30.9.2024

Valtiovarainvaliokunta / verojaosto
Eduskunta

Hallituksen esitys HE 97/2024 vp

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta saamistaan lausunnoista, jotka koskevat hallituksen esitystä HE 97/2024 tupakkaveron korottamisesta.

Yleistä

Kaupan liitto ja PTY vastustavat korotuksia ja pitävät puolivuosittaista korotustahtia hallinnollisesti työläänä sen vaatiman hinnoitteluprosessin ja tietojärjestelmämuutosten takia ottaen myös huomioon 1.9.2024 voimaantullut arvonlisäveron korotus. Muut lausunnonantajat kannattavat ehdotettuja korotuksia. Niin ikään puolletaan korotusten tekemistä maltillisena ja vaiheittain suuren kertakorotuksen sijasta.

Tupakkaveron korotuksilla tavoitellaan tupakkatuotteiden hintojen nousua ja siten niiden kulutuksen ja kulutuksesta aiheutuvien haittojen vähentämistä. Korotukset ovat tupakoinnin vähentämiseen liittyvien tupakkalain tavoitteiden ja tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän ehdotusten mukaisia. Veronkorotukset vastaisivat kahdella viime hallituskaudella sovellettua puolivuosittaista toteutustapaa. Niiden toimeenpanossa ei ole havaittu mainittavia ongelmia, joskin selvää on, että toimijoille aiheutuu toimeenpanosta työtä.

Korotukset vastaisivat myös suuruusluokaltaan viime hallituskausilla toteutettuja veronkorotuksia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, korotusten ei ole havaittu lisänneen merkittävästi salakuljetusta ja muuta veron ulkopuolelle jäävää tuontia. Toistaiseksi tilastoimaton eli Suomessa verottamattomien tupakkatuotteiden kulutus on ollut suhteellisen vakaata. Savukkeiden tilastoimattoman kulutuksen arvioidaan olevan noin 16–18 prosenttia kokonaiskulutuksesta, josta matkustajatuonnin osuus on arviolta noin 13 prosenttia. Matkustajatuontia hillitsee tupakkalain 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 havaintojen perusteella sanoa olevan tällä hetkellä hallinnassa, mutta potentiaali salakuljetuksen lisääntymiseen on olemassa. Aiemmin on arvioitu, että Suomeen on tullut väärennettyjä savukkeita hyvin vähän. Tullin havaintojen perusteella tilanne on tältä osin kuitenkin muuttunut viime vuosien aikana, kun laillisesti valmistetut savukkeet ovat olleet keväästä 2019 lähtien koko Euroopan unionissa tupakkatuotteiden jäljitettävyysvelvoitteiden piirissä. Havainnot paitsi Suomesta myös Euroopasta viittaavat, että tyypillisesti tuoteväärennöksinä ilmenevien tupakkatuotteiden laiton valmistus on lisääntynyt ja sen myötä niiden salakuljetus myös Suomeen on lisääntynyt. Laillisesti valmistettujen savukkeiden salakuljetus vaikuttaa sen sijaan vähentyneen merkittävästi koko EU:n tasolla verrattuna aikaan ennen savukkeiden tuloa tupakkatuotteiden jäljitettävyysvelvoitteiden piiriin.

Sähkösavukkeet ja nikotiinipussit

Usea lausunnonantaja ehdottaa sähkösavukkeiden tai nikotiinipussien veron korottamista nyt tai lähitulevaisuudessa. KKV, Kaupan liitto ja PTY pitävät puolestaan tärkeänä, ettei veronkorotus tässä vaiheessa kohdistu näihin tuotteisiin. Myös Tulli katsoo, että ensin tulee seurata nikotiinipussien veron samoin kuin vireillä olevan tupakkalain sääntelyn vaikutuksia nikotiinipussimarkkinoihin ja samalla veron ulkopuolella olevan nuuskan kulutukseen ja salakuljetukseen.

Kuten esityksessä todetaan, sähkösavukenesteiden vero otettiin käyttöön vuonna 2017, jolloin verotason mitoitukseen sisältyi epävarmuuksia. Sähkösavukenesteissä on sekä nikotiinipitoisia että nikotiinittomia vaihtoehtoja, joista etenkin jälkimmäisten saaminen verotuksen piiriin on osoittautunut ongelmalliseksi, koska niillä on muitakin, veron ulkopuolelle jääviä käyttötarkoituksia. Nikotiinipussit on otettu veron piiriin vasta kuluvan vuoden alusta. Siten näiden tuotteiden verotuksen vakiintuminen on vielä kesken eikä käytettävissä ole luotettavia arvioita veron vaikutuksista hintoihin tai kulutukseen. Verosta aiheutuva hintojen nousu voi myös johtaa veron ulkopuolelle jäävään matkustaja- tai harmaaseen tuontiin taikka nikotiinipussien kaltaisen nuuskan tuontiin. Tilannetta on syytä seurata ennen mahdollisia veronkorotuksia.

