

Informator o wnioskach Komisji Europejskiej w sprawie zmiany dyrektyw UE w zakresie stawek i struktury podatków od wyrobów tytoniowych

(zmieniających dyrektywy 92/79/EWG, 92/80/EWG i 95/59/WE w zakresie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych)

WYDANIE CZWARTE/STYCZEŃ 2009 R.



Wstęp

W lipcu 2008 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek aktualizujący bieżące przepisy unijne dotyczące opodatkowania produktów tytoniowych. Celem niniejszego wydania Informatora jest wyjaśnienie tła powstania tych wniosków, procedury legislacyjnej, której zostaną poddane na poziomie UE oraz, co najważniejsze, dlaczego opodatkowanie tytoniu jest jedną z najbardziej skutecznych i wydajnych metod ograniczenia wskaźników palenia.

Palenie wciąż pozostaje największą przyczyną możliwych do uniknięcia zgonów w UE, przy czym rocznie dochodzi do 650 000 zgonów związanych z paleniem¹. Opodatkowanie, stanowiące część ogólnej strategii ograniczenia użycia tytoniu,

może w znacznym stopniu przyczynić się do zmniejszenia tych statystyk. Według Banku Światowego wysoka cena wynikająca z wysokich podatków od wyrobów tytoniowych jest najskuteczniejszym pojedynczym instrumentem interwencyjnym zapobiegającym paleniu.²

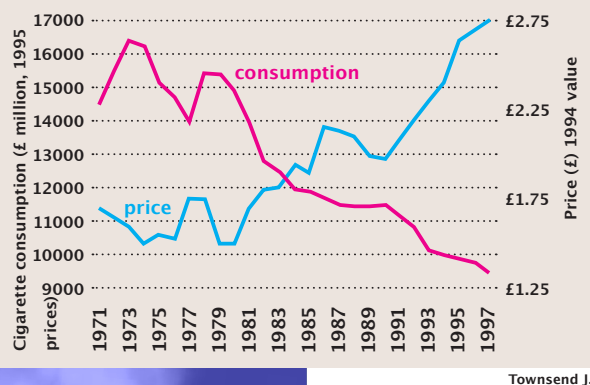
Dlaczego wyroby tytoniowe podlegają opodatkowaniu?

Od lat podatki od wyrobów tytoniowych stanowią dla budżetów państwowych stałe źródło dochodu i mają za zadanie pokryć (przynajmniej częściowo) koszty związane z paleniem. Opodatkowanie tytoniu pomaga również zapobiegać spożywaniu tytoniu. Podnoszenie ceny tytoniu poprzez opodatkowanie okazało się najskuteczniejszym sposobem

¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/tobacco-20080716/COM459_en.pdf

² Jha P, Chaloupka FJ. Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. Waszyngton: Bank Światowy, 1999.

CIGARETTE PRICE & CONSUMPTION (UK)



Townsend J.

pomagania ludziom w rzuceniu palenia³. Badania dowodzą, że 10% wzrost cen powoduje spadek wskaźnika palenia o 2,5%–5% w krótkim czasie oraz nawet do 10% w dłuższej perspektywie, jeżeli wzrost cen ma na celu dotrzymanie tempa inflacji. Młodzi ludzie są szczególnie wyczuleni na podwyżki cen i ograniczają palenie dwa do trzech razy częściej niż osoby starsze. Na

przykład w 2002 r. w ramach nowojorskiego programu ograniczania spożycia tytoniu wprowadzonego przez burmistrza Michaela Bloomberga podniesiono podatek od wyrobów tytoniowych. Przed wdrożeniem nowojorskiego programu przez 10 lat nie odnotowano spadku palenia tytoniu. W latach 2002–2007 wskaźnik palenia wśród nastolatków obniżył się z 17,6% w 2001 r. do 8,5% w 2007 r. i był o prawie dwie trzecie niższy od ostatnio opublikowanego krajowego wskaźnika palenia wśród amerykańskich nastolatków⁴. Biedniejsze grupy społeczno-ekonomiczne są także bardziej wyczulone na zmiany podatkowe⁵.

