

# Ekonomiczne aspekty palenia tytoniu i opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce

Christina Czart Ciecierski

Uniwersytet Northeastern Illinois, Chicago

Rajeev Cherukupalli

Szkoła Zdrowia Publicznego im. Johns Hopkins Bloomberg, Baltimore

Marzenna Weresa

Szkoła Główna Handlowa, Warszawa

Zwiększenie średniego podatku akcyzowego do 9,76 PLN na paczkę papierosów w Polsce spowodowałoby rzucenie palenia przez 618 000 dorosłych i zniechęciłoby 215 000 młodych osób do rozpoczęcia palenia, co oznaczałoby ograniczenie liczby przypadków przedwczesnej śmierci o 7,2% w populacji Polski. Co więcej, zwiększyłyby to dochody z podatku akcyzowego o 7,1 mld PLN.



- Monitor** Monitorowanie używania tytoniu
- Protect** Ochrona przed dymem tytoniowym
- Offer** Oferowanie pomocy w rzucaniu palenia
- Warn** Ostrzeżenie przed następstwami używania tytoniu
- Enforce** Wdrażanie zakazów reklamy i promocji wyrobów tytoniowych
- Raise** Podnoszenie podatków na wyroby tytoniowe

ISBN: 978-2-914365-85-7

International Union Against Tuberculosis and Lung Disease (The Union)  
68 boulevard Saint Michel, 75006 Paris - FRANCE  
Tel : +33-1 44.32.03.60, Fax : +33-1 43.29.90.87  
email: [union@iuatld.org](mailto:union@iuatld.org); web: [www.iuatld.org](http://www.iuatld.org)

Sugerowany cytat: Ciecierski CC Cherukupalli R, Weresa M. Ekonomiczne aspekty palenia tytoniu i opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce. Paryż: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease; 2011

# Ekonomiczne aspekty palenia tytoniu i opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce

<b>Streszczenie</b>	<b>1</b>
<b>I. Wstęp</b>	<b>4</b>
<b>II. Rozpowszechnienie i wzorce konsumpcji tytoniu w Polsce</b>	<b>6</b>
Rozpowszechnienie palenia wśród dorosłych i młodzieży	6
Trendy w konsumpcji tytoniu	8
<b>III. Obciążenia spowodowane używaniem tytoniu w Polsce</b>	<b>12</b>
<b>IV. Kontrola tytoniu w Polsce</b>	<b>14</b>
Uzasadnienie dla interwencji rządu	14
Zasady i wdrażanie kontroli tytoniu	14
<b>V. Struktura opodatkowania tytoniu w Polsce</b>	<b>16</b>
Opodatkowanie papierosów w latach 1993–2000	16
Wstąpienie do UE a opodatkowanie wyrobów tytoniowych w Polsce, 2000–2010	17
Przepisy i zmiany w UE w 2011 roku	22
Struktura opodatkowania dla innych kategorii wyrobów tytoniowych	26
Wpływy z opodatkowania wyrobów tytoniowych	28
<b>VI. Popyt na papierosy w Polsce</b>	<b>32</b>
Szacowana elastyczność cenowa	32
Szacowana elastyczność dochodowa	32
Dostępność cenowa	33
<b>VII. Symulacja rezultatów wzrostu opodatkowania papierosów w Polsce</b>	<b>37</b>
Podniesienie podatków i cen: scenariusze alternatywne	37
Wysokość podatków od wyrobów tytoniowych a poszczególne grupy społeczno-ekonomiczne	42
Nielegalny handel i inne problemy związane z zarządzaniem podatkami	43
<b>VIII. Wnioski i zalecenia</b>	<b>48</b>
<i>Podziękowania</i>	50
<i>Bibliografia</i>	51

Załącznik do tego raportu zawierający dodatkowe informacje dotyczące kwestii podaży tytoniu w Polsce jest dostępny pod adresem <http://www.tobaccofreeunion.org/content/en/217/>

---

## Streszczenie

### Palenie tytoniu i jego konsekwencje

Palenie tytoniu nadal wpływa na statystyki umieralności w Polsce. Wyniki Globalnego Sondażu dot. Używania Tytoniu Przez Osoby Dorosłe (Global Adult Tobacco Survey, GATS) z 2009 roku dowodzą, że 36,9% mężczyzn i 24,4% kobiet w Polsce było palaczami tytoniu. Stosunkowo wysoki odsetek palaczy występuje także wśród polskiej młodzieży. Przeprowadzony w 2009 roku w województwie Mazowieckim Globalny Sondaż Dotyczący Palenia Tytoniu przez Młodzież (Global Youth Tobacco Survey, GYTS) wykazał, że 18,7% młodych osób w wieku 13–15 lat jest palaczami tytoniu, a 5,6% chłopców i 7,4% dziewczynek pali codziennie. Dla porównania, wcześniejszy sondaż przeprowadzony na terenie kraju – GYTS z 2003 roku – wykazał, że palaczami tytoniu było 18,6% młodzieży w wieku 13–15 lat (19,6% chłopców i 17,1% dziewcząt).

Palenie tytoniu jest jedną z czołowych przyczyn przedwczesnej śmierci w dorosłej populacji Polski. Brzemie chorób i wcześniejszej śmierci ciężące na palaczach jest jeszcze zwiększane przez wpływ biernego palenia na niepalących. Palenie tytoniu w obecności niepalących jest częstym zjawiskiem w Polsce: 44,2% dorosłych, czyli 14,1 mln osób, było narażonych na dym tytoniowy w domu, a 33,6% w miejscu pracy.

### Ograniczanie następstw palenia tytoniu w Polsce

W czerwcu 2004 roku Polska podpisała Ramową Konwencję Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu (WHO Framework Convention on Tobacco Control – FCTC), która następnie została ratyfikowana we wrześniu 2006 roku. Mimo znacznego postępu, zwalczanie palenia tytoniu w Polsce napotyka problemy. Do roku 2008, w związku z obowiązkiem nałożonym przez Ustawę z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych na Narodowy Program Ograniczania Następstw Zdrowotnych Palenia przekazano tylko część z 0,5% dochodu (1 mln z 65 mln PLN) z podatku akcyzowego nałożonego na wyroby tytoniowe. Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015 obejmuje dążenie do zagwarantowania „miejsc pracy wolnych od

---

### Wyższy podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe i ceny to jedne z najskuteczniejszych narzędzi ograniczania rozpowszechnienia i używania wyrobów tytoniowych. Opodatkowanie tytoniu to ważny składnik działań związanych z ograniczaniem skutków palenia tytoniu.

---

zanieczyszczenia dymem tytoniowym dla wszystkich zatrudnionych w Polsce”. Palenie jest zakazane w placówkach opieki zdrowotnej i edukacyjnych. Nie ma natomiast wyczerpujących przepisów zakazujących w 100% palenia we wszystkich obiektach publicznych i miejscach pracy.

Wyższy podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe i wyższe ceny wyrobów tytoniowych to jedne z najskuteczniejszych narzędzi ograniczania rozpowszechnienia i używania wyrobów tytoniowych. Opodatkowanie tytoniu to ważny składnik działań związanych z ograniczaniem skutków palenia tytoniu.

### Struktura podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe: Unia Europejska i Polska

Rosnący podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe był w Polsce w ostatnich latach głównym motorem wzrostów cen. Ustalone przez Unię Europejską zasady dotyczące podatku akcyzowego stanowią ramową politykę, której efektem jest podnoszenie podatku i tym samym wzrost cen.

Polska musi nakładać podatek akcyzowy składający się z dwóch elementów: stałej kwoty podatku akcyzowego za 1000 papierosów i części zależnej od wartości sprzedaży, która stanowi część procentową maksymalnej ceny detalicznej podanej przez producenta na każdej paczce papierosów. Unia Europejska określiła również minimalny poziom podatku akcyzowego: jako kwotę wyrażoną w euro, a także jako procent ceny.

Unia Europejska sprawdza zgodność przepisów krajów członkowskich z tymi przepisami poprzez sprawdzanie opodatkowania względem ceny odniesienia. Od roku 2011 ceną odniesienia jest średnia cena ważona papierosów, czyli

łącna wartość wszystkich papierosów wypuszczonych na rynek podzielona przez łączną ilość sprzedanych sztuk. Unia Europejska wymaga, aby podatek akcyzowy stanowił co najmniej 60% ceny detalicznej paczki papierosów i, w przypadku większości krajów, aby podatek minimalny, wyrażony w euro, wynosił co najmniej 90 euro na 1000 papierosów. Polska i inne kraje, które niedawno weszły do Unii Europejskiej, mają czas na dostosowanie się w tej kwestii do 31 grudnia 2017 roku.

Według stanu na lipiec 2011 roku w Polsce obowiązywał podatek kwotowy w wysokości 158,36 PLN na 1000 papierosów. W dniu 1 lipca 2011 roku średnia cena ważona 1000 papierosów wynosiła 456,84 PLN, czyli 116,04 euro. W przypadku tej średniej ceny ważonej podatek kwotowy wynosi 40,89% całkowitego podatku (akcyza oraz VAT), czyli znacznie mniej niż wcześniej stosowany górny limit w wysokości 55% i limit w wysokości 76,5%, który będzie obowiązywał od stycznia 2014 roku. Polska pozostawiła w roku 2011 bez zmian część procentową ceny wynoszącą 31,41%. Stawka podatku VAT została zwiększona z 22% do 23% ceny detalicznej. Przychód z podatku akcyzowego na średnią cenę ważoną wynosi 76,76 euro. Odpowiada to obciążeniu akcyzą w wysokości 66,07% średniej ceny ważonej.

Podatek akcyzowy stanowi w Polsce dużą część procentową ceny końcowej wyrobów tytoniowych, jednak akcyza kwotowa w euro (podatek za 1000 papierosów) oraz cena papierosów są na jednym z najniższych poziomów w Unii Europejskiej.

#### **Wpływ wzrostu podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe – alternatywne scenariusze**

Szacunki na podstawie danych chronologicznych z Polski wskazują, że elastyczność cenowa popytu jest w zakresie od -0,11 do -0,12, co sugeruje, że dziesięcioprocentowy wzrost ceny spowodowałby jednoprocenowy spadek konsumpcji. Inne szacunki oparte na danych panelowych sugerują, że krótkookresowa elastyczność cenowa popytu na papierosy wynosi -0,4. Średnią z tych szacunków wykorzystuje się do symulowania wpływu alternatywnych rozwiązań polityki podatkowej w Polsce. Wszystkie scenariusze uwzględniają wzrost cen zgodnie z wytycznymi podatkowymi Unii Europejskiej.

Pierwszy scenariusz opisuje wpływ bezpośredniego przejścia do zalecanego przez Unię Europejską minimum na poziomie 90 euro. Taki ruch spowodowałby szacunkowo wzrost cen o 14,1%, spadek konsumpcji o 3,5% i zmniejszenie populacji palaczy w Polsce o 174 000 osób, czyli zmniejszenie rozpowszechnienia o 1,8%. Zniechęciłby również 60 500 młodych osób do rozpoczęcia palenia, co przełożyłoby się na spadek przyszłej liczby palaczy o 3,5% w obecnej kohorcie osób w wieku 0–14 lat. Łącznie oznacza to 78 000 mniej przedwczesnych zgonów w obecnej populacji Polski, czyli ograniczenie przedwczesnych zgonów o 2%. Równocześnie wzrost podatku akcyzowego o 1,05 PLN na paczkę papierosów spowodowałby wzrost dochodu z podatku akcyzowego o 2,3 mld PLN, czyli 735 mln USD według kursu wymiany z października 2011. Stanowiłoby to wzrost dochodów z podatku akcyzowego z papierosów o 13,2%.

Inny scenariusz opisuje wpływ wzrostu podatku kwotowego na papierosy w Polsce tak, aby łącznie podatek akcyzowy osiągnął 70% ceny detalicznej, zgodnie z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia. To z kolei spowodowałoby wzrost cen o 34,7% i zmniejszenie konsumpcji o 8,7%. Liczba obecnych palaczy rzucających nałóg sięgnęłaby niemal 404 000, czyli wystąpiłby spadek rozpowszechnienia palenia o 4,3%. Taki wzrost podatku zniechęciłby do rozpoczęcia palenia prawie 149 000 osób z populacji młodzieży do lat 15. Łącznie spowodowałoby to szacunkowy spadek umieralności o ponad 192 000, czyli w bieżącej populacji Polski wystąpiłoby o 4,9% mniej przypadków przedwczesnej śmierci wynikającej z palenia tytoniu. Wyższy podatek akcyzowy spowodowałby wzrost dochodów o 5,2 mld PLN, czyli 1,7 mld USD według kursu wymiany z 2011 roku równego 1 USD = 3,13 PLN. Oznaczałoby to zwiększenie dochodu z akcyzy o 30,3%.

Ostatni scenariusz stanowi opis modelu wpływu wzrostu podatku akcyzowego do poziomu równego 124 euro na 1000 papierosów, blisko aktualnej mediany podatku w krajach członkowskich UE-15 według stanu na lipiec 2011 roku. Podkreśla on wpływ dalszego zmniejszania różnicy w cenach papierosów między Polską a innymi krajami Unii Europejskiej. Wpływ na zdrowie publiczne i dochody podatkowe w tym scenariuszu jest największy. Zwiększenie średniej ceny papierosów o 50% skłoniłoby szacunkowo

618 000 palaczy do rzucenia palenia, czyli zmniejszyłoby rozpowszechnienie o 6,3%. Ponadto wzrost ceny zniechęciłby do rozpoczęcia palenia 215 000 osób z populacji w wieku do lat 15. Łącznie spowodowałyby to zmniejszenie liczby przedwczesnych śmierci spowodowanych paleniem tytoniu o 278 000 przypadków, czyli śmiertelność przedwczesna wynikająca z palenia papierosów w bieżącej populacji Polski zmniejszyłaby się o 7,2%. Wzrost podatku akcyzowego spowodowałby zwiększenie dochodu z tegoż podatku o 7,1 mld PLN (czyli 2,3 mld USD). Stanowiłoby to wzrost dochodu z akcyzy papierosowej o 41,4%.

### Zalecenia

1. Skupienie działań na modelowaniu składnika kwotowego podatku akcyzowego zamiast podatku stanowiącego część procentową ceny, w celu zwiększenia dochodów budżetowych, a także nałożenie wysokiej opłaty minimalnej.
2. Umożliwienie automatycznego dostosowywania składnika kwotowego względem inflacji, tak aby dotrzymać tempa inflacji i wzrostowi zarobków.
3. Wyrównanie stawek podatku akcyzowego na papierosy i inne dostępne produkty tytoniowe.
4. Zbliżenie się do poziomu podatku akcyzowego na tytoń w Polsce do poziomu innych krajów członkowskich UE.
5. Realne przeznaczenie części dochodów podatkowych z wyrobów tytoniowych na działania związane z poprawą ochrony zdrowia, opieką medyczną, propagowaniem przestrzegania prawa, a także na działania ważne z punktu widzenia ograniczania następstw palenia tytoniu.

## I. Wstęp

Od momentu przesilenia politycznego w 1989 roku, Polska doświadcza dużych zmian społecznych i gospodarczych w wyniku reformy związanej z przechodzeniem na gospodarkę wolnorynkową. Choć w ciągu ostatnich dwóch dekad zaobserwowano znaczny wzrost dochodu na jednego mieszkańca i standardu życia, palenie tytoniu jest nadal jedną z głównych przyczyn umieralności. W Polsce obecnie 36,9% mężczyzn i 24,4% kobiet pali tytoń,<sup>1</sup> a prawie 19% młodzieży w wieku 13–15 lat przyznaje się do palenia papierosów.<sup>2,3</sup> Wystandaryzowane względem wieku współczynniki rozpowszechnienia palenia wśród dorosłych w Polsce należą do najwyższych w Europie<sup>4,5</sup> i jeśli nie zostaną podjęte działania mające na celu ograniczenie tego zjawiska, używanie tytoniu będzie przyczyniać się do znacznej przedwczesnej umieralności.

---

### **Wystandaryzowane względem wieku współczynniki rozpowszechnienia palenia wśród dorosłych w Polsce należą do najwyższych w Europie.**

---

Podnoszenie cen wyrobów tytoniowych poprzez wyższe podatki, to uznana na całym świecie za najbardziej skuteczną strategię w celu zmniejszenia używania tytoniu.<sup>4</sup> W Polsce występuje ciekawe zjawisko dotyczące tego obszaru. Podczas gdy całkowite opodatkowanie wyrobów tytoniowych jako procent ceny detalicznej wydaje się być wysokie, Polska oferuje jedne z najniższych cen papierosów w Unii Europejskiej. Jest ona także jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek w Europie. Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca rosną a tym samym zwiększy się przystępność wyrobów tytoniowych, jeśli ceny nie będą z

---

### **Podczas gdy całkowite opodatkowanie wyrobów tytoniowych jako procent ceny detalicznej wydaje się być wysokie, Polska oferuje jedne z najniższych cen papierosów w Unii Europejskiej.**

---

nimi nadążać. To podkreśla potrzebę zbadania cen i podatków w kraju, zarówno w kontekście kontroli tytoniu, jak i zobowiązań podatkowych w ramach wymogów UE.

Niniejszy raport zaczyna się od krótkiego opisu sposobów konsumpcji tytoniu w Polsce (Rozdział II), w tym społeczne i demograficzne aspekty używania tytoniu, oraz prezentacja cen i trendów dotyczących wyrobów tytoniowych. Rozdział III przedstawia dane dotyczące skutków używania tytoniu w Polsce. Rozdział IV analizuje uzasadnienie interwencji rządu w celu zmniejszenia używania tytoniu i podsumowuje ostatnie wydarzenia w kontroli tytoniu w Polsce. Rozdział V omawia historyczne i obecne struktury podatkowe dla tytoniu we wszystkich kategoriach wyrobów tytoniowych sprzedawanych w Polsce i analizuje ich wpływ na ceny rynkowe tych produktów. Rozdział VI przedstawia istniejące empiryczne badania wykorzystujące dane zbiorcze lub indywidualne, w celu oszacowania popytu na papierosy. W Rozdziale VII przedstawiono wyniki symulacji przewidujących wpływ wzrostu podatków na wydatki gospodarstw domowych na tytoń, spożycie papierosów, śmiertelność związaną z konsumpcją tytoniu, a także wpływy z podatków od wyrobów tytoniowych. Rozdział VII omawia również wpływy z podatków akcyzowych, eksploatacyjne aspekty realizacji opodatkowania wyrobów tytoniowych, oraz reakcje na podwyżki podatków, w tym obawy związane z regresywnością i nielegalnym handlem. Raport kończą dotyczące polityki.

