

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΑΝΑΛΥΣΕΙΣ

1/2026

Πόσο θα κοστίζει το πακέτο των τσιγάρων το 2035; Οι νέες ευρωπαϊκές αλλαγές και οι επιπτώσεις στην Ελλάδα

Το Εργαστήριο Οικονομικών Αναλύσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, πραγματοποιεί στη σειρά «Οικονομικές Αναλύσεις» σύντομες και τεκμηριωμένες μελέτες σε οικονομικά ζητήματα που απασχολούν τον δημόσιο βίο της χώρας, με στόχο την υπεύθυνη ενημέρωση της Κοινωνίας και της Πολιτείας.

Καθ. Παναγιώτης Λιαργκόβας

Περίληψη

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω του σχεδίου «Europe's Beating Cancer Plan», έχει θέσει έναν φιλόδοξο στόχο: να μετατρέψει την Ευρώπη σε μια ήπειρο «ελεύθερη από καπνό» έως το 2040. Στο πλαίσιο αυτό, προωθούνται ριζικές αλλαγές στην Οδηγία για τη Φορολογία του Καπνού (TED 2011/64/EU), οι οποίες στοχεύουν στην κατακόρυφη αύξηση της φορολογίας. Οι αλλαγές αυτές, αν και έχουν ως πρωταρχικό κίνητρο την προστασία της δημόσιας υγείας, αναμένεται να επιφέρουν δραματικές αλλαγές στο τοπίο της ελληνικής αγοράς, επηρεάζοντας την κατανάλωση, τα δημόσια έσοδα και την κοινωνική ισορροπία.

Η υπό αναθεώρηση Οδηγία δεν αποτελεί απλώς μια τεχνική προσαρμογή, αλλά μια αλλαγή υποδείγματος. Για μια χώρα όπως η Ελλάδα, που διαθέτει ιδιαίτερα γεωγραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά, η οριζόντια επιβολή υψηλών φορολογικών συντελεστών χωρίς την ανάλογη σύγκλιση των εισοδημάτων αποτελεί μια πρόκληση που χρήζει προσεκτικής ανάλυσης.

Η εμπειρία έχει δείξει ότι η φορολογική πίεση, όταν υπερβαίνει ορισμένα όρια, μπορεί να οδηγήσει σε αντίθετα από τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, ενισχύοντας την παραοικονομία και στερώντας πόρους από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Τι αλλάζει στον τρόπο υπολογισμού του φόρου

Μέχρι σήμερα, η ευρωπαϊκή νομοθεσία προέβλεπε έναν ενιαίο ελάχιστο φόρο για όλα τα κράτη μέλη. Η νέα πρόταση εισάγει ένα δυναμικό μοντέλο, όπου ο ελάχιστος φόρος γίνεται εξατομικευμένος για κάθε χώρα. Ο υπολογισμός αυτός είναι σύνθετος και θα βασίζεται σε τρεις κεντρικούς πυλώνες:

1. Τον μέσο όρο της ευρωπαϊκής φορολογίας (Union Rate),
2. Τον πληθωρισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, κυρίως,
3. Την αγοραστική δύναμη (Purchasing Power Parity) της κάθε χώρας.