Podatki od wyrobów tytoniowych powodują spadek wskaźników palenia, ponieważ:

- motywują palaczy do zaprzestania palenia i zniechęcają młodych ludzi do podejmowania palenia tytoniu;
- ograniczają skutki biernego palenia;
- odnoszą natychmiastowy skutek;
- nakładają na rząd jedynie minimalny koszt;
- powodują wzrost dochodu państwowego;
- zmniejszają różnice w poziomie zdrowia, ponieważ w szczególności motywują biedniejsze grupy społeczno-ekonomiczne do zaprzestania lub ograniczenia palenia.

Jak nakłada się podatki od wyrobów tytoniowych na poziomie UE?

Jak większość towarów, papierosy są objęte podatkiem od wartości dodanej (VAT). Wyroby tytoniowe, podobnie jak alkohol i benzyna, są również objęte akcyzą. W przeciwieństwie do innych towarów objętych akcyzą, wyroby tytoniowe w UE podlegają dwóm rodzajom akcyzy — specyficznemu podatkowi akcyzowemu oraz podatkowi ad valorem.

- Stałe lub specyficzne podatki akcyzowe są nakładane w postaci stałej kwoty za 1 000 papierosów (lub za paczkę 20 papierosów). Ten sam podatek ma zastosowanie bez względu na cenę bazową, co nie powoduje wzrostu rozbieżności cenowych pomiędzy tańszymi i droższymi markami. Ponadto, specyficzny podatek uniemożliwia producentom manipulowanie ceną w celu zmniejszenia swoich zobowiązań podatkowych.
- Podatki ad valorem zależą od ceny wyrobów tytoniowych (np. określony procent cen producentów lub cen detalicznych). Może to prowadzić do zwiększenia rozbieżności cenowej pomiędzy markami papierosów. W przeciwieństwie do specyficznego podatku akcyzowego podatki ad valorem rosną wraz z inflacją, na przykład wskutek wzrostu cen producentów lub innych podwyżek cen.

Kto zyskuje na opodatkowaniu wyrobów tytoniowych w UE?

Podatki akcyzowe od alkoholu, tytoniu i olei mineralnych są podatkami krajowymi, tzn. całość dochodu zgromadzonego z tytułu podatków akcyzowych jest przekazywana bezpośrednio na rzecz państw członkowskich.

Dlaczego poziomy podatków różnią się w poszczególnych państwach członkowskich?

Wraz z wprowadzeniem jednolitego rynku europejskiego w 1993 r. ustalono minimalne poziomy unijnych stawek akcyzy. Prawo państw członkowskich do stosowania wyższych podatków akcyzowych zaowocowało bezwzględny różnicami w kwotach podatków nakładanych na wyroby tytoniowe. Różnice w poziomach cen/podatków pogłębiły się, kiedy 12 nowych państw stosujących niskie podatki akcyzowe przystąpiło do UE w 2004 i 2007 r. Kilka z tych państw otrzymało prawo odstępstwa od przepisów unijnych dotyczących podatków akcyzowych, dzięki czemu zyskały one czas na podniesienie swoich stawek akcyzy do minimalnego poziomu obowiązującego w UE. Analiza cen i stawek akcyzy dla papierosów w UE wskazuje przykładowo, że w 2006 r., w Zjednoczonym Królestwie, papierosy należące do Najpopularniejszej Kategorii Cenowej były prawie siedmiokrotnie droższe (uwzględniając wszystkie podatki) niż na Łotwie.

Dlaczego istnieje potrzeba aktualizacji obecnego systemu?

- Aktualne duże różnice w bezwzględnym poziomie podatków i cen papierosów w państwach członkowskich UE umożliwiają konsumentom unikanie podatków poprzez zastępowanie papierosów niżej opodatkowanymi wyrobami tytoniowymi, nabywanie wyrobów tytoniowych z zagranicy i w sposób nielegalny. Może to podważać politykę ograniczania spożycia tytoniu i prowadzić do utraty dochodu z tytułu podatków.

³ Hu T-W, Sung H-Y, Keeler TE. Reducing cigarette consumption in California: tobacco taxes vs. an antismoking media campaign. *Am J Public Health* 1995b; 85(9): 1218–22.

⁴ <http://www.ersnet.org/lrPresentations/84/bloomberg/index.htm>

⁵ Townsend J, Roderick P, Cooper J. Cigarette smoking by socio-economic group, sex and age: effects of price, income and health publicity. *BMJ* 1994;309: 923–927.