### **Źródła danych**

Współczynniki rozpowszechnienia i konsumpcji tytoniu w Polsce zostały zaczerpnięte z opracowania Globalnego Sondażu dotyczącego Używania Tytoniu Przez Osoby Dorosłe (Global Adult Tobacco Survey, GATS), a w stosownych przypadkach, ze zbiorczych badań konsumenckich. Dane dotyczące konsumpcji papierosów w gospodarstwach domowych, wydatków na tytoń, zatrudnienia, tytoniu w rolnictwie, produkcji papierosów, importu/eksportu wyrobów tytoniowych, CPI dla towarów i usług konsumpcyjnych oraz CPI dla tytoniu zostały zebrane od Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Dane na temat opodatkowania tytoniu, w tym wysokość dochodów z tych podatków tytoniowych uzyskano na specjalne zamówienie z Ministerstwa Finansów.



#### **Przypisy końcowe do rozdziału I**

- <sup>1</sup> Global Adult Tobacco Survey (GATS), Polska, 2009.
- <sup>2</sup> Global Youth Tobacco Survey, GYTS, Polska, 2003.
- <sup>3</sup> Global Youth Tobacco Survey, GYTS, Polska (Mazowsze), 2009.
- <sup>4</sup> Światowa Organizacja Zdrowia. Raport Światowej Organizacji Zdrowia na temat globalnej epidemii palenia tytoniu, 2009: Implementing smoke-free environments. Genewa: Światowa Organizacja Zdrowia, 2009.
- <sup>5</sup> Światowa Organizacja Zdrowia. Raport Światowej Organizacji Zdrowia na temat globalnej epidemii palenia tytoniu, 2011: Warning about the dangers of tobacco. Genewa: Światowa Organizacja Zdrowia, 2011.

## II. Rozpowszechnienie i wzorce konsumpcji tytoniu w Polsce

### Rozpowszechnienie palenia wśród dorosłych i młodzieży

Światowe badanie odnosnie Używania Tytoniu Przez Osoby Dorosłe (Global Adult Tobacco Survey, GATS) szacuje ilość dorosłych palaczy w Polsce na 9,8 miliona na rok 2009 — 30,3% dorosłych (36,9% mężczyzn i 24,4% kobiet). W tym, 33,5% mężczyzn (5,2 mln) i 21% kobiet (3,5 mln) pali tytoń codziennie.<sup>1</sup>

Liczby te są w znacznej mierze zgodne z wcześniejszymi szacunkami około 9,1 milionów palaczy w Polsce.<sup>6</sup> W 2007r. około 31% ludności Polski, w tym 37% dorosłych mężczyzn i 26% dorosłych kobiet deklarowało palenie tytoniu, czy to regularnie, czy okazjonalnie.<sup>7</sup> Wykres 2.1 przedstawia zachowania związane z używaniem tytoniu przez konsumentów w 1997 i 2007r. Rozpowszechnienie palenia tytoniu w Polsce osiągnęło szczyt w 1982 roku, kiedy

**36,9% mężczyzn i 24,4% kobiet w Polsce  
pali obecnie tytoń.**

ponad 60% mężczyzn i ponad 30% kobiet paliło codziennie. Do spadku w konsumpcji papierosów doszło w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. W okresie tym wskaźniki rozpowszechnienia palenia wśród mężczyzn i kobiet spadły odpowiednio do około 40% i 20%.<sup>8</sup> W 2007 r. około 33% mężczyzn i 23% kobiet deklarowało, że pali tytoń codziennie, natomiast około 3,5% kobiet i mężczyzn przyznawało się do sporadycznego palenia tytoniu.<sup>9</sup>

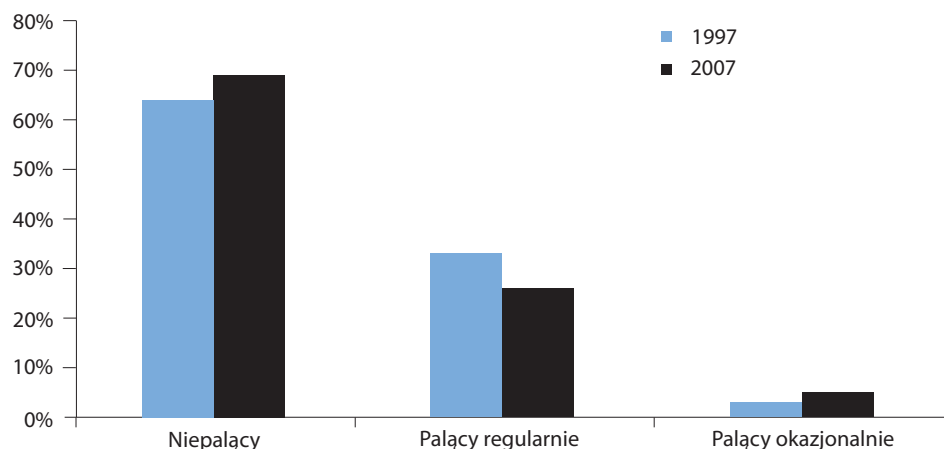
Wykres 2.1 wskazuje, że w ciągu ostatniej dekady nastąpiło zmniejszenie liczby osób palących codziennie (z 33% do 26%). Około jedna trzecia byłych regularnych palaczy (2% wszystkich dorosłych) w Polsce nadal pali jednak nieregularnie.<sup>9</sup> W poprzednich badaniach stwierdzono, że najczęściej codziennymi palaczami są robotnicy niewykwalifikowani (58%) i wykwalifikowani (35%).<sup>7</sup>

### Wzorce społeczno-ekonomiczne

Wykres 2.2 sugeruje, że między 1997 a 2007 r. odsetek palaczy wzrósł wśród kobiet z wykształceniem podstawowym i, w mniejszym stopniu, wśród kobiet z wyższym wykształceniem.

Wykres 2.3 przedstawia wyniki analizy kohortowej zachowań związanych z paleniem na podstawie

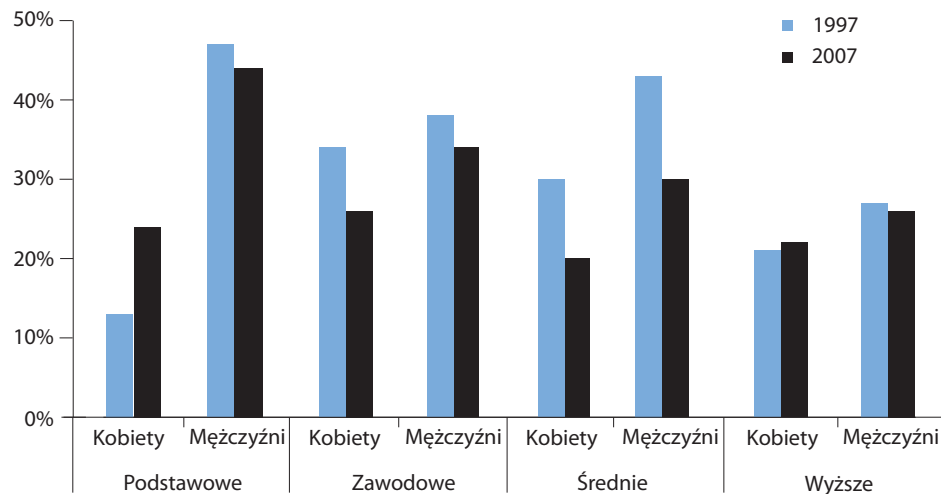
**Wykres 2.1 – Zmiany we wzorcach konsumpcji papierosów wśród dorosłych w latach 1997 i 2007.**



Źródło: ERC, 2006; CBOS, 2007; Ciecierski 2007b.

Uwaga: Najnowsze dane z GATS oceniają odsetek dorosłych osób niepalących na 48%, dorosłych palaczy na 27% i okazjonalnych palaczy na 3,4%. Dane te nie są przedstawione na Rys. 2.1 ze względu na różnice w metodologii badań.

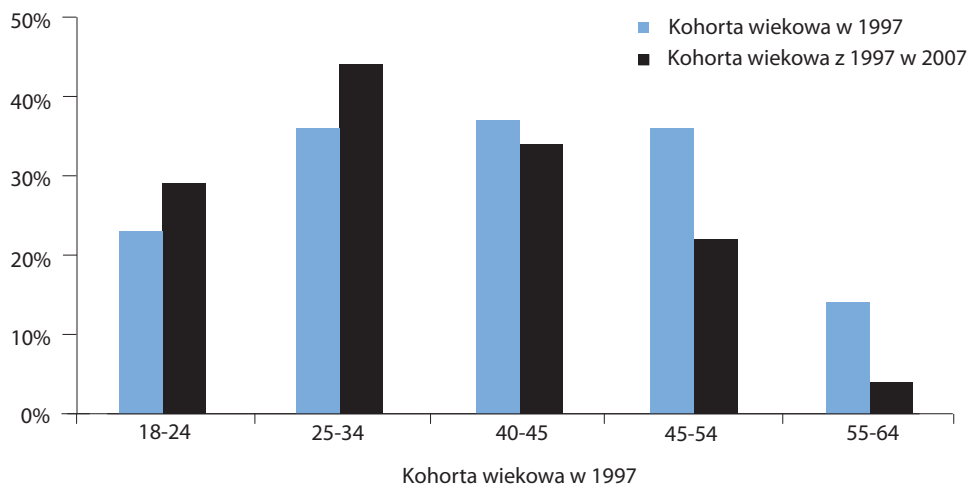
**Wykres 2.2 – Zmiany w strukturze palenia papierosów w latach 1997 i 2007: Regularni palacze według płci i poziomu wykształcenia**



Źródło: CBOS, marzec 2007; Ciecierski, 2007b.

Uwaga: Dane z GATS z 2009r. sugerują, że odsetek kobiet palących wśród osób z wykształceniem podstawowym, zawodowym, średnim i wyższym wyniósł odpowiednio 11,7%, 30,7%, 22,6% i 18%. Odpowiednie wartości dla mężczyzn to 28,8%, 45%, 30,3% i 23,2%. Dane te nie są przedstawione na Wyk. 2.2 ze względu na różnice w metodologii badań.

**Wykres 2.3 – Wzorce palenia papierosów wśród kobiet: Zmiany w grupach wiekowych w populacji kobiet**



Źródło: CBOS, Marzec 2007; Ciecierski, 2007b.

reprezentatywnej próby kobiet, sporządzonej w 1997 i 2007 r. W 1997 roku w próbie kobiet w wieku od 18 do 24 lat deklarowana powszechność palenia wyniosła 23%. W 2007 roku, w porównywalnej grupie kobiet między 28 i 34 rokiem

życia, odnotowano palenie papierosów na poziomie 29%. Stanowi to sześcioprocenowy wzrost odsetka palących kobiet w jednej grupie w okresie dziesięciu lat. Podobny wzorec występuje w przypadku kobiet, które były w wieku od 25 do

**Tabela 2.1: Wzorce ilości wypalanych papierosów przez regularnych palaczy, GATS 2009**

Dane demograficzne	Średnia liczba papierosów wypalanych dziennie	Rozkład średniej liczby papierosów wypalanych dziennie przez regularnych palaczy, GATS, 2009			
		<10	10–19	20–29	30+
	<i>Średnia</i>	<i>(odsetek palaczy regularnych)</i>			
Mężczyźni	18,3	11,4	30,6	46,7	11,3
Kobiety	15,5	12,8	45,4	36,1	5,7
Ogółem	17,2	12	36,6	42,4	9,1

Źródło: Global Adult Tobacco Survey, Polska, 2009

34 w 1997 r., a 2007 r. znalazły się w przedziale wiekowym od 35 do 44 lat; w tej grupie częstość nawyku palenia wzrosła z 36% do 44%.

### Ilość wypalanych papierosów

Regularny palacz w Polsce wypala przeciętnie 17 papierosów dziennie.<sup>1</sup> Jak wskazuje Tabela 2.1, 88% regularnych palaczy wypala na dzień przynajmniej pół paczki dziennie a ponad 50% – całą paczkę lub więcej.

Średnia dla regularnych palaczy wynosi ponad 15 papierosów dziennie zarówno dla kobiet jak i dla mężczyzn. Mężczyźni palą średnio 18.3 papierosa dziennie, a kobiety 15.5.

### Konsumpcja tytoniu wśród młodzieży

Względnie wysokie współczynniki palenia występują również wśród polskiej młodzieży. Wg jednego z szacunków, każdego dnia w Polsce zaczyna palić około 500 dzieci.<sup>10</sup>

**18,6% młodzieży w wieku 13-15 lat (19,6% chłopców i 17,1% dziewcząt) badanych w Polsce pali obecnie papierosy.**

W roku 2003 wyniki z Globalnego Sondażu dotyczącego Palenia Tytoniu przez Młodzież (Global Youth Tobacco Survey, GYTS) wykazały, że 18,6% młodzieży w wieku 13–15 lat (19,6% chłopców i 17,1% dziewcząt) paliło papierosy, w tym 6,2% chłopców i 3,5% dziewcząt codziennie. 76,2% młodzieży nie odmówiono sprzedaży papierosów w sklepach ze względu na wiek.<sup>2</sup> Badanie przeprowadzone w 2009r. przez GYTS w województwie mazowieckim wykazało podobne liczby – 18,7% młodzieży w wieku 13–15 było palaczami, w tym z 5,6% chłopców i 7,4% dziewcząt regularnymi.<sup>3</sup>

### Trendy w konsumpcji tytoniu

Tabela 2.2 sugeruje, że to papierosy są główną formą w jakiej tytoń jest spożywany w Polsce. W ostatnich latach nastąpił spadek wielkości sprzedaży papierosów. W 2008 i 2009 r. wielkość rocznego podatku płaconego od sprzedaży papierosów spadła o 9,7 % i 6,2% w roku poprzednim. Choć wahania w penetracji rynku przez nielegalny handel oznaczają, że rzeczywiste zużycie są nieco większe od podanych wartości,<sup>11</sup> ogólny trend w konsumpcji papierosów jest ujemny. Natomiast sprzedaż tytoniu do palenia (w tym tytoniu do fajek i drobno krojonego tytoniu używanego do samodzielnego zwijania papierosów) rośnie.

**Tabela 2.2: Tendencje w sprzedaży wyrobów tytoniowych w Polsce**

Wyrób   Rok →	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Papierosy (w mld sztuk)	71,93	73,79	72,47	69,91	63,10	59,21	56,4
Cygara (w mld sztuk)	6,6	6,8	8,2	9,3	10,3	11,6	13,1
Tytoń do palenia (w tonach)	5039,20	2743,80	3445,60	4740,00	7110,00	3445,3	3220,6

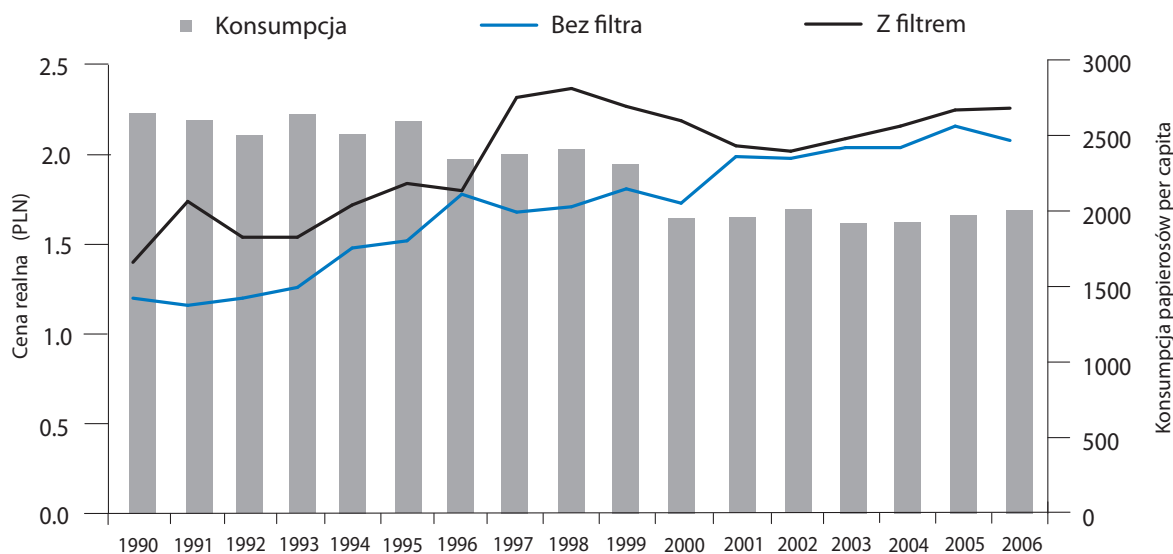
Źródło: Euromonitor, Tobacco in Poland, August 2010. Dane z lat 2009 i 2010 uzupełniono w oparciu o dane Euromonitora z października 2010

Uwaga: Tabela przedstawia wielkość wpływów z podatku od sprzedaży detalicznej. Udział nielegalnej sprzedaży w przypadku papierosów w 2009 r. oceniono na poziomie 13,6% całości sprzedaży papierosów

Tendencje w konsumpcji tytoniu, jak się okazało, reagują na zmiany cen.<sup>12</sup> W Polsce, podobnie jak wszędzie indziej, wyższe ceny realne (lub dostosowane do inflacji w gospodarce) papierosów wiążą się ze spadkiem poziomu spożycia na osobę.<sup>13,14</sup> Ten związek między rzeczywistymi cenami papierosów (zarówno z filtrem jak i bez) i konsumpcji papierosów na osobę w Polsce przedstawia Wykres 2.4.

Tendencje zmian cen rzeczywistych pokazane na Wykresie 2.4 odzwierciedlają zmiany w zakresie opodatkowania wyrobów tytoniowych w czasie. Kolejne

**W Polsce, podobnie jak w innych krajach, wyższe ceny realne papierosów wiążą się ze spadkiem poziomu spożycia na osobę.**

**Wykres 2.4 – Trendy w zmianach cen papierosów z filtrem i bez filtra w porównaniu do całkowitej konsumpcji papierosów na jednego mieszkańca w Polsce w latach 1990-2007**

Źródło: Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Rocznik Statystyczny, różnych lat.