Προβλέπεται μια κλιμακούμενη μεταβατική περίοδος από το 2028 έως το 2034, ώστε οι αγορές να προσαρμοστούν σταδιακά, πριν από την πλήρη εφαρμογή του νέου συστήματος την 1η Ιανουαρίου 2035. Η σύνδεση του φόρου με την αγοραστική δύναμη αποτελεί μια προσπάθεια της Ε.Ε. να εξορθολογήσει τις τιμές, ωστόσο για την Ελλάδα σημαίνει ότι οι τιμές θα υποχρεωθούν σε μια ανοδική πορεία που ίσως δεν συμβαδίζει με την πραγματική αγοραστική ικανότητα του μέσου πολίτη. Επιπλέον, προβλέπεται διπλή ευελιξία στα κράτη μέλη, για τα οποία (1) η αύξηση της φορολογίας καπνού αναμένεται να είναι μεγάλη κατά την πλήρη εφαρμογή των διατάξεων, χορηγώντας τους ευνοϊκότερες μεταβατικές περιόδους για μία πιο ομαλή προσαρμογή, ή (2) η πληθωριστική προσαρμογή του μέσου ευρωπαϊκού φόρου βάσης από το 2035 ανά τρία χρόνια καθίσταται δυσμενής, χορηγώντας τους συνεχιζόμενες απαλλαγές τριετούς διάρκειας κατόπιν έγκαιρων και ευλόγως δικαιολογημένων αιτημάτων (π.χ. λόγω ραγδαίας συρρίκνωσης της αγοραστικής δύναμης) προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ένα κρίσιμο εύρημα της μελέτης μας είναι ότι στην Ελλάδα, κάθε αύξηση του πάγιου φόρου κατά 1 ευρώ οδηγεί σε αύξηση της τελικής τιμής κατά 1,83 ευρώ για ένα πακέτο 20 τσιγάρων. Αυτό συμβαίνει γιατί ο ΦΠΑ και ο αναλογικός φόρος «επικάθονται» πάνω στον σταθερό φόρο, διογκώνοντας το τελικό κόστος για τον καταναλωτή πολύ περισσότερο από την αρχική φορολογική παρέμβαση.

Η κατάσταση σήμερα: Ελλάδα έναντι Ε.Ε.

Για να γίνει αντιληπτό το μέγεθος της πρόκλησης που αντιμετωπίζει η ελληνική οικονομία, είναι απαραίτητο να αναλυθούν τα τρέχοντα δεδομένα σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Το 2024, η μέση τιμή λιανικής πώλησης (WARSP) για ένα πακέτο 20 τσιγάρων στην Ελλάδα διαμορφώνεται στα 4,20 ευρώ. Παρά το γεγονός ότι η τιμή αυτή υπολείπεται του ευρωπαϊκού μέσου όρου των 6,65 ευρώ, η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα είναι ήδη από τις υψηλότερες στην Ε.Ε. Ο συνολικός φόρος (Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης και ΦΠΑ) αγγίζει το 84,7% της τελικής τιμής, γεγονός που σημαίνει ότι από τα 4,20 ευρώ, τα 3,55 ευρώ αποτελούν κρατικά έσοδα.

Η ουσιαστική διάσταση του προβλήματος, ωστόσο, δεν εντοπίζεται στην ονομαστική τιμή, αλλά στη σχέση της με το διαθέσιμο εισόδημα. Ενώ η τιμή του πακέτου στην Ελλάδα είναι περίπου 37% χαμηλότερη από τον μέσο όρο της Ε.Ε., ο μέσος μισθός στην Ελλάδα το 2024, όταν προσαρμόζεται με βάση την αγοραστική δύναμη (Purchasing Power Parity – PPP), υπολείπεται του ευρωπαϊκού μέσου όρου κατά το εντυπωσιακό ποσοστό του 41,5%. Αυτό δημιουργεί μια βαθιά οικονομική ασυμμετρία: για τον Έλληνα καταναλωτή, η αγορά ενός πακέτου τσιγάρων αντιπροσωπεύει ήδη μια πολύ μεγαλύτερη θυσία εισοδήματος σε σχέση με τον μέσο Ευρωπαίο πολίτη.

Σε αντίθεση με τον «Ευρωπαϊκό Βορρά» (χώρες όπως η Ιρλανδία, η Γαλλία, η Ολλανδία, η Φινλανδία και το Βέλγιο), όπου οι φόροι υπερβαίνουν ήδη τα νέα όρια και δεν θα δουν καμία αλλαγή, η Ελλάδα βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις φορολογίας στην Ε.Ε. Αυτό την καθιστά τον «μεγάλο χαμένο» αυτής της υποχρεωτικής σύγκλισης, καθώς θα υποστεί τις μεγαλύτερες ποσοστιαίες αυξήσεις.