On myös hyvä huomata, että sähkösavukenesteet ja nikotiinipussit eivät kuulu EU:ssa yhdenmukaistetun tupakkaverotuksen ja sen valvontajärjestelmän piiriin. Kansalliset ratkaisut niiden verotuksesta poikkeavat toisistaan, mikä puoltaa maltillista verotusta. Suomen verotaso on näidenkin tuotteiden kohdalla varsin korkea jo tällä hetkellä.

Tupakkaveron terveys- ja valtiontaloudellisten tavoitteiden kannalta on ensisijaisesti tärkeää, että sähkösavukenesteet ja nikotiinipussit saadaan verotuksen piiriin siten, että niistä perittäisiin edes nykyisen tasoinen vero. Veronkorotus voisi mahdollisesti vaikeuttaa tätä tavoitetta. Kuten esityksessä todetaan, tilannetta seurataan ja veronkorotuksia voidaan ehdottaa myöhemmin.

Tulli ehdottaa lausunnossaan, että tupakkavero laajennettaisiin koskemaan vahvoja (nikotiinia yli 20 milligrammaa millilitrassa sisältäviä) sähkösavukkeissa käytettäviä nikotiininesteitä, koska Tullilla ei oman tulkintansa mukaan ole tällä hetkellä edellytyksiä puuttua näiden nesteiden kaupallista maahantuontia koskeviin tapauksiin. Lisäksi yksityisessä tuonnissa seuraamukset ovat lievempiä kuin miedompien nikotiininesteiden tuonnissa veroseuraamuksen puuttumisen takia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, valtiovarainministeriö selvittää asiaa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Tilanne edellyttää myös tupakkalain säännösten arviointia.

THL ehdottaa lausunnossaan nikotiinipussien myyntikieltoa. Vaikka ehdotus ei kuulu valtiovarainministeriön toimialaan, on todettava, että kielto voisi nuuskakiellon tavoin johtaa siihen, että nikotiinipusseja kuitenkin tuotaisiin maahan ja välitettäisiin täällä laittomasti. Verotuoton ohella menetettäisiin muun muassa myyntiin liittyvä ikärajavalvonta.

Sikarit ja pikkusikarit

Tupakkaverotuksessa sovelletaan kolmen eri veroelementin eli yksikkö-, arvo- ja vähimmäisveron yhdistelmää. Verorakenteen etu on se, että eri elementtejä yhdistämällä voidaan ottaa huomioon tuotteiden hinta- ja muut erot sekä tuoteryhmien sisällä että niiden välillä ja verottaa kaiken hintaisia tuotteita tehokkaasti niin euromääräisesti kuin suhteessa tuotteen hintaan. Yksikköverolla verotetaan kunkin tuoteryhmän tuotteita euromääräisesti samalla tavalla, kun taas hintaan perustuvalla arvoverolla voidaan varmistaa, että kalliimpien tuotteiden vero on riittävän korkea suhteessa tuotteen hintaan. Vähimmäisverolla puolestaan varmistetaan se, että halpojen tuotteiden verorasitus on euromääräisesti riittävän korkealla tasolla.

Sikarit ja pikkusikarit muodostavat ryhmän, joihin on EU:n tupakkaverodirektiiviin perustuen sovellettava yhteneviä veroperusteita huolimatta siitä, että tuoteryhmään kuuluu sekä pieniä, savukkeiden kaltaisia pikkusikareita, että suuria ja kalliita sikareita. Sikareiden ja pikkusikareiden tupakkaverotuksessa on vuoteen 2017 saakka sovellettu ainoastaan hintaan perustuvaa arvoveroa. Arvoveron ansiosta kalliiden sikareiden vero oli euromääräisesti korkeampi kuin jos saman suuruinen verotuotto olisi kerätty kappalekohtaisella yksikköverolla. Toisaalta halpojen sikareiden vero jäi euromääräisesti matalaksi. Tämä johti siihen, että tupakkayritykset hyödynsivät sikareiden verorakennetta tuomalla markkinoille savukkeiden kaltaisia pikkusikareita, jotka olivat matalamman verotuksensa takia savukkeita halvempia. Tämän seurauksena pikkusikareiden kulutus kasvoi merkittävästi.