Uwaga: Wskaźniki cen nominalnych papierosów z filtrem i bez filtra są konwertowane na wartości realne za pomocą wskaźnika cen konsumpcyjnych jako deflatora. Realne ceny netto na skutek ogólnego wzrostu cen w czasie, odzwierciedlają zatem dostosowanie do inflacji. Rokiem obliczeniowym jest tu 1990 (czyli indeks cen konsumpcyjnych w 1990 r. przyjmuje się jako równy 1)

rozdziały omawiają rolę systemu podatkowego w zapewnieniu wyższych cen wyrobów tytoniowych i ograniczeniu ich spożycia.

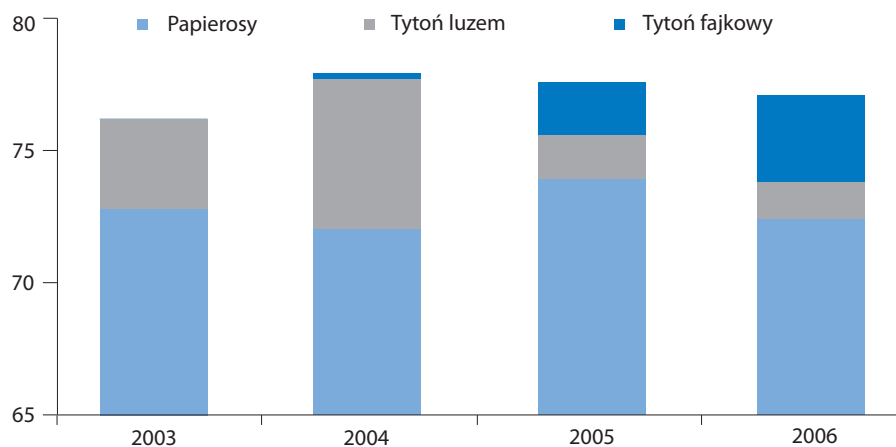
### Zamienniki wyrobów tytoniowych

Dane z ostatnich lat pokazują rosnącą popularność innych form wyrobów tytoniowych w Polsce, w tym tytoniu papierosowego luzem, a zwłaszcza, tytoniu do fajek. Dane sprzedażowe (Wykres 2.5) potwierdzają to spostrzeżenie.

Siłą napędową zastępowania produktów innymi wydają się być niskie podatki od tytoniu i ceny tytoniu ciętego. Na przykład w 2007 roku, średnie obciążenie podatkowe nakładane na papierosy wyniosło około 181,80 zł za 1000 papierosów. Dla porównania, średnie obciążenie podatkowe nakładane na tytoń do skręcania papierosów wyniosło jedynie około 70,39 PLN za 1000 papierosów w 2007 roku. Wreszcie, w 2007 r., średnie obciążenie podatkowe wyniosło tylko 39,11 na 1000 papierosów skręcanych samodzielnie z tytoniu fajkowego.

Dane sprzedażowe z lat 2007–2008 również dostarczają dowodów na rosnące zapotrzebowanie na drobno krojony tytoń. Od października 2007 do września 2008 roku zaobserwowano duże wzrosty, zarówno pod względem jednostek sprzedaży (59% wzrostu, z 1386 do 2205 ton ciętego tytoniu) i wartości sprzedaży (57% wzrostu z 133 mln PLN do 209 mln PLN).<sup>15</sup> Ciekawe tendencje w sprzedaży zaobserwowano w samej kategorii ciętego tytoniu. Dane dotyczące sprzedaży na lata 2007–2008 wykazują znaczny stopień substytucji paczkowanego tytoniu papierosowego przez jego znacznie mniej opodatkowany odpowiednik, tytoń do fajek. Od października 2007 do września 2008 sprzedaż tytoniu fajkowego wzrosła znacząco (87%) z 600 ton w 2007 r. do 1124 ton w 2008 roku.<sup>15</sup> W tym samym czasie sprzedaż paczkowanego tytoniu papierosowego wzrosła tylko o 37% (z 786 ton w 2007 r. do 1080 w 2008r). Do końca 2008 r. obserwowano rosnącą dominację tytoniu fajkowego nad paczkowanym tytoniem papierosowym.

**Wykres 2.5 – Tendencje w sprzedaży wyrobów tytoniowych w mld sztuk**



Źródło: „Podatkowy raport branżowy”, Gazeta Prawna, czerwiec 2007

Uwaga: ilości tytoniu luzem i tytoniu fajkowego zostały przekonwertowane dla celów porównawczych na jednostki odpowiadające papierosom.

Podsumowując, w latach 2003–2008, różnice w podatku akcyzowym na wyroby tytoniowe powodowały pewien stopień substytucji wyrobów tytoniowych na te, dla

których podatki były stabilne lub nie rosły znacząco. W 2009 r. Polska odpowiednio skorygowała tabele podatkowe (patrz Rozdział V, Tabela 5.4).

#### Przypisy końcowe do rozdziału II

- <sup>6</sup> Euromonitor International, Tobacco-Poland. Profil kraju, styczeń 2007.
- <sup>7</sup> Ciecierski C. Technical Report przedstawiony do programu badań rozwojowych, Roswell Park Transdisciplinary Tobacco Use Research Center (TTURC), 2007.
- <sup>8</sup> Zatonski W. „Democracy and Health: Tobacco Control in Poland”, w *Strategies, Successes and Setbacks*, redakcja Joy de Beyer i Linda Waverley Brigden. Publikacja wspólna Banku Światowego i International Tobacco Control, 2003.
- <sup>9</sup> Ciecierski C. „Poland: The Market for Legal and Illegal Cigarettes - A Closer Look at Demand and Supply-Side Characteristics”, IDRC Working Paper Series, 2007.
- <sup>10</sup> Szczęsna J. „Diagnoza problemu palenia tytoniu w Polsce i w województwie opolskim”, Główny Inspektor Sanitarny, Opole. Polska, 2007.
- <sup>11</sup> Euromonitor International, Tobacco-Poland. Profil kraju, 2010.
- <sup>12</sup> Chaloupka FJ, Warner KE. The economics of smoking. W: J.P. Newhouse and A.J. Cuyler, editors, *The Handbook of Health Economics*. Nowy Jork: Elsevier, North-Holland, 1999. 1539-1627.
- <sup>13</sup> Czart, Christina., K. Przewozniak, F.J. Chaloupka i W. Zatonski. Descriptive analysis of the impact of tobacco taxes on reported smoking behavior in Poland. Unpublished report prepared for the World Bank. Waszyngton, DC, USA: Bank Światowy, 2000.
- <sup>14</sup> Ciecierski C. Raport techniczny zgłoszony do Inicjatywy Badań nad Stanem Zdrowia Układu Sercowo-Naczyniowego w Krajach Rozwijających Się pod tytułem „Analysis of the Impacts of Poland’s Population-Based Tobacco Control Policy on Smoking Behaviors and its Comparative Cost-Effectiveness to Clinic-Based Smoking Cessation Programs”, sierpień 2005.
- <sup>15</sup> Mruk J and Teleżyńska K. Rynek papierosów i wyrobów tytoniowych-raport. Poradnik Handlowca, 2009.

### III. Używanie tytoniu w Polsce

#### Choroby związane z paleniem tytoniu

Palenie tytoniu jest główną przyczyną przedwczesnych zgonów wśród osób dorosłych w Polsce. W 2000 roku 38% wszystkich zgonów mężczyzn w wieku 35–69 miało miejsce w związku z paleniem tytoniu; palacze w średnim wieku tracili prawie 22 lata życia, a ci powyżej 70 roku życia tracili średnio 8 lat życia z powodu nałogu.<sup>16,17</sup> Palenie tytoniu odpowiadało za 55% wszystkich przypadków zgonów spowodowanych nowotworami wśród mężczyzn w Polsce i było główną przyczyną raka płuc wśród osób dorosłych powyżej 35 lat (co oznacza odpowiednio 94% i 68% wszystkich przypadków zgonów w wyniku raka płuc u mężczyzn i kobiet).

**W 2000 roku 38% wszystkich zgonów mężczyzn w wieku 35–69 miało miejsce w związku z paleniem tytoniu.**

Choć w ostatniej dekadzie zaobserwowano pewne wyrównanie się współczynnika zgonów z powodu raka płuc u mężczyzn młodych i tych w średnim wieku, tendencja wśród populacji kobiet była przeciwna. Palenie tytoniu jest główną przyczyną zgonów spowodowanych schorzeniami dróg oddechowych (wiążane jest odpowiednio z ponad połową takich przypadków wśród mężczyzn i prawie 20% wśród kobiet) oraz schorzeniami sercowo-naczyniowymi (wykazano odpowiednio 25% i 5% zgonów z tego powodu wśród mężczyzn i kobiet).

#### Bierne palenie

Palenie tytoniu w obecności niepalących jest w Polsce powszechne<sup>18</sup>. Większość polskich dzieci jest narażona na bierne palenie. Badanie GYTS przeprowadzone w 2009 roku na Mazowszu pokazało, że ponad 52% młodzieży w wieku

**44,2% osób dorosłych było narażone na dym tytoniowy w domu, a 33,6% na dym tytoniowy w miejscu pracy.**

13–15 lat mieszkało w domach, gdzie palono w ich obecności i ponad 70% znajdowało się w pobliżu osób palących poza domem.<sup>3</sup> W 2007 roku 48% dorosłych palaczy przyznawało się do palenia w obecności dzieci. Wśród tych, którzy palili w obecności dzieci, 27% zadeklarowało palenie w obecności kobiet w ciąży.<sup>10</sup> Około 25% polskich kobiet pali w okresie ciąży. Każdego roku około 70 000–100 000 noworodków narażanych jest na kontakt z niebezpiecznymi substancjami zawartymi w dymie tytoniowym.<sup>10</sup>

Dane z badania GATS przeprowadzonego w Polsce w 2009 r. wskazują, że bierne palenie jest poważnym problemem. 44,2% osób dorosłych (14,1 mln osób) było narażone na dym tytoniowy w domu, a 33,6% na dym tytoniowy w miejscu pracy.

#### Koszty leczenia

Palenie wiąże się także z wysokimi kosztami leczenia. Osoby, które palą obciążają budżet państwa kosztami opieki zdrowotnej, które są średnio o 30% większe niż te poniesione przez niepalących.<sup>20</sup>

Łącznie, koszty opieki zdrowotnej związane z leczeniem chorób związanych z paleniem tytoniu zostały oszacowane na kwotę około 18 mld złotych w roku 2004 (6 mld USD)\*, z czego 10 mld złotych (3,3 mld USD) przeznaczono na leczenie z przewlekłej obturacyjnej choroby płuc (POCHP). Oprócz kosztów leczenia istnieją inne szacunki kosztów związanych z używaniem tytoniu w Polsce — w 2004 r. koszty te, w tym straty w produktywności i zatrudnieniu, oszacowano na 15 mld PLN (około 5 mld USD wg kursu z roku 2004).<sup>21</sup>

\* Zastosowanie kursu polskiego złotego (PLN) = 0,33 USD w grudniu 2004 roku. W październiku 2011 r. kurs wymiany 1 PLN wynosił 0,31 USD.



**Przypisy końcowe do rozdziału III**

- <sup>16</sup> Światowa Organizacja Zdrowia. The Current Status of the Tobacco Epidemic in Poland. WHO Regional Office for Europe. Kopenhaga, 2009.
- <sup>17</sup> Peto R, Lopez A, Boreham J, Thun M, Heath C Jr., Mortality from smoking in developed countries 1950-2000, wydanie 2., 2006.
- <sup>18</sup> Zatonski W. „Tobacco Smoking in Central European Countries: Poland” w „Tobacco and Public Health: Science and Policy”, redakcja P. Boyle, N. Gray, J. Henningfield, J. Seffrin i W. Zatonski. Oxford University Press, Oxford, 2004.
- <sup>19</sup> Mazur J, Woynarowska B, Kowalewska A. „Palenie tytoiu. Zdrowie młodzieży szkolnej w Polsce”, Katedra Biomedycznych Podstaw Rozwoju i Wychowania, Wydział Pedagogiczny UW, Warszawa, 2000.
- <sup>20</sup> Niewada M, Filipiak K. „Analiza kosztów choroby: Ekonomiczne następstwa nikotynizmu”, Polski Przegląd Kardiologiczny 2, 4, pp. 367-371, 2000.
- <sup>21</sup> Krzyżanowska A, Głogowski C. „Nikotynizm na świecie: Następstwa ekonomiczne”, Menedżer Zdrowia, 2/2004, pp. 98-103, 2004.

## IV. Działania ograniczające używanie tytoniu w Polsce

Rządy często interweniują w celu redukcji obciążeń związanych z chorobami powodowanymi przez używanie tytoniu, ochrony nieletnich, oraz poprawy niedoskonałości rynku, takich jak obecność czynników zewnętrznych i brak pełnej informacji na temat skutków zdrowotnych produktów obecnych na rynku tytoniowym. W przeciągu ostatnich dwóch dekad, polskie instytucje rządowe wprowadziły prawne i systemowe środki zmierzające do zwalczania używania tytoniu i zmniejszenia spowodowanego nim obciążenia.

### Uzasadnienie dla interwencji rządu

Zasada suwerenności konsumenta — założenie, że konsumenci są w pełni poinformowani w odniesieniu do korzyści i kosztów używanych wyborów i że w pełni pokrywają wszystkie koszty i korzyści związane z nimi — w przypadku tytoniu jest naruszana. Motywuje to argument, że rząd powinien interweniować w celu zmniejszenia społecznych szkód powodowanych przez konsumpcję wyrobów tytoniowych.

Konsumenci zazwyczaj mają niepełne informacje i nie rozumieją w pełni ryzyka, jakie palenie tytoniu stanowi dla zdrowia. Jest to także trudniejsze ze względu na uzależniający charakter produktu. Wielu palaczy deklaruje chęć rzucenia nałogu, ale odczuwa trudności z tym związane. Ponadto, istnieją znaczne negatywne czynniki zewnętrzne związane z używaniem tytoniu. Osoby niepalące ponoszą koszty narzucone przez konsumentów tytoniu, zarówno w postaci zachorowań spowodowanych biernym paleniem, jak i w postaci ciężaru finansowego leczenia chorób związanych z paleniem tytoniu przez finansowanie opieki zdrowotnej publicznych źródeł.

Palacze w Polsce nie są w pełni poinformowani zarówno o zakresie zagrożeń dla zdrowia związanych z używaniem tytoniu jak i szkodliwości zdrowotnej samego tytoniu. Od 1996 roku, palacze w Polsce są odbiorcami ostrzeżeń zdrowotnych, zajmujących 30% powierzchni opakowania papierosów. Ostrzeżenia przekazują między innymi: „Palenie tytoniu powoduje choroby serca” i „Palenie powoduje raka płuc”. Podczas gdy 90% palaczy papierosów kojarzy je z chorobami serca i rakiem płuc, 50% lub mniej deklaruje wiązanie ich z innymi problemami zdrowotnymi,

takimi jak udar mózgu, impotencja i inne choroby.<sup>22</sup> Badanie GATS przeprowadzone w Polsce w 2009 roku wykazało również, że podczas gdy 82,3% palących uważało, że palenie powoduje poważne choroby, mniej niż 27% obecnych palaczy (i 44,4% niepalących) uważało, że używanie bezdymnego tytoniu powoduje choroby. Te spostrzeżenia mają znaczenie dla rozumienia, w jaki sposób wypracować skuteczną politykę akcyzową w stosunku do tytoniu – podwyżki podatków na niektóre a nie na wszystkie wyroby tytoniowe mogą zachęcić do substytucji produktami, które konsumenci niesłusznie uważają za bezpieczniejsze.

### Zasady i wdrażanie działań ograniczających używanie tytoniu

Polska podpisała Ramową Konwencję o Ograniczeniu Używania Tytoniu (FCTC) w czerwcu 2004 r. i ratyfikowała ją we wrześniu 2006 roku.

Podstawowym instrumentem prawnym, który reguluje rynek tytoniu w Polsce jest Ustawa o ochronie zdrowia publicznego przed skutkami używania tytoniu (z 9 listopada 1995 r.). Cele polityki zawartej w ustawie obejmują: ochronę praw niepalących poprzez tworzenie środowiska wolnego od dymu; promowanie zdrowego stylu życia wolnego od nałogu palenia tytoniu; prozdrowotne działania edukacyjne i informacyjne; stworzenie środowiska ekonomicznego i prawnego kontrolującego konsumpcję tytoniu; udzielanie informacji w zakresie szkód związanych z używaniem tytoniu, składników wyrobów tytoniowych i przekazów z nimi związanych; leczenie i rehabilitacja osób uzależnionych od tytoniu oraz sprawowanie ściślejszej kontroli nad szkodliwymi substancjami znajdującymi się w produktach tytoniowych.

Ponadto, ustawa z 1995 r. nakłada ograniczenia na sprzedaż papierosów nieletnim, palenie w miejscach publicznych i reklamę wyrobów tytoniowych. Wprowadzono do niej także zmiany obejmujące szeroki zakres regulacji tytoniowych, w tym: etykiety z ostrzeżeniem zdrowotnym na paczkach papierosów, ograniczenie dopuszczalnych poziomów substancji smolistych i nikotyny w papierosach oraz pełne zakazy promocji wyrobów tytoniowych, jak również reklamy (między innymi za pomocą tradycyjnych nośników reklamowych). Ustawa wymaga również, aby 0,5% dochodu z akcyzy ustawowo przekazywano na rzecz Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce.