Η επιβολή νέων και αυστηρότερων ελάχιστων φόρων βάσει της Οδηγίας, αγνοεί αυτή την εισοδηματική υστέρηση. Αν οι τιμές στην Ελλάδα αναγκαστούν να συγκλίνουν προς τα ευρωπαϊκά επίπεδα (π.χ. στα 6,65 ευρώ ανά πακέτο ή ακόμα και παραπάνω), χωρίς να υπάρξει ανάλογη αύξηση της αγοραστικής δύναμης των Ελλήνων, θα οδηγηθούμε σε μια βίαιη ανακατανομή των δαπανών των νοικοκυριών. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, το προϊόν καθίσταται «πολυτελείας» για τη νόμιμη αγορά, γεγονός που ιστορικά δεν οδηγεί στη διακοπή της συνήθειας, αλλά στη στροφή σε ανεξέλεγκτα και παράνομα κανάλια διανομής. Η σύγκριση, λοιπόν, δεν πρέπει να γίνεται μόνο σε επίπεδο τιμών ραφιού, αλλά σε επίπεδο οικονομικής προσιτότητας, όπου η Ελλάδα βρίσκεται ήδη σε οριακό σημείο.

Πόσο θα αυξηθεί η τιμή; Τα σενάρια για το 2035

Η μελέτη μας εξετάζει δύο βασικές επιλογές τιμολόγησης (Σενάριο A & B) που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή:

Πίνακας 1. Σενάρια αύξησης της τιμής το 2035

Σενάριο	Προβλεπόμενη Τιμή (2035)	Ποσοστιαία Αύξηση
Επιλογή A	Κάτω από 6,00€	+43%
Επιλογή B	Κάτω από 7,50€	+79%

Πηγή: Υπολογισμοί συγγραφέων

Αν και οι αυξήσεις αυτές φαίνονται μεγάλες, είναι οι «ήπιες» εκδοχές. Αν η κυβέρνηση δεν επιλέξει το βέλτιστο μείγμα φόρων, η τιμή θα μπορούσε να εκτιναχθεί ακόμη και πάνω από τα 10€ ή 20€ σε ακραία σενάρια υψηλής φορολόγησης.

Το «παράδοξο» των εσόδων και ο κίνδυνος του λαθρεμπορίου

Η οικονομική θεωρία και η διεθνής εμπειρία προειδοποιούν ότι η συνεχής αύξηση των φορολογικών συντελεστών σε προϊόντα με υψηλή ζήτηση, όπως ο καπνός, δεν οδηγεί γραμμικά σε αύξηση των εσόδων. Αντιθέτως, υπάρχει ένα οριακό σημείο πέρα από το οποίο η φορολογική επιβάρυνση γίνεται αντιπαραγωγική, ένα φαινόμενο γνωστό στην οικονομική επιστήμη ως «Καμπύλη Laffer». Στην περίπτωση της Ελλάδας, η μελέτη μας αναδεικνύει σοβαρές ανησυχίες για το 2035, καθώς οι προτεινόμενες αυξήσεις ενδέχεται να ωθήσουν την αγορά πέρα από αυτό το κρίσιμο όριο.

Στο σενάριο όπου οι τιμές θα υποχρεωθούν σε απότομη άνοδο (φτάνοντας τα 6,00 ή ακόμα και τα 7,50 ευρώ ανά πακέτο), οι προβλέψεις δείχνουν ότι η νόμιμη κατανάλωση στην Ελλάδα θα μπορούσε να υποχωρήσει δραματικά, έως και κατά 50%. Αυτή η εκτιμώμενη πτώση δεν οφείλεται αποκλειστικά στη διακοπή του καπνίσματος για λόγους υγείας, αλλά κυρίως στη στροφή των καταναλωτών σε φθηνότερες εναλλακτικές. Η Ελλάδα, λόγω της εκτεταμένης ακτογραμμής της και της θέσης της ως πύλη εισόδου στην Ανατολική Μεσόγειο, αποτελεί ήδη παραδοσιακό στόχο των δικτύων παράνομου εμπορίου. Μια υπερβολική φορολόγηση θα διευρυνε το χάσμα τιμής μεταξύ νόμιμου και παράνομου προϊόντος, καθιστώντας το λαθρεμπόριο εξαιρετικά ελκυστικό και κερδοφόρο για το οργανωμένο έγκλημα.

