savukkeiksi käärittävä hienoksi leikattu tupakka	4.	33,50/kg	52,0
-- Savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähimmäisvero	4A.	135,50/kg	—
Savukepaperi	5.	—	60,0
Muu tupakkaa sisältävä tuote	6.	—	60,0