**Tabela 4.1: Podsumowanie środowiska kontrola tytoniu w Polsce, 2011**

Wybrane działania na rzecz ograniczenia używania tytoniu	Stan
Monitoring rozpowszechnienia palenia	Istnieją aktualne, reprezentatywne i okresowe dane na temat dorosłych i młodzieży.
Polityka antynikotynowa	Prawo wprowadzające miejsca całkowicie wolne od dymu tytoniowego wprowadziło zakaz palenia w szkołach, szpitalach, transporcie publicznym. Sektor gastronomiczno rozrywkowy oraz zakłady pracy mają możliwość ustanawiania palarni. Stosowanie nowelizacji ustawy z 2010, według GIS jest na poziomie 95%.
Programy rzucania palenia	Polska posiada krajową bezpłatną linię wspierania rzucenia palenia. Zastępcza terapia nikotynowa (NRT) jest w sprzedaży (nierefundowana) i pewne wsparcie w zaprzestaniu palenia jest dostępne w jednostkach podstawowej opieki medycznej, szpitalach, gabinetach lekarskich.
Ostrzeżenia zdrowotne	Ostrzeżenia zajmują 35% powierzchni opakowań papierosów (30% przedniej części opakowania i 40% z tyłu), ale są to ostrzeżenia tekstowe. Brak zdjęć lub piktogramów i/lub innych odpowiednich cech.
Zakazy reklamowania	Zakaz reklamy w telewizji publicznej, radio i prasie, a także w niektórych, ale nie wszystkich formach reklamy bezpośredniej i/lub pośredniej. Na dzień 31 grudnia 2011, nie było zakazu reklamy w punktach sprzedaży detalicznej.
Podnoszenie podatków	Całkowity podatek od najczęściej sprzedawanych marek stanowił 86% ceny detalicznej; akcyza kwotowa i ad valorem wyniosły 37% i 31% ceny detalicznej w przypadku najczęściej sprzedawanych marek, podczas gdy VAT wyniósł 18% ceny

*Źródło: WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2011: Warning about the dangers of tobacco*

Tabela 4.1 zawiera przegląd działań związanych z ograniczeniem używania tytoniu w Polsce w 2011 roku, ułożonych w ramach strategii MPOWER Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczaniu globalnej epidemii używania tytoniu.

Pomimo znacznego postępu w tej dziedzinie, ograniczenie używania tytoniu w Polsce wciąż staje przed wieloma wyzwaniami. W 2008 roku tylko 1 mln PLN z 65 mln PLN będący odpowiednikiem 0,5% dochodów z akcyzy wyrobów tytoniowych, wymaganych przez ustawę tytoniową z 1995 r. przeznaczono na Program Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce; szacunki wskazują, że faktyczne środki udostępniane są nawet mniejsze. Podczas gdy Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015 obejmuje zamiarem gwarancji „ochrony wszystkich zatrudnionych przez tworzenie miejsc pracy wolnych od zanieczyszczenia dymem tytoniowym” i zakaz palenia w ośrodkach zdrowia i środowiskach edukacyjnych,

nie ma całkowitego zakazu palenia we wszystkich zamkniętych obiektach publicznych i miejscach pracy. Polska wprowadziła mocno sformułowane ostrzeżenia tekstowe na opakowaniach wyrobów tytoniowych, ale musi jeszcze wdrożyć graficzne ostrzeżenia zdrowotne. Stoiska sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych są dopuszczalne i szeroko wykorzystywane do reklamy wyrobów tytoniowych w obliczu środowiska kontroli tytoniu, które zapobiega innym metodom promocji wyrobów tytoniowych.

Jako wysoce skuteczne narzędzie stosowane w celu zmniejszenia konsumpcji tytoniu, opodatkowanie tytoniu stanowi ważny element środowiska jego kontroli. Jednym z wyzwań wobec opodatkowania tytoniu jest to, że musi odpowiadać ono potrzebom stale zmieniającego się rynku i tendencjom całej gospodarki, w tym cenom rynkowym i strategiom marketingowym. W kolejnych rozdziałach poddane analizie zostają możliwości wzmocnienia roli opodatkowania tytoniu w Polsce.

#### Przypisy końcowe do rozdziału IV

<sup>22</sup> Ciecierski C, Chaloupka FJ. „Collection and analysis of longitudinal, individual-level tobacco control survey data in Poland”, prezentacja podczas 13. Światowej Konferencji na temat Tytoniu lub Zdrowia, 2006 Waszyngton D.C., USA. 2006.

## V. Struktura opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce

Poziom i struktury opodatkowania tytoniu w danym kraju stanowią podstawowe czynniki wpływające na poziom cen wyrobów tytoniowych, a tym samym na wzorce zakupu i konsumpcji. Wyższe podatki akcyzowe na tytoń uznawane są za najskuteczniejsze narzędzie polityki podnoszenia cen wyrobów tytoniowych oraz redukcji skutków konsumpcji tytoniu.<sup>4,5</sup>

Niniejszy rozdział śledzi ewolucję struktury podatkowej oraz trendów cenowych papierosów i innych wyrobów tytoniowych. Polska jest przykładem kraju, gdzie podatki, jako ułamek ceny, są stosunkowo wysokie, lecz ceny wyrobów tytoniowych pozostają dość przystępne, zarówno w stosunku do reszty Europy, jak i w miarę gwałtownego wzrostu siły nabywczej w kraju. Zmiany akcyzy w Polsce napędzane były przez zobowiązania tego kraju do spełnienia wymagań Unii Europejskiej, w tym zestawu wymogów UE przyjętych w 2010 roku, które muszą być w pełni wdrożone w roku 2018.

### Zmiany akcyzy w Polsce napędzane były przez zobowiązania tego kraju do spełnienia wymagań Unii Europejskiej.

UE wymaga od swoich członków stosowania kombinacji podatku kwotowego (stała kwota euro za 1000 papierosów) i podatku ad valorem (to jest podatku wyrażonego jako procent ceny detalicznej) i ustanawia zasady dopuszczalnego udziału określonych podatków w cenie końcowej.

UE wymaga również akcyzy na poziomie pewnego minimum: zarówno jako wartości wyrażanej w euro, jak ułamka ceny. Zamiast sprawdzać, czy każda z marek sprzedawanych w kraju spełnia wymagania minimalne, UE ocenia przestrzeganie norm przez sprawdzenie akcyzy dla konkretnej ceny

referencyjnej każdego roku. Cena referencyjna wykorzystywana dla tego celu w roku 2010 była ceną najpopularniejszej kategorii cenowej (NKC) tzw. "Most Popular Price Category" (MPPC) czyli ceny, za którą sprzedawano większość papierosów w kraju w poprzednim roku. Od stycznia 2011 r. cena referencyjna stanowi średnią ważoną cenę (Weighted Average Price, WAP) papierosów w kraju, liczoną jako łączna wartość wszystkich papierosów dopuszczonych do konsumpcji podzieloną przez całkowitą ilość papierosów dopuszczonych do konsumpcji. Państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia, by podatek akcyzowy (kwoty podatku kwotowego i ad valorem), który nakładają na cenę referencyjną na dzień 1 stycznia każdego roku przekraczał pewien minimalny odsetek – 57% obecnie, a dla większości państw, 60% od 2014 r. Ponadto UE wymaga minimalnego podatku za paczkę papierosów, denominowanego w euro. Ów podatek minimalny ma zastosowanie, gdy łączna wartość podatku kwotowego i podatku ad valorem w euro dla danej marki papierosów spadnie poniżej kwoty podatku akcyzowego wyliczonego dla ceny referencyjnej. Oprócz akcyzy, papierosy są przedmiotem podatku od wartości dodanej (VAT), który jest pobierany na każdym etapie produkcji i dystrybucji. Podatki akcyzowe są zazwyczaj dostosowywane przez kraje członkowskie co roku jako część procesu fiskalnego i zapewniają zgodności krajowych kierunków polityki z wymogami UE.

### Opodatkowanie papierosów w latach 1993–2000

Od lipca 1993 r. do 2000 r. polska akcyza na papierosy stanowiła złożony podatek kwotowy, to jest podatek wyliczany od jednostki i różniący się dla czterech różnych\* kategorii papierosów (Wykres 5.1). Podatek akcyzowy był konsekwentnie najwyższy dla zagranicznych i importowanych marek papierosów i pozostał najniższy dla krajowej produkcji krótkich papierosów bez filtra.

Jak pokazano w tabeli 5.1, procentowy wzrost stawki podatku od papierosów w ujęciu rok-do-roku był nieco wyższy dla marek krajowych. Jednakże jak sugeruje tabela 5.1, nie spowodowało to zlikwidowania różnicy w wysokości podatku nałożonego na marki krajowe i zagraniczne. Odnotowano

\* Cztery kategorie papierosów: zagraniczne, king size, krajowe z filtrem i krajowe bez filtra. Kategoria „zagraniczne” oznacza papierosy importowane oraz zagraniczne marki produkowane w Polsce w całości z importowanego tytoniu. Źródło: Program badawczy, „Ekonomia palenia tytoniu”.

znaczące zwiększenie wysokości podatku akcyzowego między rokiem 1998 i 2000, kiedy to podatek rósł szybciej w przypadku papierosów w rozmiarze king size, zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Stawka podatku wzrosła ponad wartość inflacji i miała za zadanie zwiększyć potencjał generowania przychodów przez obowiązujący w Polsce podatek akcyzowy. Co do zasady, z tabeli 5.1 wynika, że system podatku akcyzowego obowiązujący w tym okresie wyraźnie faworyzował papierosy marek krajowych, naruszając zobowiązania kraju wobec Światowej Organizacji Handlu.

### Wstąpienie do UE a opodatkowanie wyrobów tytoniowych w Polsce, 2000–2010

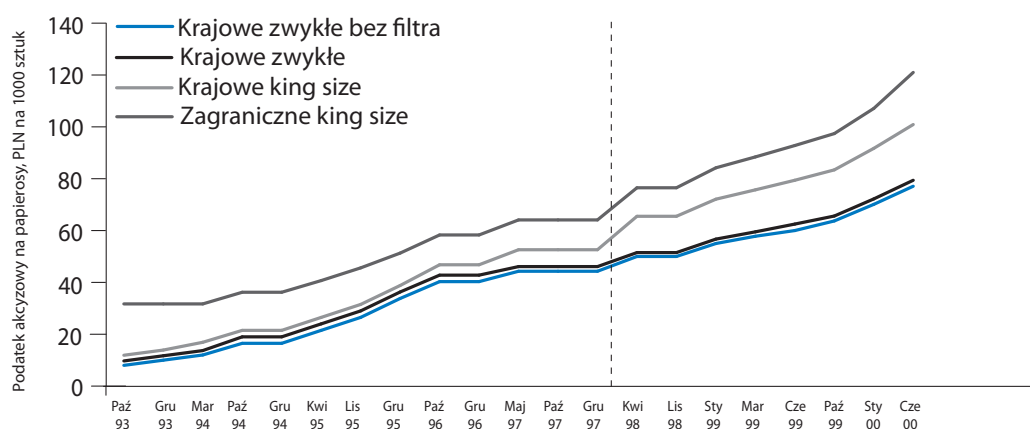
Polska weszła do Unii Europejskiej w maju 2004 roku. Obowiązujący w tym kraju system podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe przeszedł w ciągu ostatniej dekady znaczące zmiany, ponieważ jako kraj kandydujący do Unii Europejskiej Polska miała obowiązek dostosować swój system podatku akcyzowego do pełnej zgodności z wymaganiami Unii do dnia 1 stycznia 2009 roku.\*

**Tabela 5.1: Roczne zmiany oprocentowania akcyzy w latach 1994-2000**

	Krajowe			Zagraniczne
	Zwykłe bez filtra	Zwykłe z filtrem	King-size	King-size
1994	65%	62%	55%	14%
1995	105%	105%	105%	92%
1996	19%	18%	21%	14%
1997	10%	8%	12%	10%
1998	13%	12%	25%	19%
1999	16%	16%	16%	16%
2000	10%	10%	10%	13%

Źródło: Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej

**Wykres 5.1 – Stawki podatku akcyzowego w Polsce, 1993-2000**



Źródło: Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej

\* Zmiany wprowadzone w 2000 roku były poprzedzone podzielnymi na fazy przygotowaniem, które miały ułatwić wprowadzenie zmian podatkowych. Faza 4 rozwoju pomocy udzielonej Polsce przez UE rozciągała się na lata 1997-1999 i obejmowała programy pomocy skupione na potrzebach przedakcesyjnych. Patrz: [http://www.icps.com.ua/doc/nl\\_eng\\_20010514\\_0107.pdf](http://www.icps.com.ua/doc/nl_eng_20010514_0107.pdf)

Unia Europejska narzuca minimalny udział akcyzy w cenie detalicznej papierosów oraz minimalny udział podatków kwotowych w łącznej wysokości opodatkowania (podatek akcyzowy plus VAT). System stosowany w UE odzwierciedlał starania mające na celu wprowadzenie na szeroką skalę jednolitej polityki podatku akcyzowego w państwach członkowskich i ograniczenie zakłóceń konkurencyjności na rynku wyrobów tytoniowych, umożliwiając jednocześnie państwom członkowskim swobodę podejmowania decyzji co do kształtowania konkretnych składników nakładanego opodatkowania. Zgodność z wymaganiami UE doprowadziła do podniesienia cen w państwach przystępujących do Unii, nie wyeliminowała natomiast różnicy w poziomie cen i poziomie opodatkowania, charakterystycznej dla rynku papierosów w UE.<sup>†23</sup>

W Polsce na przykład w czerwcu 2000 roku wyeliminowano poziomy opodatkowania oparte na rodzaju papierosów lub na kraju pochodzenia. Od tego czasu Polska jest objęta obowiązkiem pobierania podatku akcyzowego składającego się z dwóch elementów (1) kwotowego podatku akcyzowego, którego wysokość określono jako stałą kwotę na 1000 papierosów, oraz (2) podatku akcyzowego ad valorem, którego wysokość określono jako procentową część maksymalnej ceny detalicznej umieszczonej przez producenta na każdej paczce papierosów.<sup>§</sup>

Unia Europejska wymaga, aby wysokość nakładanego przez dane państwo podatku akcyzowego była określona jako minimalny procent ceny referencyjnej (średnia cena ważona, WAP – od 2011 roku, a w przeszłości Najpopularniejsza Kategoria Cenowa, NKC lub w j. angielskim MPPC).

Przepisy UE określają dodatkowo, że w łącznej wysokości podatku nałożonego przez państwa członkowskie na papierosy (akcyza plus VAT) powinna znaleźć się określona część podatków kwotowych. Od 2000 roku do końca 2010 roku składowa kwotowa podatku akcyzowego musiała wynosić od 5% do 55% całej kwoty podatku (akcyza plus VAT).<sup>\*\*</sup>

Oprócz wymogu ustalenia wysokości kwotowego podatku akcyzowego w określonym przedziale procentowym ceny detalicznej, od 2002 roku Unia Europejska narzuca ustaloną minimalną wysokość podatku akcyzowego na papierosy, wyrażoną w EUR.<sup>††</sup> W 2010 roku ta kwota minimalna wynosiła 64 EUR na 1000 papierosów (lub 1,28 EUR na paczkę 20 papierosów).<sup>§§</sup>

Przepisy Unii Europejskiej narzucają również podatek VAT w wysokości nie mniejszej niż 15% ceny detalicznej wyrobów tytoniowych, łącznie z podatkiem od wartości dodanej. W Polsce w latach 2000–2010 wysokość podatku VAT wynosiła 22% ostatecznej ceny detalicznej bez VAT (to znaczy 18,03% ostatecznej ceny detalicznej z VAT).<sup>\*\*\*</sup>

Zmiany systemu podatku akcyzowego w ostatnim dziesięcioleciu odzwierciedlają podejmowane przez Polskę kroki mające na celu osiągnięcie zgodności z przepisami UE. Narzucenie przez UE minimalnej wysokości opodatkowania na poziomie 64 EUR na 1000 papierosów według MPPC od dnia 1 lipca 2006 roku (zwiększenie wobec obowiązującej poprzednio kwoty 60 EUR) oznaczało cel trudny do osiągnięcia dla Polski oraz innych nowych państw członkowskich UE. Polska mogła skorzystać z okresu przejściowego, docelową kwotę 64 EUR mogła wprowadzić do 31 grudnia 2009 roku. Biorąc pod uwagę to, jak niskie

<sup>†</sup> Na przykład w 2010 roku, stawki opodatkowania różniły się znacznie między poszczególnymi państwami UE. Minimalny podatek akcyzowy we Francji wynosił 164 EUR na 1000 papierosów, co oznacza dość wysoką stawkę opodatkowania wyrobów tytoniowych na tle UE. W innych państwach członkowskich minimalny poziom opodatkowania jest znacznie niższy i w 2009 roku wynosił 66,21 EUR na Węgrzech, 67,66 EUR w Polsce, 78,33 EUR w Czechach, 140,72 EUR w Niemczech oraz 136,65 EUR w Holandii.

<sup>§</sup> Dziennik Ustaw Nr. 1 poz. 9. Jeżeli paczka papierosów jest wystawiana do sprzedaży detalicznej bez nadrukowanej ceny, nalicza się podatek akcyzowy w wysokości 400% (bez VAT).

<sup>\*\*</sup> Dyrektywa Rady 1999/81/WE z 29 lipca 1999, zmieniająca Dyrektywę 92/79/EWG

<sup>††</sup> 2002/10/WE z dnia 12 lutego 2002 r. zmieniająca dyrektywy 92/79/EWG, 92/80/EWG i 95/59/WE.

<sup>§§</sup> Oto przykład tego, w jaki sposób UE określa zgodność z zasadą minimalnej wysokości podatku akcyzowego: W 2010 roku w Polsce obowiązywał podatek kwotowy w wysokości 146,83 PLN na 1000 papierosów oraz podatek ad valorem w wysokości 31,41% ceny detalicznej. Stawki te były stosowane w odniesieniu do MPPC lub ceny najpopularniejszej marki papierosów w poprzednim roku (w 2009 roku 397,50 PLN na 1000 papierosów lub cena paczki 7,95 PLN). Podatek akcyzowy na 1000 papierosów wyliczono w ten sposób na poziomie 271,68 PLN (146,83 PLN podatku kwotowego + 124,85 PLN składowej ad valorem). Unia Europejska przelicza kwotę podatku akcyzowego wykorzystując kurs wymiany PLN-EUR z dnia 1 października roku poprzedzającego (4,245 w 2009 roku), co daje kwotę 64 EUR, a co za tym idzie należy stwierdzić, że w 2010 roku Polska zachowała pełną zgodność z wymogiem minimalnego opodatkowania. Od 2011 roku ceną referencyjną stała się Średnia Cena Wazona, zastępując MPPC.

<sup>\*\*\*</sup> Na przykład: jeżeli cena paczki papierosów przed naliczeniem VAT wynosiła 10 złotych, 22% podatek VAT oznaczał, że cena z podatkiem VAT wynosiła 12,2 złotych. Podatek VAT jako składowa ceny ostatecznej wynosił zatem (2,2/12,2) lub 18,03%.