- Znaczenie podatku jako skutecznego i wydajnego środka kontroli spożycia tytoniu zyskało dodatkowe uznanie w momencie ustalenia pierwszych stawek akcyzy obowiązujących w UE.
- Unijne przepisy podatkowe dotyczące tytoniu muszą odzwierciedlać zmiany zachodzące w polityce UE, takie jak art. 152 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, iż wszystkie polityki wspólnotowe muszą uwzględniać wysoki poziom ochrony zdrowia.
- W 2005 r. Komisja Europejska i 26 państw członkowskich UE podpisali ramową Konwencję Kontroli Rynku Wyrobów Tytoniowych (FCTC).. Artykuł 6 FCTC stanowi, iż środki cenowe i podatkowe są skutecznym i ważnym środkiem ograniczania konsumpcji tytoniu przez różne segmenty populacji, w szczególności przez osoby młode⁶. Ustalając politykę podatkową, państwa wdrażające przepisy FCTC muszą uwzględniać cele dotyczące zdrowia publicznego.

Jakie są cele wniosku Komisji?

- Aktualizacja poziomów unijnych podatków od wyrobów tytoniowych, tak by uwzględniały zmiany poziomu inflacji
- Zapewnienie minimalnych poziomów cen dla celów polityki zdrowotnej
- Zmiana obecnych zakłóceń w handlu unijnym, które mogą doprowadzić do unikania opodatkowania i zastępowania produktów (np. papierosów produkowanych fabrycznie papierosami skręcanymi samodzielnie przy użyciu drobno krojonego tytoniu)
- Uproszczenie systemu podatków akcyzowych
- Zmniejszenie różnic w opodatkowaniu wyrobów tytoniowych w poszczególnych państwach UE

Jaki jest spodziewany skutek wniosku?

- **Spadek spożycia tytoniu:** badania ekonomiczne dowodzą, że wzrost opodatkowania tytoniu prowadzi do spadku spożycia tytoniu. Bank Światowy szacuje, iż 10% wzrost rzeczywistych cen prowadzi do zmniejszenia spożycia papierosów o około 4%. Ekonomiści nazywają to zjawisko „elastycznością cenową popytu”. Młodzi ludzie i biedniejsze grupy społeczno-ekonomiczne są bardziej wyczuleni na zmiany cen wyrobów tytoniowych. Z nowych badań ekonomicznych wynika, że palacze popierają wzrost podatków, ponieważ skłania on ich do zaprzestania palenia⁷.
- **Wyrównanie poziomu cen wyrobów tytoniowych w UE:** powinno pomóc w ograniczeniu zakupów transgranicznych i unikania opodatkowania.
- **Dalsze wpływy do budżetów państw członkowskich UE:** branża tytoniowa często argumentuje, że

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA WNIOSKU:

Zniesienie Najpopularniejszej Kategorii Cenowej (NKC) jako punktu odniesienia dla minimalnych wymogów unijnych dotyczących podatków akcyzowych. NKC odnosi się do detalicznej ceny sprzedaży papierosów w najpopularniejszej kategorii cenowej w kraju.

Wprowadzenie koncepcji średniej ceny ważonej (ang. weighted average price, WAP) wszystkich papierosów w celu określenia podstawy opodatkowania. Akcyza będzie stopniowo zwiększana przez 5 lat, do momentu gdy jej stawka wyniesie co najmniej 90 EUR za 1 000 papierosów (dolny próg podatkowy bez względu na WAP) i co najmniej 63% WAP.

Wprowadzenie obowiązkowej minimalnej stawki pieniężnej i minimalnej stawki podatkowej ad valorem na drobno krojony tytoń na poziomie 2/3 podatku od papierosów. Począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r., państwa członkowskie będą zobowiązane do stosowania akcyzy na drobno krojony tytoń przeznaczony do skręcania papierosów w wysokości co najmniej 42% detalicznej ceny sprzedaży, z uwzględnieniem wszystkich podatków, oraz nie mniej niż 60 EUR za kilogram (tj. nowy dolny próg podatkowy jak w przypadku podatku od papierosów).

Podniesienie specyficznego podatku do poziomu co najmniej 10% i nie więcej niż 75% (wcześniej 5% do 55%).

Zawężenie definicji cygar i tytoniu fajkowego. Podatki od cygar są bardzo niskie w porównaniu z papierosami. Pojawiły się nowe produkty, które wpisują się w definicję cygar, lecz są używane i przedstawiane jak papierosy, co pozwala na uniknięcie wyższej stawki podatkowej. Nowa definicja uniemożliwi ten proceder.