Vuodesta 2018 alkaen sikareiden ja pikkusikareiden tupakkaverossa on sovellettu kolmen veroelementin yhdistelmää, kun niiden verotuksessa otettiin käyttöön arvoveron lisäksi yksikkövero sekä vähimmäisvero. Sikareiden ja pikkusikareiden vähimmäisvero on asetettu samalle tasolle savukkeiden vähimmäisveron kanssa, jolloin sikareiden vero ei voi missään tilanteessa olla matalampi kuin halvimpien savukkeiden vero. Veromuutoksen seurauksena halvat pikkusikarit poistuivat markkinoilta. Viime aikoina sikareiden ja pikkusikareiden kulutus on vähentynyt, kun sikareiden ja pikkusikareiden veroa korotettiin savukkeiden veroa enemmän vuosina 2022-2023.

Sikarien ja pikkusikarien verorakenteessa yksikkö- ja arvoveroa on painotettu hieman eri tavoin kuin savukkeiden verorakenteessa. Sikarien ja pikkusikarien arvovero on matalampi, mutta niiden yksikkövero on korkeampi. Tällä on otettu huomioon tuoteryhmien väliset erot. Savukkeiden korkea arvovero merkitsee, että sinänsä samanlaisten, mutta lähinnä vain kalliimpien savukkeiden tupakkavero on riittävän korkea suhteessa tuotteen hintaan. Tällä rajataan keskittyneillä markkinoilla tupakkatoimijoiden saamaa katetta kalliista tuotteista, mikä voisi myös mahdollistaa katteiden pienentämisen halvemmista tuotteista.

Sikarit ja pikkusikarit ovat kappalemääräisesti savukkeita kalliimpia. Lisäksi ne ovat huomattavasti savukkeita heterogeenisempi tuoteryhmä, koska niihin kuuluu hyvin eri kokoisia ja –hintaisia tuotteita. Sikareiden hinnat vaihtelevat todennäköisesti alle eurosta kappaleelta useisiin euroihin kappaleelta, jolloin niiden tupakkaveron määrä vaihtelee 0,35 euron ja useiden eurojen välillä. Savukkeiden hintahaitari on huomattavasti kapeampi eikä siten korkeakaan arvovero tuota erityisen korkeaa euromääräistä verotasoa. Savukkeiden hinnat vaihtelivat vuoden 2023 lopussa 0,50 ja 0,70 euron välillä kappaleelta ja niiden tupakkavero vaihteli 0,35 ja 0,40 euron välillä.

Jos sikareiden ja pikkusikareiden veronkorotukset olisi toteutettu arvoveroa korottamalla, veronkorotukset olisivat olleet euromääräisesti pienempiä

halvemmilla tuotteilla. Kalliilla sikareilla vero taas nousisi euromääräisesti entistä suuremmaksi. Suurin osa sikareista on kuitenkin pikkusikareita, joiden verotuksen tason merkitys on terveystavoitteiden kannalta tärkeämpää. Samalla erityisesti suurempien sikareiden korkeat hinnat merkitsevät, että savukkeita matalampikin arvovero tuottaa suhteellisen korkean euromääräisen tupakkaveron määrän.

Eri tupakkatuoteryhmien verotuksen rakenteella on siten pyritty siihen, että se tuottaisi riittäväksi katsotun verotuksen tason eri hintaisille tuotteille tuoteryhmien sisällä, kun otetaan huomioon tuotteiden hintojen hajonta. Kun tarkastellaan tupakkaverotuksen tasoa, on otettava huomioon kaikkien kolmen veroelementin yhdessä tuottama verotuksen taso. Pikkusikareiden ja sikareiden verotuksessa on pyritty verottamaan savukkeiden kaltaisia ja -hintaisia tuotteita suurin piirtein samalla tasolla kuin savukkeita, mutta toisaalta on otettu huomioon se, että kalliiden sikareiden euromääräinen vero ei nousisi suhteettoman korkeaksi verrattuna muiden tupakkatuotteiden veroon. Sikarien verotaso on joka tapauksessa Suomessa korkea, EU-maiden vertailussa toiseksi korkein.