**Biorąc pod uwagę to, jak niskie opodatkowanie obowiązywało w tym kraju w porównaniu do pozostałych państw UE, droga do osiągnięcia kwoty podatku na poziomie 64 EUR oznaczała, że kraj ten musiał wprowadzać dość znaczne roczne podwyżki podatku akcyzowego.**

opodatkowanie obowiązywało w tym kraju w porównaniu do pozostałych państw UE, droga do osiągnięcia kwoty podatku na poziomie 64 EUR oznaczała, że kraj ten musiał wprowadzać dość znaczne roczne podwyżki podatku akcyzowego; na początku zarówno w odniesieniu do stawek podatku kwotowego i ad valorem, a w ostatnich latach skupiając się na stawkach podatku kwotowego.

Struktura polskiego systemu podatkowego w zakresie opodatkowania papierosów w latach 2000–2011 została przedstawiona w Tabeli 5.2. Składowa kwotowa podatku akcyzowego była konsekwentnie zwiększana, tak samo jak minimalna kwota opodatkowania w PLN odnosząca się do wszystkich papierosów. Składowa ad valorem pozostawała na poziomie 25% przez cztery lata, a następnie była stopniowo zwiększana do momentu osiągnięcia 41% NKC w styczniu 2009 roku.

W marcu 2009 roku Polska obniżyła stawkę opodatkowania ad valorem z 41% do 31%, zwiększając jednocześnie stawkę kwotową podatku akcyzowego. W przypadku NKC spowodowało to zwiększenie udziału podatku kwotowego w łącznym obciążeniu podatkowym (akcyza plus VAT) z 36,75% do 42,76%. Do lipca 2009 roku łączny przychód z kwotowego podatku akcyzowego dla NKC wynosił 64,45 EUR na 1000 papierosów.<sup>24</sup>

**Tabela 5.2: Podatek akcyzowy w Polsce, 2000-2011**

Rok	Miesiąc	VAT (% ceny przed opodatkowaniem VAT)	Podatek kwotowy (PLN)	Podatek ad valorem (% ceny)
2000	Czerwiec	22%	37,50	25,00%
	Październik	22%	42	25,00%
2001	Styczeń	22%	50	25,00%
2002	Styczeń	22%	52	25,00%
2003	Styczeń	22%	57	25,00%
2004 <sup>a</sup>	Styczeń	22%	64	25,00%
	Maj	22%	64	26,67%
2005 <sup>b</sup>	Styczeń	22%	68,38	28,48%
2006 <sup>c</sup>	Styczeń	22%	75,12	31,30%
2007 <sup>d</sup>	Styczeń	22%	80,87	33,70%
2008 <sup>*e</sup>	Styczeń	22%	91,00	37,92%
2009 <sup>*f,g</sup>	Styczeń	22%	99,16	41,32%
	Marzec	22%	138,50	31,41%
2010 <sup>h</sup>	Styczeń	22%	146,83	31,41%
2011 <sup>**i</sup>	Styczeń	23%	158,36	31,41%

Uwagi:

\* Poziom opodatkowania oraz stawki za rok 2008 i 2009 zostały obniżone w stosunku do planowanych 134,18 i 25% w 2008 roku oraz planowanych 173,66 i 25% w 2009 roku do poziomów i stawek wskazanych powyżej. Obniżkę wprowadzono na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 2007 roku (Dz. U, Nr 247, poz. 18)

\*\* Z dniem 1 stycznia 2011 roku Unia Europejska przeszła od stosowania Najpopularniejszej Kategorii Cenowej do Średniej Ceny Ważonej jako kryterium określania zgodności z wymaganiami dotyczącymi akcyzy.

<sup>a</sup> Minimalna wysokość podatku akcyzowego na papierosy od dnia 17.12.2004: 115,80 PLN/1000 sztuk

<sup>b</sup> Minimalna wysokość podatku akcyzowego na papierosy od dnia 26.03.2005: 129,44 PLN/1000 sztuk

<sup>c</sup> Minimalna wysokość podatku akcyzowego na papierosy od dnia 22.03.2006: 150,00 PLN/1000 sztuk

<sup>d</sup> Minimalna wysokość podatku akcyzowego na papierosy od dnia 02.08.2007: 146,33 PLN/1000 sztuk

<sup>e</sup> Minimalna wysokość podatku akcyzowego na papierosy od dnia 05.04.2008: 181,72 PLN/1000 sztuk

<sup>f</sup> Minimalna wysokość podatku akcyzowego na papierosy od dnia 26.02.2009: 196,16 PLN/1000 sztuk

<sup>g</sup> Minimalna wysokość podatku akcyzowego na papierosy od dnia 01.03.2009: 228,80 PLN/1000 sztuk

<sup>h</sup> Minimalna wysokość podatku akcyzowego na papierosy od dnia 01.01.2010: 271,68 PLN/1000 sztuk

<sup>i</sup> Minimalna wysokość podatku akcyzowego na papierosy od dnia 01.01.2011: 300,72 PLN/1000 sztuk

Podniesienie podatku akcyzowego przełożyło się na większy procentowy udział podatku w cenie detalicznej. Na wykresie 5.2 pokazano udział podatku w cenie detalicznej papierosów Marlboro między rokiem 2000 i 2009. Należy zwrócić uwagę na dwa elementy. Po pierwsze, łączny udział opodatkowania w cenie detalicznej wzrósł z 50% do 72%. Co ważniejsze, przy niezmiennych stawkach VAT przez cały przedmiotowy okres, podniesienie łącznej wysokości opodatkowania wynikało z ponad 100% wzrostu udziału podatku akcyzowego w łącznej cenie, z 32% do 65% przez okres 9 lat.

Na wykresie 5.3 pokazano zmiany ceny papierosów L&M w ciągu minionej dekady, jako przykład istotnej roli opodatkowania podatkiem akcyzowym w zwiększaniu ceny marek papierosów wraz z upływem czasu oraz większej wagi przywiązywanej do podatków kwotowych w minionych latach. W okresie 2001–2011 cena papierosów L&M zwiększyła się ponad dwukrotnie w ujęciu nominalnym, od kwoty 4,7 do 10,2 PLN. Zwiększył się również udział podatku akcyzowego w ostatecznej cenie, z 42% w 2001 roku do 65% w 2009 roku. Tempo wzrostu udziału podatku akcyzowego zwiększyło się w 2006 roku, kiedy to wysokość podatków kwotowych wzrosła po okresie stabilizacji w 2005 roku, przy jednoczesnym zwiększeniu stawek opodatkowania ad valorem. Między 2008 i 2009 rokiem, podczas gdy stawka opodatkowania ad valorem zmniejszyła

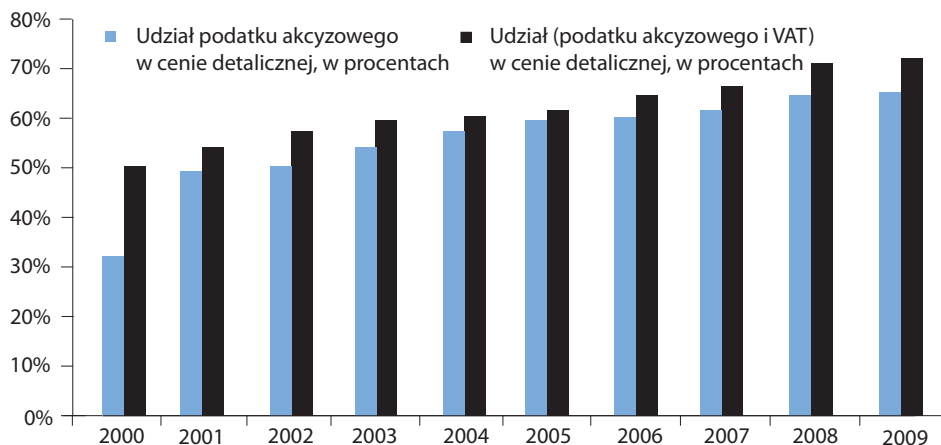
się (z 37,92% do 31,41% ceny detalicznej), wysokość podatku ad valorem pobieranego od paczki nie zmniejszyła się, ponieważ wysokość podatków kwotowych zwiększono o ponad 50% z 1,82 PLN do 2,77 PLN za paczkę. Udział podatku akcyzowego (podatek kwotowy plus ad valorem) w cenie detalicznej papierosów L&M zmniejszył się nieznacznie po 2009 roku (do 64% w 2011 roku), nawet w obliczu wzrostu cen. Odzwierciedla to zarówno wolniejszy wzrost stawki podatku kwotowego (o około 0,2 PLN na paczkę co roku), jak również fakt, że w 2011 roku zwiększono stawkę VAT, co nieznacznie zmniejszyło udział opodatkowania podatkiem akcyzowym w łącznej cenie.

### Podatki kwotowe i ad valorem w Polsce

Implikacje rynkowe podatku kwotowego (stałej wysokości) oraz podatku ad valorem (zmiennej wysokości) różnią się od siebie, wykazując zarówno zalety, jak i wady. Ponieważ nowe przepisy UE dotyczące opodatkowania papierosów podatkiem akcyzowym pozwalają państwu członkowskim na zwiększenie wykorzystania kwotowego podatku akcyzowego, przechodzimy do opisanego mocnych i słabych stron opodatkowania podatkiem kwotowym (stałym) i podatkiem ad valorem (zmiennym).

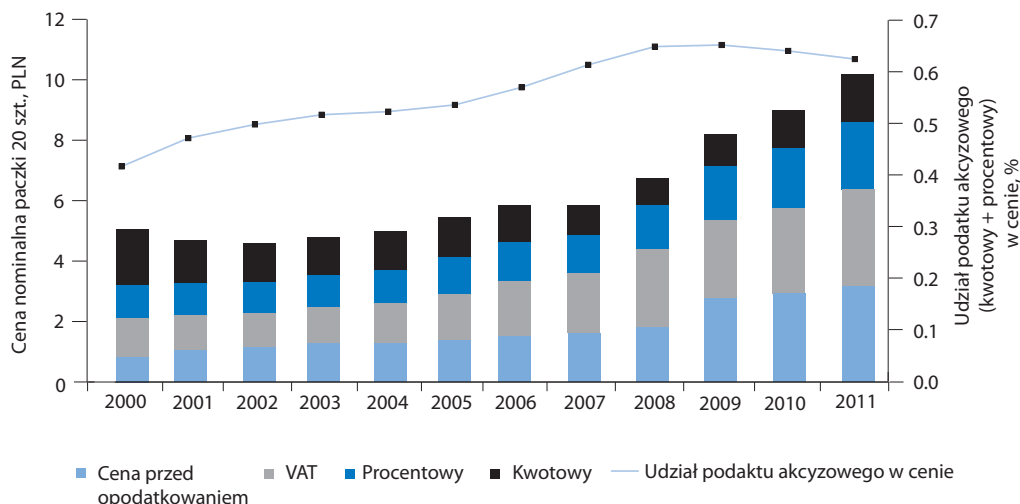
Najważniejszą zaletą podatku akcyzowego ad valorem jest to, że obciążenie podatkiem będzie automatycznie zwiększać się wraz ze wzrostem ceny, również wraz ze

**Wykres 5.2 - Procentowy udział podatku akcyzowego w cenie detalicznej Marlboro 2000-2009**



Źródło: Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej



**Wykres 5.3 – Tendencje zmian ceny i opodatkowania papierosów marki L&M, 2000-2011**

wzrostem spowodowanym inflacją. Jednakże w ramach opodatkowania podatkiem ad valorem rząd będzie również partycypował w każdej obniżce ceny. Firmy mają motywację do obniżania cen i utrzymywania ich na niskim poziomie, aby zmniejszyć faktyczną kwotę odprowadzanego podatku, co prowadzi do wojen cenowych i niższej średniej ceny papierosów. Jednym z przywoływanych czasami argumentów przemawiających za opodatkowaniem podatkiem akcyzowym ad valorem jest to, że ta forma opodatkowania jest bardziej progresywna w odniesieniu do dochodu, niż kwotowy podatek akcyzowy, ponieważ osoby o wyższych dochodach co do zasady palą więcej drogich papierosów. Jest to słabe uzasadnienie dla obłożenia papierosów podatkiem ad valorem, ponieważ rządy mają skuteczniejsze sposoby wspierania konsumentów o niskich dochodach, niż zapewnianie tanich wyrobów tytoniowych.

Można także znaleźć mocne argumenty przemawiające za przyjęciem przez państwa systemu opodatkowania z podatkiem kwotowym nakładanym na papierosy. Jeżeli podstawowym celem podatku akcyzowego nakładanego na papierosy jest odwołanie konsumentów od palenia, podatek ten powinien być pobierany od zachowania, do którego konsumenci mają być zniechęceni, czyli w tym wypadku od liczby palonych papierosów. Niższe obciążenie podatkiem akcyzowym pojedynczego papierosa tańszych marek nie może być uzasadniane kwestiami związanymi ze zdrowiem. Dodatkowo łatwiej jest zarządzać kwotowym podatkiem akcyzowym, ponieważ konieczne jest jedynie określenie fizycznej ilości opodatkowanego produktu, a nie jego wartości. Kolejną zaletą systemu opodatkowania kwotowego jest fakt, że zmniejsza on różnicę w cenie między drogimi i tanimi papierosami, a tym samym zmniejsza ilość osób zamieniających droższe marki na

**Określony reżim podatku akcyzowego zawęży różnice cenowe między drogimi i tanimi papierosami i przez to zmniejszy zjawisko przerzucania się na tańsze marki kiedy podnosi się akcyzę.**

**Podatek kwotowy będzie odzwierciedlał zmiany inflacyjne tylko jeżeli będzie systematycznie zmieniany według zmian zachodzących we wskaźniku cen towarów i usług (consumer price index, CPI) danej gospodarki.**

tańsze przy każdym zwiększeniu stawki podatku akcyzowego. Ostatecznie, w przypadku wykorzystania podatku kwotowego, wpływy z podatków nie są uzależnione od zmienności cen, co zapewnia stabilniejsze i bardziej przewidywalne źródło dochodu dla rządu. Jednakże podatek kwotowy będzie odzwierciedlał zmiany inflacyjne tylko jeżeli będzie systematycznie zmieniany według zmian zachodzących we wskaźniku cen towarów i usług (Consumer Price Index, CPI) danej gospodarki.\*

Od 2000 do 2008 roku Polska polegała w dużej mierze na podatku ad valorem w odniesieniu do kwotowego podatku akcyzowego na papierosy (Tabela 5.2). Krajowy rynek papierosów w Polsce rozwinął się do stanu, dla którego charakterystyczny jest duży rynek zbytu na marki papierosów o niskiej cenie, gwałtowne zwiększenie udziału w rynku marek niskiej kategorii (wzrost o 35% w 2007 roku) oraz wojny cenowe między markami/producentami.

Bliższe spojrzenie na cenę oraz informacje o udziale w rynku stanowi potwierdzenie tendencji rynkowych typowych dla systemu opodatkowania podatkiem ad valorem. Pomimo 16% podwyższenia podatku akcyzowego w styczniu 2006 roku, ceny marek papierosów o średniej cenie przez cały 2006 rok pozostały na poziomie z grudnia 2005 roku lub poniżej tego poziomu. Na wykresie 5.3 prześledzono zmiany cen czterech marek papierosów w ujęciu „miesiąc po miesiącu” w okresie od lutego 2003 roku do października 2007 roku, które sugerują podejmowanie strategicznych decyzji cenowych przez konkurujące marki. Na początku 2006 roku firma BAT obniżyła cenę marki Pall Mall, co spowodowało, że w lutym 2006 roku firma Philip Morris znacząco (o 17%) obniżyła cenę swojej marki L&M. Konkurencyjne marki innych producentów, między innymi marka West (Imperial Tobacco) oraz Cristal (Scandinavian Tobacco; nie ujęta) szybko podjęły podobne działania.<sup>25,26</sup> W maju 2006 roku firma BAT obniżyła o 5% cenę papierosów Golden American, marki, którą pozycjonowano jako konkurencyjną względem marki L&M należącej do firmy Philip Morris.<sup>26</sup> Firma Philip Morris zareagowała na tę decyzję z opóźnieniem, obniżając

ceny marki L&M w czerwcu 2006 roku. Ogólne wzorce przedstawione na wykresie 5.4 sugerują strategiczną manipulację cenami przez rywalizujące marki. Producenci papierosów, działając w ramach systemów opodatkowania podatkiem ad valorem, są w stanie i chcą brać na siebie podwyżki podatków i obniżać ceny, próbując zabezpieczyć swoją pozycję rynkową. Stanowi to odzwierciedlenie tego, w jaki sposób zarówno poziom, jak i rodzaj opodatkowania wyrobów tytoniowych są istotne dla prowadzenia skutecznej polityki w zakresie opodatkowania z punktu widzenia kontroli nad produktami tytoniowymi.

W tabeli 5.3 porównano opodatkowanie papierosów podatkiem akcyzowym według NKC względem innych krajów Unii Europejskiej.<sup>27</sup> W 2010 roku Polska spełniła minimalne wymaganie dotyczące wysokości podatku akcyzowego na poziomie 64 EUR, gdy cena detaliczna najpopularniejszej marki papierosów osiągnęła 287,50 (85 EUR) za 1000 sztuk lub 5,75 EUR za paczkę. W tym samym czasie wysokość podatku akcyzowego nałożonego na markę NKC jako część ceny detalicznej marki NKC wynosiła w Polsce 68%, czyli więcej niż w jakimkolwiek innym państwie członkowskim, z wyjątkiem Bułgarii. W Polsce odnotowywano również najniższy w całej Unii Europejskiej poziom przychodów z tytułu podatku akcyzowego, mierzony w EUR na 1000 sztuk papierosów marki NKC.<sup>†</sup> Stanowiło to odzwierciedlenie faktu, że ceny papierosów w Polsce pozostawały na niskim poziomie w porównaniu z cenami papierosów w innych państwach UE.