Επιπλέον, η δημοσιονομική διάσταση περιπλέκεται ακόμα περισσότερο από την πρόταση για τη δημιουργία ενός κεντρικού ευρωπαϊκού ταμείου (TEDOR). Σύμφωνα με αυτήν, το 15% των εθνικών εσόδων από τους φόρους καπνού θα αποδίδεται απευθείας στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. Αυτό σημαίνει ότι το ελληνικό κράτος θα βρεθεί αντιμέτωπο με μια διπλή πίεση: από τη μία, τη συρρίκνωση της φορολογητέας βάσης λόγω της πτώσης της νόμιμης κατανάλωσης και της αύξησης του λαθρεμπορίου, και από την άλλη, την υποχρέωση να παραχωρεί ένα σημαντικό μέρος των εναπομεινάντων εσόδων του.

Το αποτέλεσμα αυτού του συνδυασμού μπορεί να είναι το ακριβώς αντίθετο από το επιδιωκόμενο: αντί για ενίσχυση των δημοσίων οικονομικών, να καταγραφεί σημαντική υστέρηση εσόδων. Η «ανελαστικότητα» της ζήτησης που χαρακτήριζε τον καπνό στο παρελθόν τείνει να εξασθενεί όταν οι τιμές αυξάνονται σε επίπεδα που δεν συμβαδίζουν με το διαθέσιμο εισόδημα, ιδίως υπό συνθήκες ελλειπών καταπολέμησης του λαθρεμπορίου. Έτσι, ο κίνδυνος να μετατραπεί η φορολογία από εργαλείο πολιτικής σε κίνητρο παρανομίας είναι ορατός, υπονομεύοντας τόσο τους δημοσιονομικούς όσο και τους υγειονομικούς στόχους της χώρας.

Προτάσεις Πολιτικής και Επιπτώσεις

Η διαχείριση της υπό αναθεώρηση Οδηγίας TED 2011/64/EU δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί ως μια απλή τεχνική συμμόρφωση στις ευρωπαϊκές επιταγές, αλλά ως μια στρατηγική πρόκληση για την εθνική πολιτική. Η ανάλυσή μας καταδεικνύει ότι η εφαρμογή της θα έχει δυσανάλογο αντίκτυπο στα κράτη μέλη, με την Ελλάδα και τον «Ευρωπαϊκό Νότο» να αντιμετωπίζουν τις μεγαλύτερες αυξήσεις, την ώρα που οι βόρειες χώρες, όπως η Ιρλανδία και η Γαλλία, ενδέχεται να μην επηρεαστούν καθόλου λόγω των ήδη υψηλών συντελεστών τους. Προκειμένου να αποφευχθούν οι δυσμενείς συνέπειες στα δημόσια οικονομικά και την κοινωνική συνοχή, η Ελλάδα οφείλει να κινηθεί στους εξής άξονες:

- **Στρατηγική Σταδιακής Προσαρμογής και Φορολογική Ευελιξία**

Είναι απαραίτητο να αξιοποιηθούν στο μέγιστο όλες οι δυνατότητες ευελιξίας για μία πιο ομαλή πλήρη προσαρμογή στα νέα υψηλότερα φορολογικά επίπεδα κατά τη βασική προβλεπόμενη μεταβατική περίοδο 2028-2034 και τις υπό αίρεση τριετούς διάρκειας μεταβατικές περιόδους από το 2035. Η πολιτεία πρέπει να αποφύγει τα απότομα φορολογικά «σοκ» που αποσταθεροποιούν την αγορά και

ωθούν τους καταναλωτές στην παρανομία. Μια ισορροπημένη προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη ρεαλιστικές εκτιμήσεις της ελαστικότητας της ζήτησης είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση της σταθερότητας της νόμιμης αγοράς. Η φορολογία πρέπει να παραμείνει ένα εργαλείο που προσαρμόζεται στις εθνικές ιδιαιτερότητες, παρόμοια με τις εξαιρέσεις που προβλέπονται για απομακρυσμένες περιοχές άλλων κρατών μελών.