Nałożenie na państwa członkowskie obowiązku informowania Komisji o ilości i cenach produktów tytoniowych. Pomoże to Komisji w ocenie skutków polityki podatkowej.

podwyższenie podatków od wyrobów tytoniowych powoduje utratę dochodów państwowych. W rzeczywistości można się spodziewać wzrostu dochodów podatkowych, ponieważ wyższe ceny ograniczają spożycie, ale proporcjonalnie o mniej niż wyniesie wzrost cen⁸.

- **Pomoc w zwalczaniu przemytu tytoniu:** o ile cena nie jest najważniejszym czynnikiem skłaniającym do przemytu, duże różnice podatkowe/cenowe mogą zachęcać do przemytu. Zjawisko przemytu nie dotyczy wyłącznie wywozu z państw, gdzie cena jest niska do krajów posiadających wyższą cenę. Do niedawna w Europie najwyższy poziom przemytu odnotowywano w państwach o najniższym opodatkowaniu tytoniu⁹. W połowie lat dziewięćdziesiątych w Hiszpanii podatek od wyrobów tytoniowych był najniższy, a jednocześnie obserwowano większe natężenie przemytu niż w innych krajach europejskich. Do 2002 r. Hiszpania

⁸ Joossens L, Raw M, Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain, Tobacco Control 2008;17:399-404; publikacja dostępna pod adresem <http://tobaccocontrol.bmj.com/cgi/content/full/17/6/399>.

⁹ Action on Smoking and Health (ASH). Tobacco smuggling. Factsheet nr 17, sierpień 2004. Publikacja dostępna pod adresem <http://oldash.org.uk/html/factsheets/html/fact17.html>.

⁶ http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf

⁷ Jonathan H. Gruber and Sendhil Mullainathan: Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier. Advances in Economic Analysis & Policy. Tom 5(1), art. 4, 2005).

CO TO JEST ELASTYCZNOŚĆ CENOWA POPYTU?

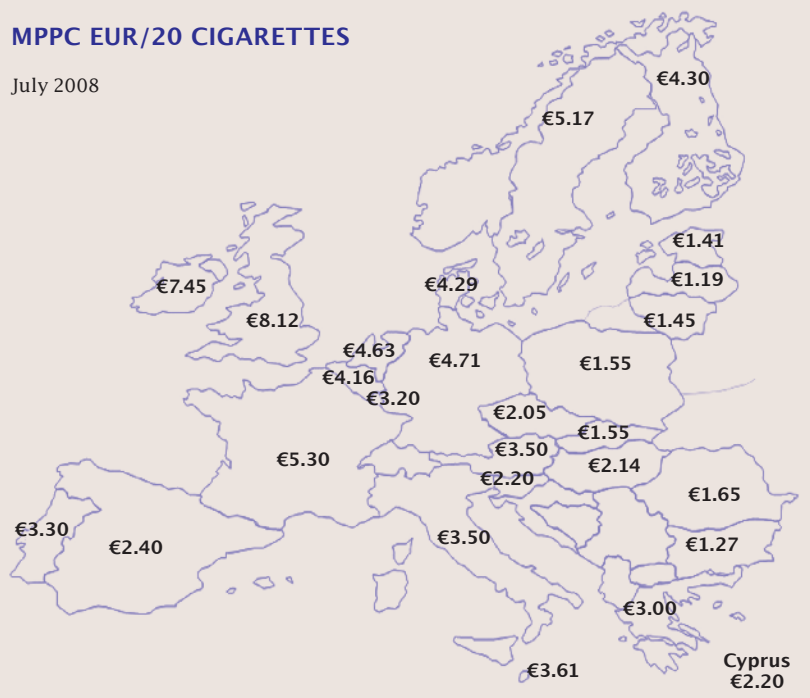
Jest to miara wpływu zmiany ceny na wielkość popytu. Elastyczność różni się w zależności od produktu. Produkty pierwszej potrzeby (lub używki, jak i substytuty brakujących dóbr) są zwykle mniej wrażliwe na zmiany cen, ponieważ konsumenci na ogół kupują te wyroby pomimo podwyżek cen.

Elastyczność można oszacować za pomocą analizy ekonometrycznej, a wynik jest zazwyczaj negatywny i wskazuje na spadek popytu wskutek wzrostu ceny. Skutkiem zmian ceny może być zmiana liczby użytkowników produktu oraz ilości kupowanego produktu.