### Przepisy i zmiany w UE w 2011 roku

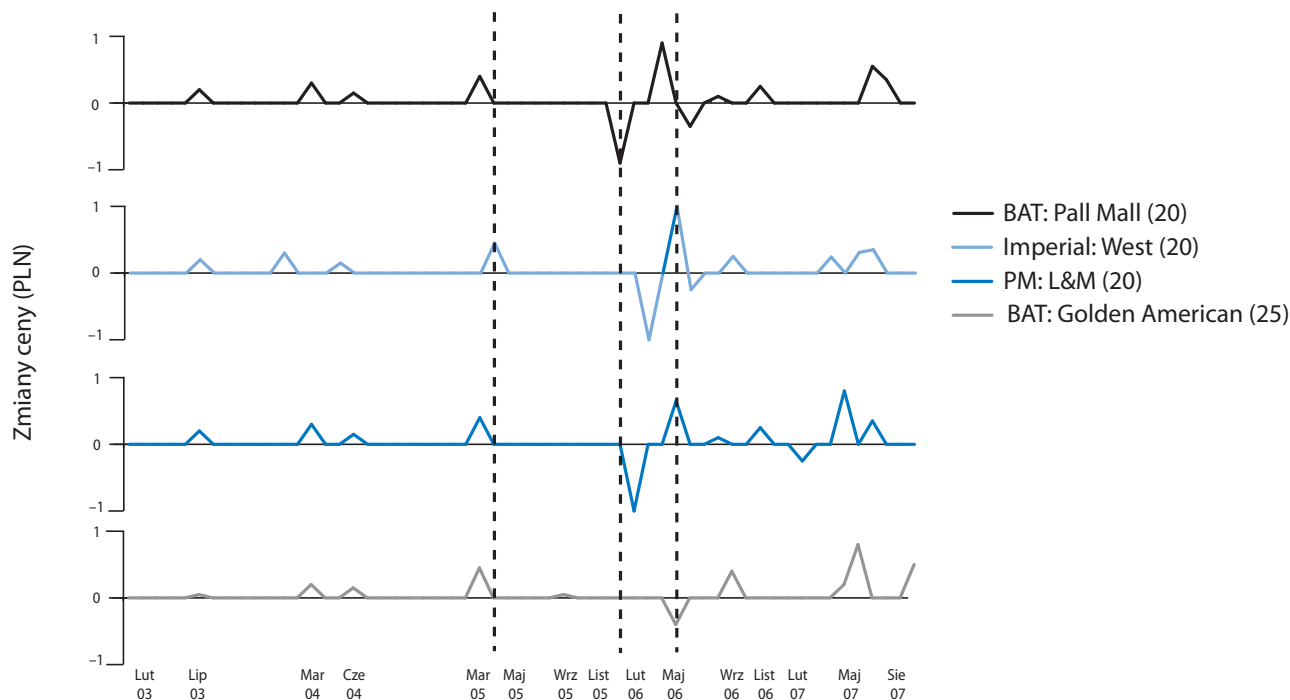
W lutym 2010 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła nowy system opodatkowania wyrobów tytoniowych podatkiem akcyzowym w każdym państwie członkowskim, po części po to, aby odnieść się do dużych różnic w cenie papierosów na terenie Unii Europejskiej, oraz aby podkreślić swoje dążenia w zakresie ochrony zdrowia.<sup>§</sup> Minimalna łączna wysokość podatku akcyzowego (podatek kwotowy plus podatek ad valorem) nie jest już oparta o NKC, zamiast

\* W Unii Europejskiej każde państwo członkowskie musi nałożyć podatek akcyzowy na papierosy w wysokości przynajmniej 60% średniej ceny ważonej papierosów sprzedanych do 2014, która stanowi metodę indeksowania, ponieważ z każdym zwiększeniem średniej ceny ważonej konieczne jest podniesienie stawki podatku akcyzowego.

† W większości innych państw przystępujących do Unii Europejskiej podatek wynosił nieco ponad 64 EUR na 1000 sztuk papierosów. W samej Unii Europejskiej najwyższe przychody z tytułu podatku akcyzowego odnotowywała Irlandia - 261 EUR na 1000 papierosów.

§ Dyrektywa Rady 2010/12/UE. Główna dyrektywa regulująca kwestia związane z podatkiem akcyzowym nie wprowadzała wcześniej odniesienia do celów w zakresie ochrony zdrowia.

**Wykres 5.4 – Porównanie zmian w cenach detalicznych papierosów, marki o średniej cenie, 2003-2007**



Źródło: źródła handlowe

Uwaga: W tabeli pokazano miesięczne zmiany cen względem poprzedniego miesiąca w okresie od lutego 2003 roku do października 2007 roku. Wartość 0 oznacza, że cena danej marki nie zmieniła się względem poprzedniego miesiąca.

tego oparto ją o średnią ważoną cenę sprzedaży (WAP), która to zmiana obowiązuje od stycznia 2011 roku.\*

W odniesieniu do kwestii stawek podatków, w przepisach UE wprowadzono trzy zmiany. Po pierwsze, minimalna wysokość podatku akcyzowego została zwiększona z 64 EUR do 90 EUR na 1000 sztuk papierosów<sup>†</sup> wszystkich kategorii (nie jest już ona uzależniona od NKC).<sup>§</sup> Po drugie, łączna wysokość podatku akcyzowego musi wynosić przynajmniej 60% (zwiększenie z 57%) średniej ważonej ceny sprzedaży, WAP (również nie zależy już od NKC). Po trzecie, kwotowy podatek akcyzowy jako odsetek łącznego obciążenia podatkowego (podatek kwotowy plus

podatek VAT) musi wynosić od 7,5% do 76,5% (zwiększenie względem poprzedniego przedziału od 5% do 55%), co pozwala państwom członkowskim zwiększyć udział kwotowego podatku akcyzowego względem podatku akcyzowego ad valorem.

Unia Europejska wymaga spełnienia zmienionych wymagań dotyczących stawek i cen do dnia 1 stycznia 2014 roku, dopuszcza natomiast okres przejściowy trwający do dnia 1 stycznia 2018 w przypadku państw członkowskich, które dopiero niedawno osiągnęły minimalny poziom stawek narzucony przez poprzednią dyrektywę, jak ma to miejsce na przykład w przypadku Polski.\*\*

\* Średnia Cena Wazona jest wyliczana jako łączna wartość wszystkich papierosów udostępnionych do konsumpcji/Łączna liczba papierosów udostępnionych do konsumpcji

† Państwa członkowskie muszą stopniowo zwiększać podatek akcyzowy, tak aby osiągnąć wymagany poziom do 2014 roku lub do 2018 roku w przypadku Bułgarii, Estonii, Grecji, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski i Rumunii.

§ Wymaganie to nie dotyczy państw, w których pobierane jest łącznie przynajmniej 115 EUR podatku akcyzowego na 1000 papierosów.

\*\* Dyrektywa UE 2002/10/EC, narzucająca minimalną wysokość podatku 60 EUR na papierosy MPPC przed 2006 rokiem oraz przynajmniej 64 EUR od dnia 1 lipca 2006.

**Tabela 5.3: podatek akcyzowy w Polsce w porównaniu do krajów UE w 2010 roku**

Państwo członkowskie	Przychody z tytułu akcyzy (EUR/1000 papierosów) z paczki najpopularniejszej marki	Minimalny podatek akcyzowy według norm UE, w euro <sup>a</sup>	Minimalny podatek akcyzowy jako % MPPC
Irlandia	260,98		61,41%
Wielka Brytania	213,55		61,85%
Francja	179,2	164	64%
Holandia	144	144	57
Niemcy	143,7	143,7	58,09%
Belgia	142,91	124,79	58,99%
Dania	136,28	123,1	54,84%
Finlandia	131,9	129	59,95%
Szwecja	126,61	126,61	51,60%
Malta	122	117	61%
Austria	112,69	101,42	56,35%
Włochy	108,23	108,23	58,50%
Portugalia	107,83	107,83	61,62%
Grecja <sup>b</sup>	107,2	80,4	67%
Hiszpania <sup>b</sup>	107,1	91,3	63%
Luksemburg	104,92	96,52	57,02%
Cypr	83,25	83,25	59,04%
Słowacja <sup>c</sup>	81,49	81,32	59,20%
Czechy <sup>c</sup>	76,79	79,07	61,97%
Bułgaria <sup>c</sup>	75,87	75,67	72,03%
Rumunia <sup>c</sup>	74,01	71,04	63,83%
Słowenia <sup>c</sup>	74	74	67,32%
Łotwa <sup>c</sup>	68,78	67,77	64,11%
Estonia <sup>c</sup>	67,2	64	65,91%
Węgry <sup>c</sup>	66,56	64,12	58,93%
Litwa <sup>c</sup>	65,74		59,74%
<b>Polska<sup>c</sup></b>	<b>64</b>	<b>64</b>	<b>68,35%</b>

Uwagi:

<sup>a</sup> Minimalna wartość jest obliczana w odniesieniu do MPPC i stanowi większą z następujących wielkości: a) 57% ceny detalicznej papierosów MPPC, lub b) 64 EUR (od 2006 roku; wcześniej wartością odniesienia była kwota 60 EUR)

<sup>b</sup> Grecja i Hiszpania musiały osiągnąć poziom minimum 64 EUR do 1 stycznia 2008 roku.

<sup>c</sup> Państwa członkowskie z przedłużonym okresem przejściowym; państwa te musiały osiągnąć poziom minimum 64 EUR do 31.12.2006 - 31.12.2009.

Źródło: Tabele podatku akcyzowego Komisji Europejskiej, lipiec 2010

### Spełnienie wymagań nowych przepisów Unii Europejskiej dotyczących podatku akcyzowego

W styczniu 2011 roku Polska zwiększyła wysokość kwotowego podatku akcyzowego do 158,36 PLN na 1000 papierosów. Średnia cena ważona (WAP) 1000 papierosów od dnia 1 stycznia 2011 wynosiła 456,84 PLN lub 76,67 EUR.\* Przy tej średniej cenie ważonej (WAP), podatek kwotowy wynosił

40,89% całkowitego podatku (akcyza oraz VAT), co stanowi istotny krok w stronę obowiązującego wcześniej limitu granicznego 55% i limitu 76,5%, który będzie dopuszczalny od stycznia 2014 roku. W 2011 roku Polska pozostała przy niezmienionej stawce ad valorem na poziomie 31,41%. Stawka VAT została zwiększona z 22 do 23% ceny detalicznej z VAT. W 2011 roku szacuje się, że podatek akcyzowy w Polsce będzie kształtował się na poziomie 66,07% średniej ceny ważonej.

\* W przypadku państw członkowskich, w których walutą narodową nie jest EUR, wartość podatku akcyzowego nakładanego na papierosy w EUR jest określana z wykorzystaniem kursu wymiany obowiązującego na pierwszy dzień roboczy przypadający w październiku roku poprzedzającego. Ponieważ kurs złotego względem EUR między październikiem 2009 i październikiem 2010 roku był przeszacowany, minimalna wysokość podatku w Polsce wzrosła z 64 EUR w 2010 roku do 76 EUR w 2011 roku.

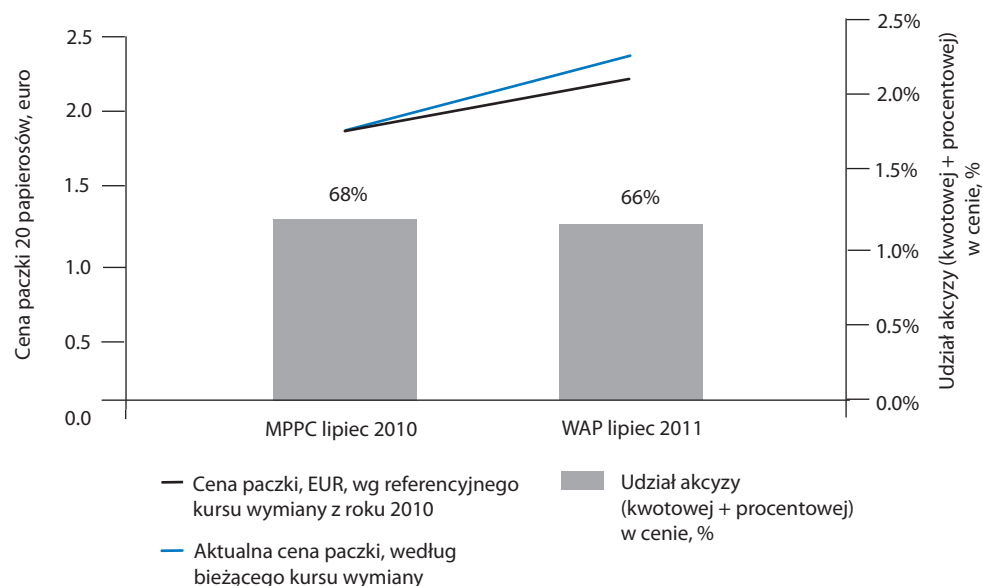
Polska ma obowiązek zwiększyć minimalną wysokość podatku akcyzowego na wszystkie papierosy do 90 EUR do 2018 roku. Wykres 5.5 wskazuje na zależności między wysokością krajowego podatku akcyzowego i kwestiami zdrowia publicznego z jednej strony, a zmianami makroekonomicznymi zachodzącymi w całej UE w minionych latach. W lipcu 2010 roku NKC wynosiła 7,95 PLN, a średnia cena ważona (WAP) 9,14 PLN. Przy zastosowaniu referencyjnych kursów wymiany walut (odpowiednio 4,245 z dnia 1 października 2009 roku oraz 3,94 PLN z dnia 1 października 2010) równowartość wymienionych cen w EUR wynosi 1,9 EUR w 2010 roku oraz 2,3 EUR w 2011 roku. Na skutek tego między 2010 i 2011 rokiem cena paczki wyrażona w EUR wzrosła znacznie bardziej niż miałyby to miejsce, gdyby kurs wymiany pozostał na niezmiennym poziomie.

Przy obecnym kursie wymiany PLN-EUR nawet nieznaczne zwiększenie wysokości podatku akcyzowego pozwoli osiągnąć poziom referencyjny 90 EUR w 2018 roku, w porównaniu do podwyżek podatków, które były wymagane, aby sprostać wymaganiom UE obowiązującym od stycznia 2009 roku. Powodem do zmartwień z punktu widzenia kontroli nad produktami tytoniowymi jest

### Polska ma obowiązek zwiększyć minimalną wysokość podatku akcyzowego na wszystkie papierosy do 90 EUR do 2018 roku.

scenariusz, w którym przeszacowanie kursu wymiany zmniejszyłoby tempo podwyższania podatku, które jest niezbędne, aby Polska mogła sprostać wymaganiom prawnym, bez konieczności znacznego zwiększania ceny papierosów dla palaczy z Polski wraz z upływem czasu. Rozwiązania polityczne umożliwiające rozwiązanie kwestii kontroli nad produktami tytoniowymi w takich okolicznościach obejmują zwiększenie tempa podnoszenia podatku akcyzowego ponad tempo wymagane obecnie przez UE, dążenie do wyższego podatku akcyzowego ukierunkowanego na kwestie ochrony zdrowia oraz zmiana udziału podatku kwotowego i podatku ad valorem celem zredukowania nieskuteczności przyjętego systemu podatkowego i promocji celów z zakresu ochrony zdrowia. Opcje te są analizowane szczegółowo w Rozdziale VII w kontekście symulacji wpływu wywieranego przez zwiększanie podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe.

**Wykres 5.5 – Udział podatku akcyzowego w cenie najpopularniejszej i średniej cenie ważonej, 2009-2011**



Uwagi: Średnia cena ważona w roku 2011 wyrażona w EUR została obliczona z wykorzystaniem kursu wymiany z 2010 i 2011 roku, aby pokazać różnicę w cenie EUR wynikającą ze zmian w kursie wymiany EUR-PLN w przedmiotowym okresie. Zastosowanie kursu wymiany z 2010 roku doprowadziłoby do mniejszego zwiększenia ceny w EUR.

### Struktura opodatkowania dla innych kategorii wyrobów tytoniowych

W Polsce obowiązuje również podatek akcyzowy nakładany na kategorie wyrobów tytoniowych inne niż papierosy produkowane w fabrykach. Szczególnie interesujący jest system podatkowy dotyczący wyrobów tytoniowych stanowiących zamienniki papierosów.

W Tabeli 5.4 przedstawiono poszczególne rodzaje podatku akcyzowego, łącznie z podatkiem kwotowym i podatkiem ad valorem, dla trzech rodzajów sprzedawanych w Polsce wyrobów tytoniowych niebędących papierosami: tytoń luzem wykorzystywany do skręcania własnych papierosów, tytoń fajkowy oraz cygara i cygaretki.

Tytoń do skręcania własnych papierosów (roll-your-own, RYO) jest objęty zarówno podatkiem kwotowym, jak i podatkiem ad valorem od 2004 roku, analogicznie jak w przypadku papierosów, jednak w mniejszej wysokości. Zwiększenie podatku od papierosów w latach 2003-2004 pociągnęło za sobą również zwiększenie podatku od tytoniu

RYO. Wywołało to zmianę w systemie opodatkowania tytoniu RYO, wprowadzając połączenie podatku kwotowego i podatku ad valorem. Zwiększenie podatku od tytoniu RYO w latach 2003 i 2004 doprowadziło jednakże do zwiększenia użycia tytoniu fajkowego jako jeszcze tańszego zamiennika tytoniu RYO.<sup>28</sup>

Dlatego też, choć udział podatku w cenie papierosów był zwiększany względnie regularnie w latach 2000 do 2009, zwiększanie podatku akcyzowego na wyroby z tytoniu ciętego miało miejsce znacznie rzadziej i było mniej agresywne. Na skutek tego obciążenie podatkowe zawarte w cenach detalicznych wyrobów z tytoniu ciętego pozostaje na niskim poziomie. Na wykresie 5.6 przedstawiono zarówno względnie niski poziom, jak i brak zwiększania wysokości łącznego podatku nakładanego na tytoń RYO oraz tytoń fajkowy w porównaniu do marek papierosów NKC w latach 2007 i 2008.

W marcu 2009 roku składowa podatku kwotowego została znacząco zwiększona dla wszystkich kategorii sprzedawanych w Polsce wyrobów tytoniowych oprócz papierosów. Podatek akcyzowy od cygar i cygaretek został zwiększony o prawie 60% od obowiązującego przez długi czas poziomu podatku kwotowego z 149 PLN na 1000 cygaretek do 235 PLN na 1000 cygaretek.