Veronkorotusten vaikutukset verotuottoon ja kulutukseen

KKV huomauttaa lausunnossaan, että esityksen vaikutusarvioinnissa todetun hintajoustoarvion käyttämiseen liittyy epävarmuuksia. Hintajousto on laskettu aikaväliltä, joka alkaa yli 30 vuoden takaa. Toiseksi indeksi ei huomioi tupakkateollisuuden reagointia veronkorotuksiin (esimerkiksi korotusten vieminen hintoihin eri tavalla eri tuotesegmenttien kohdalla tai tuotteiden ominaisuuksien muuttaminen). Kolmanneksi nykyisenlaisia savukkeita korvaavia tuotteita, kuten nikotiinipussit, ei ollut markkinoilla tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla.

Siihen, miten kuluttajien ja tupakkatoimijoiden käyttäytyminen muuttuu veronkorotusten seurauksena, liittyy epävarmuuksia. Epävarmuuksista huolimatta vaikutusarvion voidaan kuitenkin katsoa olevan perusteltu arvio tupakkaveron korotuksen vaikutuksista. Veronkorotuksen vaikutus tupakkatuotteiden kulutukseen on laskettu hyödyntäen viimeisintä Suomen aineistolla tehtyä tutkimusta tupakkatuotteiden hintojen muutoksen vaikutuksesta kulutukseen. Esityksessä on tuotu esiin vaikutusarvioihin liittyvät epävarmuudet, jotka koskevat veronkorotusten vaikutusta sekä eri tupakkatuotteiden kulutukseen ja kulutuksen siirtymiin että kertyviin verotuottoihin. Nämä epävarmuudet johtuvat siitä, että vaikka hintajousto olisi laskettu viimeisimmän käytettävissä olevan aineiston avulla, se ei välttämättä kuvaa samalla tavalla tilannetta, jossa kuluttajat, tupakkatuotteiden markkinat ja muu tupakkatuotteiden sääntely ovat erilaisia. Kuten esityksessä on todettu, tupakkaveron korotus saattaa siirtää kulutusta verollisten tupakkatuotteiden kulutuksesta nuuskaan tai lisätä tuotteiden rinnakkaiskäyttöä.

Tupakkaveron kantaminen reaaliaikaisena

Kaupan liitto ja PTY ehdottavat siirtymistä reaaliaikaiseen veron maksuun siten, että vero tulisi maksettavaksi vasta sen ajankohdan perusteella, jona tuotteet siirretään kaupan varastoon, mikä asiallisesti tarkoittaisi sitä, etteivät tupakkayhtiöt voisi jouduttaa verotustaan ennen veronkorotuksia siirtämällä tuotteita suuria määriä verottomista varastoistaan verollisiin varastoihin.

EU:ssa yhdenmukaistetun valmisteverotuksen säännösten mukaan tupakkaveron verokynnys ylittyy muiden valmisteverojen tapaan pääsääntöisesti sinä

ajankohtana, jona tuotteet luovutetaan kulutukseen valmistajan tai maahantuojan verottomasta varastosta. Siirrot verollisiin varastoihin ovat siten järjestelmän mukaan mahdollisia. Kuten esityksessä todetaan, verovelvollisten tupakkayhtiöiden varautuminen tupakkaveron korotuksiin on yleisesti tiedossa, ja veronkorotuksia edeltävän varastoinnin suuruutta ja vaikutuksia pyritään ennakoimaan. Toisin kuin muissa valmisteveroissa, tupakkaverovelvolliset eivät voi varastoinnilla kasvattaa tuotteista saamiaan katteita, koska arvoperusteinen tupakkavero on maksettava siitä hinnasta, jolla tupakkatuotteita myydään kuluttajille. Lisäksi tupakkaverolain mukaan verovelvollisen on ennen niiden tupakkatuotteiden luovuttamista kulutukseen Suomessa, joita verotetaan arvoperusteisesti tai vähimmäisverolla, varustettava tuotteet vähittäismyyntipäällyksiin suojakelmun alle kiinnitettävillä hintalipukkeilla tai vähittäismyyntipakkauksiin painettavalla tekstillä, josta käy ilmi vähittäismyyntihinta. Varastoinnilla vaikutetaan siten ainoastaan veronkorotuksista seuraavan hinnannousun ja verotuoton lisäyksen ajoitukseen. Pidemmällä aikavälillä verotulojen kertymisen ajoituksella ei ole vaikutusta valtion budjettiin.

Hallitusneuvos Merja Sandell