Osoby mniej zarabiające na ogół charakteryzuje wyższa elastyczność cenowa.

MPPC EUR/20 CIGARETTES

July 2008



ograniczyła udział rynkowy wyrobów pochodzących z przemytu z 16% do <2% i ceny tytoniu wzrosły dwukrotnie. Dochody podatkowe również wzrosły o 155%¹⁰. Przemyt jest działaniem przestępczym, któremu można skutecznie zapobiegać jedynie poprzez aktywne egzekwowanie prawa.

Jak powstał wniosek dotyczący opodatkowania tytoniu? Przed spisaniem projektów wniosków Komisja przeprowadziła konsultacje z państwami członkowskimi UE, organizacjami zdrowia i firmami tytoniowymi. W 2007 r. wszystkie zainteresowane strony poproszono o przedstawienie swoich stanowisk w drodze publicznej konsultacji internetowej.

¹⁰ Tobacco or health in the European Union: past present and future. The Aspect Consortium of the European Union, 2004. Publikacja dostępna pod adresem http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco.

Jaka jest procedura przedstawienia nowego wniosku w sprawie podatku?

Wszystkie państwa członkowskie UE muszą zaakceptować wniosek przed jego wdrożeniem.

Czy PE odgrywa jakąś rolę w tym procesie?

Tak. Parlament Europejski zostanie poproszony o wydanie opinii na temat wniosków. Chociaż fakt ten nie powoduje żadnych konsekwencji prawnych, poparcie członków Parlamentu Europejskiego będzie stanowiło dla państw członkowskich wyraźny sygnał, by umieścić interesy zdrowia publicznego ponad interesami gospodarczymi ograniczonej liczby firm tytoniowych.

Kiedy wniosek wejdzie w życie?

Po zakończeniu dyskusji prowadzonych w latach 2008-09 wnioski zostaną uchwalone w 2009 r., o ile ratyfikują je wszystkie państwa członkowskie UE. Po zaakceptowaniu proces stopniowego wdrażania wniosku będzie trwał 5 lat i zostanie ukończony do 31 grudnia 2013 r., przy czym nowe państwa UE mogą odroczyć datę wdrożenia o dodatkowy rok lub 2 lata.

Czy opinia publiczna popiera opodatkowanie tytoniu?

Rządy na całym świecie od wieków stosują podatki od wyrobów tytoniowych. Są one dobrze akceptowane zarówno przez opinię publiczną, jak i przywódców politycznych, ponieważ tytoń nie jest towarem niezbędnym i stosunkowo łatwo poddaje się opodatkowaniu. Według najnowszego badania brytyjskiej opinii publicznej YouGov, przeprowadzonego w lutym 2008 r. na zlecenie organizacji ASH UK, 64% respondentów popiera zwiększenie opodatkowania tytoniu jako środka kształtowania polityki. Istnieją dowody, że popularność podatków wzrasta wskutek przeznaczania dochodów z nich uzyskanych na programy ograniczania spożycia tytoniu oraz inne programy społeczno-zdrowotne¹¹.

Czy społeczność działająca na rzecz ograniczenia spożycia tytoniu popiera wnioski?

Zasadniczo tak. Popieramy włączenie zdrowia publicznego do zakresu celów polityki podatkowej UE, lecz mamy pewne zastrzeżenia. Drobnokrojony tytoń będzie nadal miał niższe stawki podatkowe niż papierosy. Stopa inflacji wzrosła od momentu powstania wniosków i będzie nadal rosła. Aby podatki miały ciągły wpływ na ceny, muszą podlegać indeksacji zgodnej przynajmniej z wskaźnikiem inflacji, w przeciwnym razie dojdzie do zmniejszenia rzeczywistego poziomu podatków. Nalegamy, by rządy krajowe podejmowały silniejsze środki niż środki minimalne proponowane w nowych zapisach prawnych.

¹¹ Disease Control Priorities in Developing Countries | Prabhat Jha, Frank J. Chaloupka, James Moore i in. <http://files.dcp2.org/pdf/DCP/DCP46.pdf>.

Co branża tytoniowa sądzi na temat podatku od wyrobów tytoniowych?