Podatek kwotowy od tytoniu RYO został zwiększony o prawie 12% (do 95 PLN/kg), podczas gdy podatek ad valorem został zmniejszony o 4 punkty procentowe do

**...choć udział podatku w cenie papierosów był zwiększany względnie regularnie w latach 2000 do 2009, zwiększanie podatku akcyzowego na wyroby z tytoniu ciętego miało miejsce znacznie rzadziej i było mniej agresywne.**

**Tabela 5.4: podatek akcyzowy od innych wyrobów tytoniowych**

Rok	Miesiąc	Tytoń papierosowy		Tytoń fajkowy		Cygara i cygaretki	
		Kwotowy (PLN/kg)	Ad valorem	Kwotowy (PLN/kg)	Ad valorem	Kwotowy (PLN/1000)	Ad valorem
2004	Styczeń	-	65%	-	65%	134	-
2004	Maj	42	17,50%	-	50%	134	-
2005	Styczeń	46,53	19,39%	-	50%	134	-
2006	Styczeń	52	21,67%	-	59%	134	-
2007	Styczeń	56,8	23,67%	-	59%	149	-
2008	Styczeń	65,62	27,34%	-	59%	149	-
2009	Styczeń	84,87	35,36%	-	59%	149	-
2009	Marzec	95	31,41%	95	31,41%	235	-
2010	Styczeń	95	31,41%	95	31,41%	235	-

Źródło: Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej



31,41% (stawka podatku ad valorem równa stawce pobieranej od papierosów w tym samym okresie). W tym samym czasie podatek kwotowy w tej samej wysokości 95 PLN/kg oraz podatek ad valorem w wysokości 31,41% był pobierany od tytoniu fajkowego, tworząc, po raz pierwszy, pojedynczą stawkę podatku akcyzowego na oba rodzaje sprzedawanego w Polsce tytoniu luzem. Ujednoczenie polityki fiskalnej może mieć korzystny wpływ na zmniejszenie zmienności cen między tymi dwiema postaciami tytoniu ciętego sprzedawanego w Polsce, a tym samym zmniejszając motywację do przechodzenia konsumentów między jego dwoma odmianami. Podwyżka podatku w 2009 roku nie zmieniła jednakże fundamentalnego braku równowagi między podatkiem akcyzowym obowiązującym na papierosy i tytoń cięty.

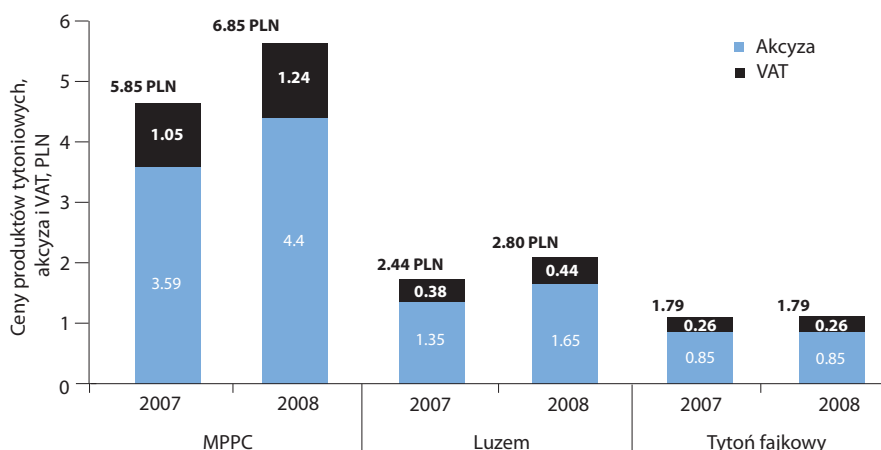
Aby zniechęcić konsumentów do zmiany wyrobów tytoniowych, wszystkie tego rodzaju produkty powinny być opodatkowane wyższą stawką podatku, choć stawki podatku od wyrobów tytoniowych innych niż papierosy są zazwyczaj niższe. W 2010 roku Unia Europejska zwiększyła minimalne stawki podatkowe dotyczące wyrobów tytoniowych innych niż papierosy. W przypadku drobnego tytoniu ciętego (używanego do skręcania własnych papierosów) minimalna stawka w 2011 roku wynosi 40% średniej ceny ważonej

drobnego tytoniu ciętego lub przynajmniej 40 EUR na kilogram. Stawki te muszą być podnoszone stopniowo, tak aby w końcu, od 2020 roku, minimalna stawka opodatkowania drobnego tytoniu ciętego wynosiła 50% średniej ceny ważonej lub przynajmniej 60 EUR od kilograma.

Nawet w obliczu zwiększania stawek opodatkowania tytoniu ciętego w Unii Europejskiej, a co za tym idzie w Polsce, oraz biorąc pod uwagę zmniejszającą się różnicę między tytoniem ciętym i papierosami, głównym problemem pozostają znacząco niższe stawki opodatkowania tytoniu ciętego. Na przykład: kilogram drobnego tytoniu ciętego może posłużyć do wytworzenia nawet 1000 papierosów, natomiast nawet w 2020 roku zapewne będzie objęty podatkiem akcyzowym o jedną trzecią niższym, porównując minimalną stawkę 60 EUR do 90 EUR na 1000 papierosów.

Ustanowienie stawek podatku akcyzowego na tytoń cięty na poziomie wyższym niż stawka minimalna pozostaje w gestii państw członkowskich. Zagrożenia związane z wysokim opodatkowaniem można ograniczyć, jeżeli w przyszłości w Polsce uda się zwiększyć stawkę opodatkowania na papierosy znacznie ponad wymagane przez Unię Europejską minimum, lecz nie uda się zsynchronizować tego działania z odpowiednio wysokimi stawkami podatkowymi na tytoń cięty.

**Wykres 5.6 – procentowy udział podatku VAT oraz podatku akcyzowego w cenie detalicznej (w PLN) różnych wyrobów tytoniowych, rok 2007 w porównaniu do roku 2008**



Źródło: Gazeta Prawna, 17 marca, 2008 (nr. 54)

Uwaga: Cena MPPC odnosi się tutaj do paczki 20 papierosów; ceny tytoniu luzem i tytoniu fajkowego odwołują się do wielkości użytych w przypadku 20 papierosów.

## Wpływy z opodatkowania wyrobów tytoniowych

### Wpływy z podatku akcyzowego na tytoń

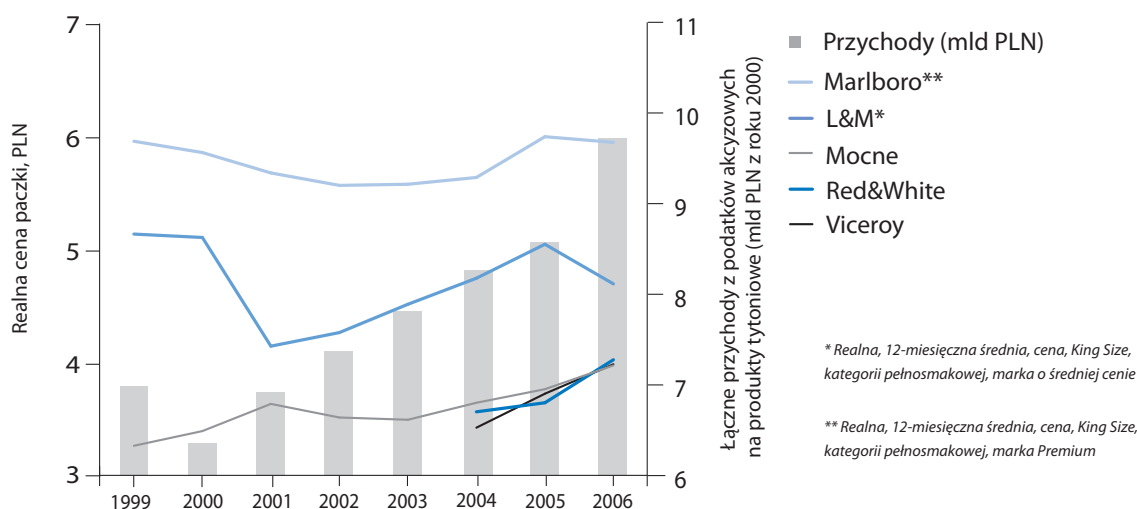
Podatek akcyzowy na tytoń jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi fiskalnych, ponieważ pozwala osiągnąć przychody przy względnie niskich kosztach.<sup>5</sup> Z jednej strony, podatek od wyrobów tytoniowych jest prosty w zarządzaniu, zwłaszcza w Polsce, gdzie liczba producentów jest niewielka. Jednocześnie poziom osiąganych przychodów jest znaczny, biorąc pod uwagę względny brak elastyczności popytu na papierosy. Na skutek tego, pomimo rzeczywistego wzrostu ceny papierosów i stopniowego zmniejszenia konsumpcji papierosów, wpływy Polski z tytułu opodatkowania wyrobów tytoniowych nadal rosną stabilnie, również po uwzględnieniu inflacji.

Na wykresie 5.7 pokazano dane historyczne dotyczące zwiększających się wpływów z tytułu opodatkowania wyrobów tytoniowych na tle zwiększających się rzeczywistych cen najlepiej sprzedających się marek, między innymi L&M firmy Philip Morris (12% udział w rynku w 2006 roku), Marlboro (6,6% udział w rynku w 2006 roku), Mocne (5,4% udział w rynku w 2006 roku), Viceroy (wprowadzone jesienią 2003 roku) oraz Red & White (wprowadzone latem 2004 roku).

Na wykresach 5.7 i 5.8 pokazano, że przez ostatnią dekadę wpływy z opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce zwiększały się pomimo wzrostu cen papierosów i spadającej konsumpcji papierosów na osobę. Znaczący spadek konsumpcji papierosów na osobę odnotowano między rokiem 1998 i 2000. Zarówno w roku 1999, jak i w roku 2000, opodatkowanie papierosów wzrastało o 30% rocznie, a w 1999 roku uchwalono zupełny zakaz reklamy papierosów. Choć rzeczywiste wpływy z podatków w latach 1999–2000 spadły, w kolejnych latach szybko odrobiły straty i rosły nadal. Doświadczenie Polski dostarcza kolejnych dowodów potwierdzających wnioski, że zmniejszenie konsumpcji tytoniu i zwiększenie wpływów z podatków nie są sprzecznymi rezultatami prowadzonej polityki.<sup>29</sup>

Wykres 5.9 stanowi przykład spodziewanych wpływów z tytułu zwiększenia podatku akcyzowego w Polsce w przyszłości, według Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową z Gdańska.<sup>30</sup> W tej analizie założono roczne zwiększenie podatku akcyzowego od tytoniu o 6,52% (wraz ze spadającym przemylem papierosów) i przy tym założeniu sporządzono 10-letnią prognozę trendów sprzedaży papierosów i wpływów związanych z opodatkowaniem tytoniu. W prezentowanej symulacji zakłada się spadek sprzedaży o około 1,3 paczki papierosów na osobę rocznie w

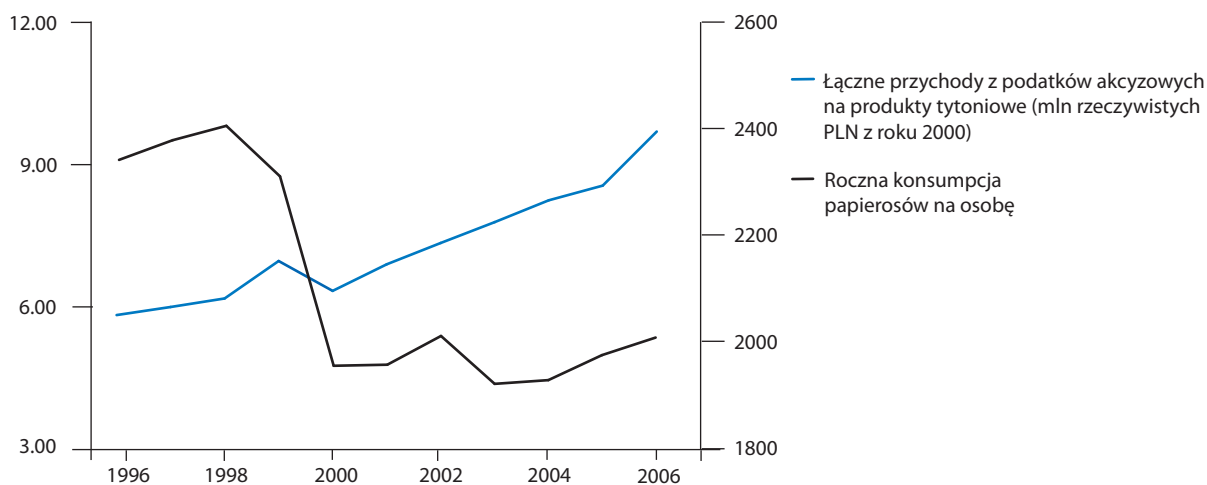
**Wykres 5.7 – Wpływy z opodatkowania wyrobów tytoniowych i realna cena 5 głównych marek papierosów, 2006**



Źródło: Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej; bazy danych rynkowych

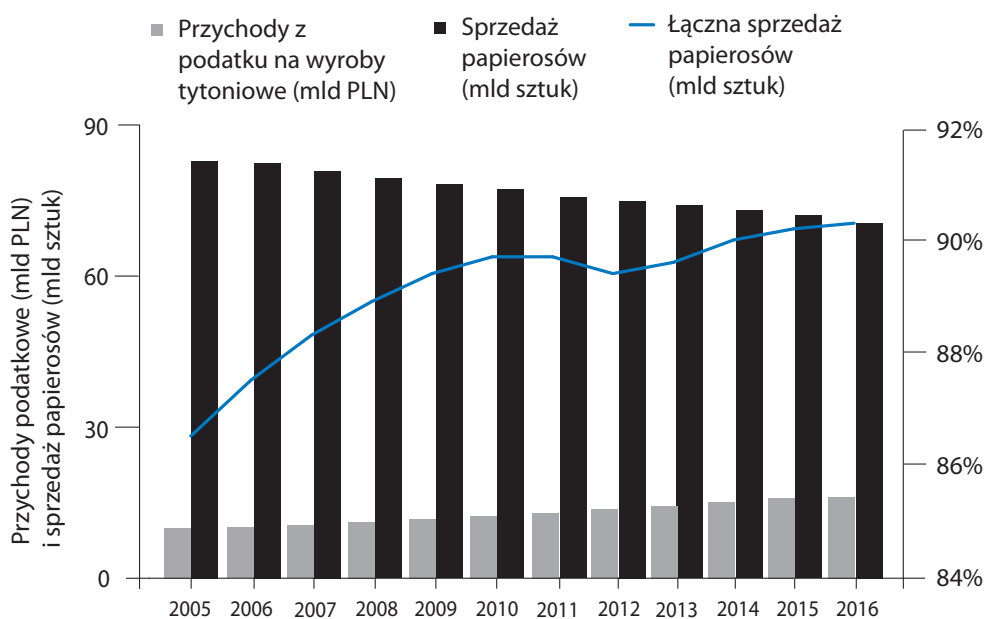


**Wykres 5.8 – Wpływy z opodatkowania wyrobów tytoniowych na tle konsumpcji papierosów na osobę**



Źródło: Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej; Główny Urząd Statystyczny

**Wykres 5.9 – Prognozowane wpływy z opodatkowania wyrobów tytoniowych, sprzedaż papierosów oraz udział przemytu papierosów w Polsce z uwzględnieniem 6,52% wzrostu podatku akcyzowego, 2005-2016**



Źródło: Zdanowicz J., Ratajczak J., 2006. Rynek wyrobów tytoniowych w Polsce - raport. Poradnik handlowca, luty.

**Tabela 5.5: Wpływy z akcyzy z produkcji tytoniu w Polsce, 2007-2010\***

Rok	Przychody z tytułu akcyzy, mln PLN	Przychody z tytułu akcyzy, mln EUR
2007	13483,0	3521,6
2008	13460,1	3737,6
2009	16057,8	3846,5
2010	17436,3	4249,7

\* Dane obejmują wpływy z podatku akcyzowego (tj. bez wpływów z podatku VAT) nakładanego na papierosy (największa składowa), cygara, cygaretki oraz pozostałe wyroby tytoniowe. Równowartość w EUR podano według kursu wymiany PLN-EUR z danego roku stosowanego przez UE.  
Źródło: TABELA PODATKU AKCYZOWEGO Unii Europejskiej, lipiec 2011 (Wpływy podatkowe - produkcja tytoniu)

latach 2005–2015. Pomimo podnoszenia podatku akcyzowego na tytoń i spadającej konsumpcji tytoniu, symulacja ta zakłada zwiększający się udział sprzedaży legalnych papierosów w łącznej sprzedaży papierosów. Na skutek tego wpływy z opodatkowania wyrobów tytoniowych powinny wzrosnąć z poziomu nieco poniżej 10 miliardów PLN w 2005 roku do 15,96 miliardów PLN w 2015 roku. Opublikowane ostatnio oficjalne dane z Unii Europejskiej, choć nie można ich bezpośrednio porównywać z szacunkami z wykresu 5.9, ponieważ obejmują one inne kategorie wyrobów tytoniowych oprócz papierosów, potwierdzają znaczący wzrost wpływów z podatku akcyzowego w Polsce w latach 2007–2010 (Tabela 5.5).

W oparciu o roczny wzrost podatku akcyzowego nakładanego na tytoń w Polsce w ostatnich latach, roczny wzrost podatku akcyzowego o 6,52% nie wydaje się być zbyt wysoki. Przychody z tytułu podatku akcyzowego z marek o średniej cenie ważonej w styczniu 2011 roku wynosiły 301,85 PLN (6,04 PLN na paczkę) lub 76,67 EUR na 1000 papierosów (równowartość 1,53 EUR na paczkę). Roczny wzrost tej kwoty o 6,52% oznaczałby osiągnięcie

wymaganego przez UE poziomu minimalnego 90 EUR już w 2015 roku, oraz powiązany z tym faktem wzrost przychodów. W Rozdziale VII opisano model wpływu dalszego zwiększenia tempa podnoszenia opodatkowania wyrobów tytoniowych.

#### Przeznaczenie przychodów z opodatkowania wyrobów tytoniowych

Artykuł 4 Ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych z dnia 9 listopada 1995 roku\* określa zasady prowadzenia Narodowego Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu. Program ten powinien być finansowany przez budżet państwa w formie 0,5% wartości podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych. W oparciu o dane z tabeli 5.5, powinno to przekładać się to na kwotę 67 milionów PLN w 2008 roku oraz 87 milionów PLN w 2010 roku. W praktyce nie wydaje się, aby Program w Polsce otrzymywał chociaż znaczną część zarezerwowanych środków. Cały czas prowadzone są działania rzecznicze, aby rząd przeznaczył większe środki na programy profilaktyczne zgodnie z zapisami ustawy.<sup>† 31</sup>

\* Dziennik Ustaw z 1996 r. Nr. 10, poz. 55 z późn. zm.