- **Θωράκιση της Νόμιμης Αγοράς και Καταπολέμηση του Λαθρεμπορίου**

Η αύξηση της φορολογίας χωρίς ταυτόχρονη ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου αποτελεί συνταγή δημοσιονομικής αποτυχίας. Η Ελλάδα, ως χώρα με σημαντική παραγωγή, εξαγωγές και υψηλή φορολογική ευαισθησία, πρέπει να αντιμετωπίσει το ζήτημα της λαθρεμπορίας ως προτεραιότητα εθνικής ασφάλειας. Απαιτείται ένας κοινός ευρωπαϊκός οδικός χάρτης και συντονισμένες δράσεις ώστε οι καπνιστές να μην υποκαθιστούν τα νόμιμα προϊόντα με αμφιβόλου ποιότητας παράνομα τσιγάρα. Η εισαγωγή πρόσθετων παραμέτρων στον υπολογισμό του ελάχιστου φόρου, οι οποίες θα λαμβάνουν υπόψη την ευαλωτότητα κάθε χώρας στις παράνομες ροές, όπως και τις (καθαρές) εξαγωγές καπνού, κρίνεται επιβεβλημένη.

- **Προώθηση Εναλλακτικών Προϊόντων ως Μεταβατικό Μέτρο**

Στο πλαίσιο του στόχου για μια Ευρώπη ελεύθερη από καπνό, η διαφοροποιημένη φορολόγηση των εναλλακτικών προϊόντων καπνού (π.χ. ηλεκτρονικά τσιγάρα) μπορεί να λειτουργήσει ως αποτελεσματικό μεταβατικό μέτρο. Η προώθηση αυτών των προϊόντων μέσω μειωμένων ειδικών φόρων κατανάλωσης επιτρέπει στους παραδοσιακούς καπνιστές μια ηπιότερη μετάβαση μέχρι την πλήρη διακοπή, διατηρώντας παράλληλα τους καταναλωτές εντός του ελεγχόμενου φορολογικού πλαισίου.

- **Προστασία Εξαγωγών**

Η Ελλάδα είναι καθαρός εξαγωγέας προϊόντων καπνού. Η απότομη αύξηση της εγχώριας φορολογίας μπορεί να πλήξει την ανταγωνιστικότητα της παραγωγής και το εμπορικό ισοζύγιο.

- **Διεθνείς Συμμαχίες και Προληπτική Διαχείριση Κινδύνων**

Η Ελλάδα οφείλει να επιδιώξει τη συγκρότηση μετώπου με κράτη μέλη που μοιράζονται κοινά οικονομικά χαρακτηριστικά, προκειμένου να διασφαλίσει μια

δίκαιη εκπροσώπηση στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Η υιοθέτηση πρακτικών που αυξάνουν τις τιμές μπορεί να ανοίξει τον «ασκό του Αιόλου» και για άλλα προϊόντα (τρόφιμα, ποτά), προκαλώντας πληθωριστικές πιέσεις και κοινωνική αποσταθεροποίηση. Η αποτυχία εφαρμογής μιας ισορροπημένης φορολογικής προσέγγισης θα υπονομεύσει τις θετικές προσπάθειες των τελευταίων ετών για τη μείωση του παράνομου εμπορίου και τη σταθεροποίηση των δημόσιων οικονομικών.

Βιβλιογραφία

Dauchy, E., & Shang, C. (2024). The price elasticity of heated tobacco and cigarette demand: Empirical evaluation across countries. *Health Economics*, 33(12), 2708-2722. <https://doi.org/10.1002/hec.4888>

Farsalinos, K. E., Siakas, G., Poulas, K., Voudris, V., Merakou, K., & Barbouni, A. (2018). Electronic cigarette use in Greece: an analysis of a representative population sample in Attica prefecture. *Harm Reduction Journal*, 15(20). <https://doi.org/10.1186/s12954-018-0229-7>

KPMG (2025). Illicit cigarette consumption in the EU. https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/itp/illicit-cigarette-consumption-in-europe-2024-results.pdf?sfvrsn=4ad3ac8_6

Liargovas, P., Leriou, E., Bertatos, G., Rodousakis, N., Chrysanthakopoulos, C. & Avakian, A. (2025). “Differentiated taxation” as a tool for enhancing general welfare. *Current Issues Bulletin: Issue 2/2025*, Centre of Planning and Economic Research (KEPE). https://www.researchgate.net/publication/390334660_Differentiated_taxation_as_a_tool_for_enhancing_general_welfare

Ministry of Economy and Finance, Hellenic Republic. Excise Duties (EFK), EFK rates on tobacco products. <https://minfin.gov.gr/en/tax-policy/tax-guide/>

ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

Τέρμα Καραϊσκάκη, Τρίπολη 22100

Email: econlab@uop.gr