W 1996 r. czasopismo „Tobacco International”¹² opisało nieudaną wówczas próbę rewizji podatków od wyrobów tytoniowych na poziomie unijnym jako oczywiste zwycięstwo branży: „Lobbying ze strony krajowych przedstawicieli przemysłu tytoniowego, pokrętnie myślenie biurokratów w Brukseli oraz słabe kolegium Komisarzy przyczyniły się do wyrzucenia do kosza na śmieci najnowszych projektów wniosków Komisji Europejskiej w sprawie podniesienia minimalnych stawek akcyzy na papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów” i „w okresie, gdy Komisja opracowywała wnioski, branża tytoniowa mogła interweniować, co uczyniła tym razem z powodzeniem”. W 2008 r. Tobacco International ewidentnie unika jakichkolwiek wzmianek na temat wniosków KE w sprawie opodatkowania wyrobów tytoniowych, lecz artykuł dotyczący grupy Imperial Tobacco, która wraz z innymi spółkami z branży (BAT i Phillip Morris) próbuje zdobyć silną pozycję na rozwijających się/ wschodzących rynkach, wyraźnie ujawnia skutki, jakie podatki odniosły dotychczas w Europie w porównaniu z innymi częściami świata: Oczekuje się, że spadki obserwowane na rozwiniętych rynkach, spowodowane zakazami palenia i opodatkowaniem, zostaną wyrównane dzięki zyskom z nowszych rynków, na których przepisy są mniej restrykcyjne, a koszt prowadzenia działalności niższy¹³.

Czy podatek jest istotną częścią RAMOWEJ KONWENCJI KONTROLI RYNKU WYROBÓW TYTONIOWYCH (FCTC)?

Tak. Artykuł 6 FCTC zaleca stronom konwencji uwzględnienie w ich ogólnych krajowych politykach zdrowotnych podatku i polityki cenowej. Światowa Organizacja Zdrowia zaleca, by wszystkie rządy zwiększyły opodatkowanie wyrobów tytoniowych; produkty tytoniowe powinny być objęte podobnym podatkiem i regularnie korygowane względem inflacji. Podatki od tanich wyrobów tytoniowych powinny stanowić równowartość podatków od papierosów, aby zapobiec zastępowaniu jednych produktów drugimi. Ponadto, w wyniku negocjacji prowadzonych w listopadzie 2008 r. podczas trzeciej Konferencji Stron (COP), zdecydowano, iż w ramach inicjatywy Światowej Organizacji Zdrowia pod nazwą „Tobacco Free Initiative”¹⁴ powstanie sprawozdanie techniczne dotyczące art. 6 (opodatkowanie), które zostanie przedstawione na kolejnej Konferencji Stron w 2010 r.

„Najskuteczniejszym sposobem zniechęcenia dzieci do palenia tytoniu jest podniesienie podatku od wyrobów tytoniowych. Wysokie ceny zapobiegają rozpoczęciu palenia przez niektóre dzieci i nastolatków oraz zachęcają palaczy do ograniczenia spożycia tytoniu.”

Bank Światowy, Curbing the Epidemic
[Przeciwko epidemii], 1999 r.*

*<http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.asp>

¹² Garran, R., Setback for RYO : EU's tobacco tax harmonisation, Tobacco International, grudzień 1995, 43–45.

¹³ <http://www.tobaccointernational.com/0808/feature2.htm>

¹⁴ <http://www.who.int/tobacco/en/>



Smoke Free Partnership (Partnerstwo na rzecz Zakazu Palenia, SFP) jest strategicznym, niezależnym i elastycznym partnerstwem European Respiratory Society (Europejskiego Towarzystwa Oddychania), Cancer Research UK (Brytyjski Instytut Badań nad Nowotworami), the Institut National du Cancer (Instytut ds. Chorób Nowotworowych) oraz European Heart Network (Europejska Sieć ds. Serca). Jego celem jest promowanie ograniczania spożycia tytoniu i prowadzenie badań na poziomie UE i poszczególnych państw członkowskich we współpracy z innymi organizacjami ds. zdrowia z UE oraz unijnymi sieciami kontroli spożycia tytoniu.

Kontakt: 49–41 rue du Treves, 1040 Brussels, Tel: +32 2 238 53 63, www.smokefreepartnership.eu

Opracowanie: Gráinne Crowley i Florence Berteletti Kemp

Redakcja: Luk Joossens, Hana Ross, Joy Townsend i Archie Turnbull