† Ta część przychodów z opodatkowania wyrobów tytoniowych w pewnym stopniu stanowiła stałe źródło finansowania programu kontroli użycia wyrobów tytoniowych oraz innych programów promocji zdrowia, między innymi: dofinansowania leczenia HIV/AIDS, gruźlicy i malarii; administrowania kampaniami profilaktycznymi i informacyjnymi; zapewniania możliwości poszerzania kwalifikacji pracowników ochrony zdrowia, które nie są dostępne w Polsce w innej postaci. (Levine, 2004)

**Przypisy końcowe do rozdziału IV**

- <sup>23</sup> Gazeta Prawna. „Unia Europejska: Kryteria opodatkowania wyrobów tytoniowych. Konieczny jest wybór między stawką kwotową a procentową”, Podatkowy Raport Branżowy, Nr. 123, 27 czerwiec 2007.
- <sup>24</sup> Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Opodatkowania i Unii Celnej. Tabele Podatku Akcyzowego. 2009.
- <sup>25</sup> Euromonitor International, Tobacco-Poland. Profil kraju, wrzesień 2007.
- <sup>26</sup> Ciecierski, 2008 (wywiady z przedstawicielami branży).
- <sup>27</sup> Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Opodatkowania i Unii Celnej. Tabele Podatku Akcyzowego. Lipiec 2010.
- <sup>28</sup> Światowa Organizacja Zdrowia. Joint National Capacity Assessment on the Implementation of Effective Tobacco Control Policies in Poland. 2009.
- <sup>29</sup> Światowa Organizacja Zdrowia. WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration. World Health Organization, Genewa, 2010.
- <sup>30</sup> Zdanowicz J, Ratajczak J. Rynek wyrobów tytoniowych w Polsce - raport. Poradnik handlowca, 2006.
- <sup>31</sup> Levine R. „Millions Saved: Proven Successes in Global Health”, *przypadek 14: Curbing Tobacco Use in Poland*. Peterson Institute, 2004.

## VI. Popyt na papierosy w Polsce

Empirycznie ważne oszacowania reakcji popytu na wyroby tytoniowe na zmiany ceny są kluczowe dla ekonomicznego modelowania wpływu podwyżek podatku na konsumpcję i, ostatecznie, na rozpowszechnienie palenia. W tym rozdziale podsumowano wnioski badań empirycznych dotyczących popytu na papierosy w Polsce. Rozdział VII wykorzystuje szacunki dotyczące elastyczności cenowej popytu zawarte w tym rozdziale do modelowania wpływu różnej polityki opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce.

### Szacowana elastyczność cenowa

Liczne badania empiryczne szacowały zależność popytu na wyroby tytoniowe od zmiany w cenie, co w kategoriach formalnych definiuje się jako elastyczność cenowa popytu na papierosy. Głównym wskaźnikiem wykorzystywanym do mierzenia tej zależności jest elastyczność cenowa popytu, która oznacza procentową zmianę ilości w wyniku zmiany ceny o jeden procent.

W większości badań, w których badano wskaźniki elastyczności cenowej popytu, stwierdzono, że szacunkowe wskaźniki elastyczności cenowej popytu na papierosy wynoszą od  $-0,4$  do  $-0,8$  w krajach o niskich lub średnich dochodach (Bank Światowy, 1999), co oznacza, że 10% wzrost ceny papierosów jest powiązany ze spadkiem konsumpcji o 4 do 8%.

Szacunki oparte o szereg czasowy z Polski sugerują względnie niski poziom elastyczności cenowej popytu na poziomie  $-0,11$  (dla lat 1959–1985, szacunki sporządzone przez Florkowskiego i McNamare w 1992 roku)<sup>32</sup> oraz  $-0,12$  (dla lat 1977–2002, szacunki sporządzone przez Ciecierską w 2005 roku).<sup>14</sup> Innymi słowy, wnioski z badań w Polsce sugerują, że 10% wzrost ceny papierosów może prowadzić do spadku konsumpcji papierosów o 1,1% do 1,2%.

Modele wykorzystujące szereg czasowy są powszechnie stosowane w celu oszacowania elastyczności, ponieważ dane zagregowane są łatwiej dostępne. W niektórych badaniach udało się również zbadać zestaw danych panelowych dotyczących większej liczby korelatów oraz stworzyć model popytu. Ponieważ wyroby tytoniowe powodują uzależnienie, zwiększenie ceny co do zasady powoduje mniejszy spadek

popytu na krótszą metę oraz większy spadek w dłuższej perspektywie. Jeden z szacunków elastyczności cenowej popytu oparty o dane panelowe z okresu 1987–1990 w Polsce sugeruje, że popyt na wyroby tytoniowe jest w krótkiej perspektywie dość niezależny (elastyczność cenowa  $-0,4$ ), a elastyczność cenowa w dłuższej perspektywie wynosi około  $-0,7$ .<sup>34</sup>

Dane z innych krajów również wskazują, że młodzi palacze oraz palacze o niższym poziomie dochodów są szczególnie wrażliwi na wzrost cen wyrobów tytoniowych. Dla tych subpopulacji wzrost ceny wyrobów tytoniowych może być szczególnie skuteczny w zakresie zmniejszenia konsumpcji. Tak jak w wielu krajach na świecie, konsumpcja wyrobów tytoniowych w Polsce rozpoczyna się w dzieciństwie lub w okresie dojrzewania. Niedawne badania wykazały, że elastyczność cenowa popytu wśród młodzieży jest około trzech razy większa niż elastyczność popytu na wyroby tytoniowe wśród osób dorosłych. Sugeruje to, że młodzi palacze są bardziej podatni na zmianę swoich zachowań związanych z paleniem tytoniu w odpowiedzi na podniesienie cen wyrobów tytoniowych.<sup>35,36</sup> W tym zakresie istotne jest regularne podnoszenie cen wyrobów tytoniowych na poziomie inflacji lub na wyższym poziomie, aby zapobiegać rozpoczynaniu konsumpcji wyrobów tytoniowych wśród młodzieży oraz aby zmniejszyć bieżącą konsumpcję oraz zachęcać młodych palaczy do rzucenia nałogu.

### Szacowana elastyczność dochodowa

Zwiększenie opodatkowania wyrobów tytoniowych oraz wpływ takiego działania na zmniejszenie konsumpcji wyrobów tytoniowych można osłabić lub zupełnie zniwelować zwiększając dochody obywateli, co często zwiększa popyt na wszystkie wyroby, również tytoniowe. Ta tendencja nie ma jednakże charakteru uniwersalnego, istnieją badania, które sugerują, że wzrost dochodów w Stanach Zjednoczonych i w Europie był powiązany ze zmniejszeniem konsumpcji wyrobów tytoniowych. Empiryczny aspekt związku między dochodami i popytem jest szczególnie istotny w odniesieniu do Polski, gdzie średnie dochody gospodarstwa domowego zwiększają się dość stabilnie, zwłaszcza od momentu przystąpienia Polski do UE. W latach 2006 i 2008 Polska doświadczyła wzrostu PKB na poziomie ponad 5% rocznie, była jedynym państwem członkowskim UE (oprócz Malty), które w 2009 roku odnotowało dodatni wzrost gospodarczy, a prognozy

wzrostu PKB wynoszą 3,8% na rok 2011 oraz 3,6% na rok 2012.<sup>37</sup> Przy niskim przyroście naturalnym rzeczywisty poziom PKB na osobę wzrastał w podobnym tempie.

Wrażliwość popytu na zmiany w dochodach jest mierzona za pomocą elastyczności dochodowej. Badania dotyczące elastyczności dochodowej popytu na papierosy w Polsce przewidują dodatnią elastyczność dochodową na poziomie około 0,9 do 0,10,<sup>14</sup> co sugeruje, że 10% rzeczywisty wzrost dochodów doprowadzi do około 1% zwiększenia konsumpcji wyrobów tytoniowych. Wynika z tego, że każde podwyższenie podatku mające na celu zmniejszenie konsumpcji wyrobów tytoniowych w Polsce musi być wystarczająco duże, aby zniwelować wzrost inflacji oraz nieprzewidywane zwiększenie dochodów gospodarstw domowych.

### Dostępność cenowa

Prowadzone ostatnio badania zaczęły badać dostępność cenową papierosów w różnych krajach, argumentując, że w wielu krajach ceny papierosów nie wzrosły wraz z ogólnym

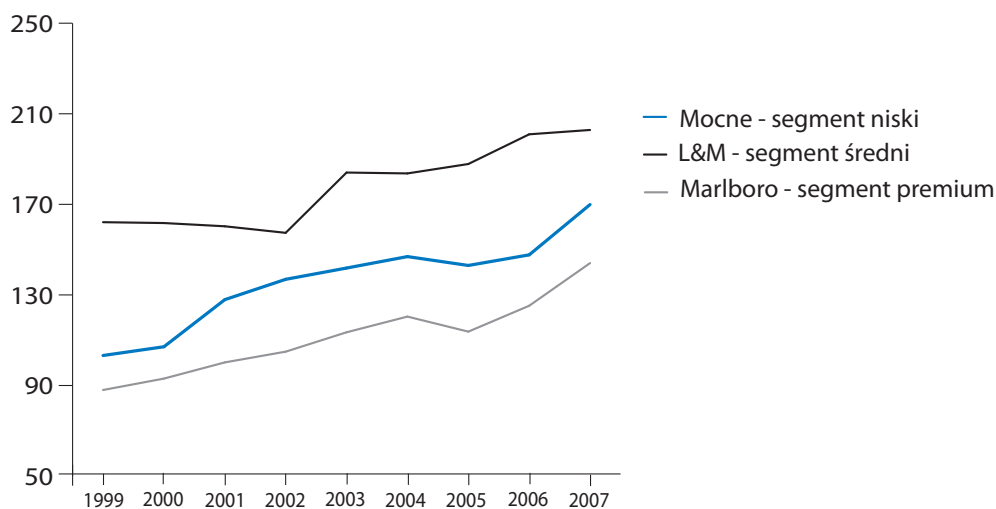
wzrostem cen wszystkich wyrobów i usług, a na skutek tego papierosy stały się bardziej dostępne w latach 1990–2000.<sup>38</sup>

### Dostępność cenowa: dochody

W ciągu ostatniej dekady, pomimo wzrostu cen dostosowanych do inflacji, dostępność papierosów w Polsce wzrosła na skutek zwiększania się dochodów gospodarstw domowych. Na wykresie 6.1 pokazano liczbę paczek papierosów, na zakup których pozwala miesięczny dochód do dyspozycji na osobę w Polsce w latach 1999–2007. Wśród wszystkich marek, nawet przy wzroście cen, przez cały badany okres papierosy stawały się bardziej dostępne.

**W ciągu ostatniej dekady, pomimo zwiększania cen, w Polsce dostępność papierosów wzrosła w związku z podwyższaniem się dochodów gospodarstw domowych.**

**Wykres 6.1 – Dostępność papierosów w Polsce: liczba paczek papierosów, na zakup których pozwala miesięczny dochód do dyspozycji na osobę, 1999-2007**



Źródło: źródła handlowe oraz Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej

Jedno z badań rozszerzyło zasadę elastyczności cenowej popytu na papierosy do wskaźnika\* elastyczności dostępności cenowej popytu.<sup>39</sup> Wartość tego wskaźnika szacuje się na  $-0,53$  dla grupy 72 krajów w latach 1990–2000, co oznacza, że 10% wzrost względnej ceny dochodowej (Relative Income Price, RIP) powoduje spadek konsumpcji papierosów na osobę o 5,3%.

Wartość wskaźnika elastyczności dostępności cenowej popytu dla Polski w okresie 1982–2006 wynosi  $-0,166^{\dagger}$ , co oznacza, że każdy 10% spadek względnej ceny dochodowej lub zwiększenie dostępności cenowej papierosów będzie prowadzić do wzrostu konsumpcji papierosów o 1,7%.<sup>§</sup> Waga elastyczności dostępności cenowej jest bardzo podobna do elastyczności cenowej popytu dla papierosów ( $-0,12$ ) szacowanej dla okresu 1977–2002 i przytoczonej powyżej.<sup>14</sup>

#### Dostępność cenowa: ceny rzeczywiste i rozkład cen

W Polsce podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe zwiększył się dość znacząco w ciągu ostatnich 15 lat i doprowadził do zwiększenia nominalnej ceny papierosów. Rzeczywiste lub uwzględniające poziom inflacji ceny papierosów w Polsce również wzrosły, natomiast w zależności od kategorii papierosów, niekoniecznie na poziomie lub powyżej średniego poziomu inflacji.

Zwiększenie poziomu opodatkowania wyrobów tytoniowych w Polsce doprowadziło do pewnego wzrostu\*\* rzeczywistych cen papierosów, natomiast wzrost ten był ograniczony do lokalnych marek sprzedawanych po niskich cenach, takich jak na przykład Popularne lub Klubowe, jak

pokazano na wykresie 6.1.<sup>††</sup> Między rokiem 1997 a 2006 marka premium, Marlboro, rosła ze średnim rocznym tempem wzrostu zaledwie 1,3%, podczas gdy marki niższych kategorii, takie jak Klubowe i Popularne zdołały zbliżyć się do poziomu inflacji w tym okresie i rosły odpowiednio w tempie średnio 5,3% i 6,9% rocznie. Z tej perspektywy wpływ polityki podatkowej na cele stawiane w zakresie ograniczenia używania wyrobów tytoniowych, zwiększenie ceny marek tzw. ekonomicznych oraz wynikające z tego zmniejszenie różnicy w cenie między markami premium i markami ekonomicznymi to istotne czynniki zmniejszające potencjał zmiany konsumentów między markami.

Dane z 2010 i 2011 roku, przedstawione na wykresie 6.3, sugerują dodatkowo, że różnica w cenie między markami papierosów w Polsce nie była wyraźnie zaznaczona. Segmenty cenowe ekonomiczny, średni i premium w 2010 roku były określone jako zawierające marki w cenie poniżej 9 PLN, między 9 i 10 PLN oraz ponad 10 PLN. Większość marek, łącznie z markami ekonomicznymi sprzedawanymi w specjalistycznych sklepach z wyrobami tytoniowymi były w obu latach umieszczone między ceną 8 i 12 PLN, przy czym w styczniu 2011 roku cena prawie wszystkich marek była wyższa niż w 2010 roku, choć pojawia się niepokojące zjawisko poszerzenia oferty w segmencie ekonomicznym przez niektórych producentów.<sup>11</sup> Istotną kwestią związaną z rozwojem kontroli nad wyrobami tytoniowymi byłoby zapewnienie, że różnica w cenie między markami tanimi i drogimi nie będzie się pogłębiać.

\* Dostępność cenowa jest tu definiowana jako względna cena dochodowa (RIP) i jest definiowana jako odsetek PKB na osobę konieczny do zakupu 100 paczek papierosów. Im wyższa wartość RIP, tym mniejsza staje się dostępność cenowa papierosów.

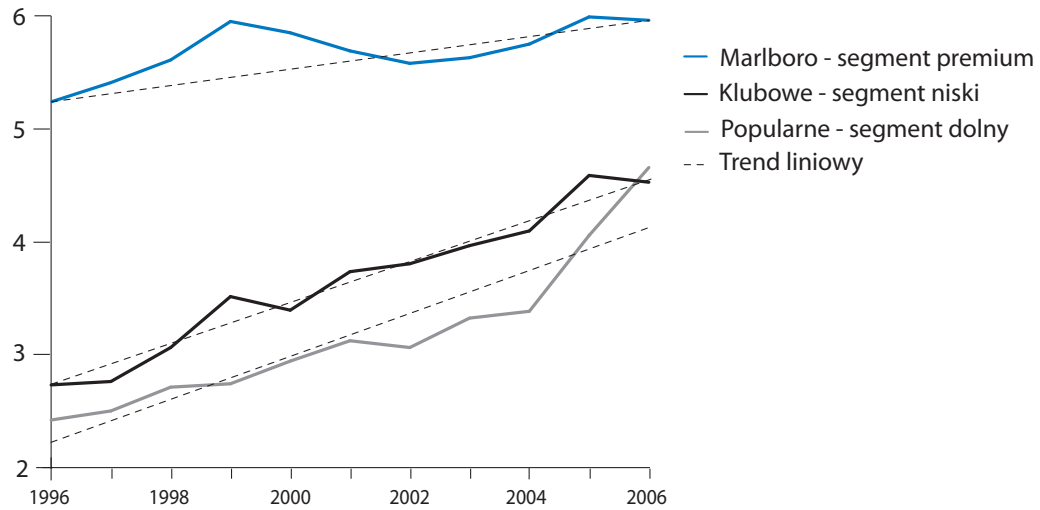
† Wyliczenia autora oparte są o dane dotyczące cen papierosów (marka Mocne) otrzymane z Głównego Urzędu Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej za lata 1980–2006 oraz dane dotyczące PKB dostarczone przez Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (USDA) dla tego samego okresu. Przez wszystkie obserwacje przeprowadzono stałą prostą regresji wzrostowej, co oznacza odpowiednią regresję liniową:  $\ln(RIP_t) = \alpha + \beta t + \varepsilon_t$  gdzie  $t = 1, 2, 3$  itd. Szacowane ważne stałe tempo wzrostu RIP jest reprezentowane przez wartość  $\beta$  i zostało wyliczone jako  $-0,02829$  lub 2,83 %.

§ Szacunek ten wykorzystuje metodę mniejszych kwadratów do oszacowania wyniku równania: logarytm naturalny (konsumpcja papierosów na osobę)  $= \alpha_1 + \alpha_2 \ln(RIP) + \varepsilon$ . W tym wypadku,  $\alpha_2$  szacuje się na  $-1,66$  przy  $R^2=0,3762$ . Współczynniki korelacji RIP papierosów oraz konsumpcji papierosów na osobę w Polsce wyliczone dla okresu 1982–2006 wskazują na stałą i względnie silną zależność ( $r=0,61$ ) między dwiema zmiennymi.

\*\* Zastosowanym deflatorem jest wskaźnik cen towarów i usług dla wyrobów tytoniowych, pozyskany z Głównego Urzędu Statystycznego.

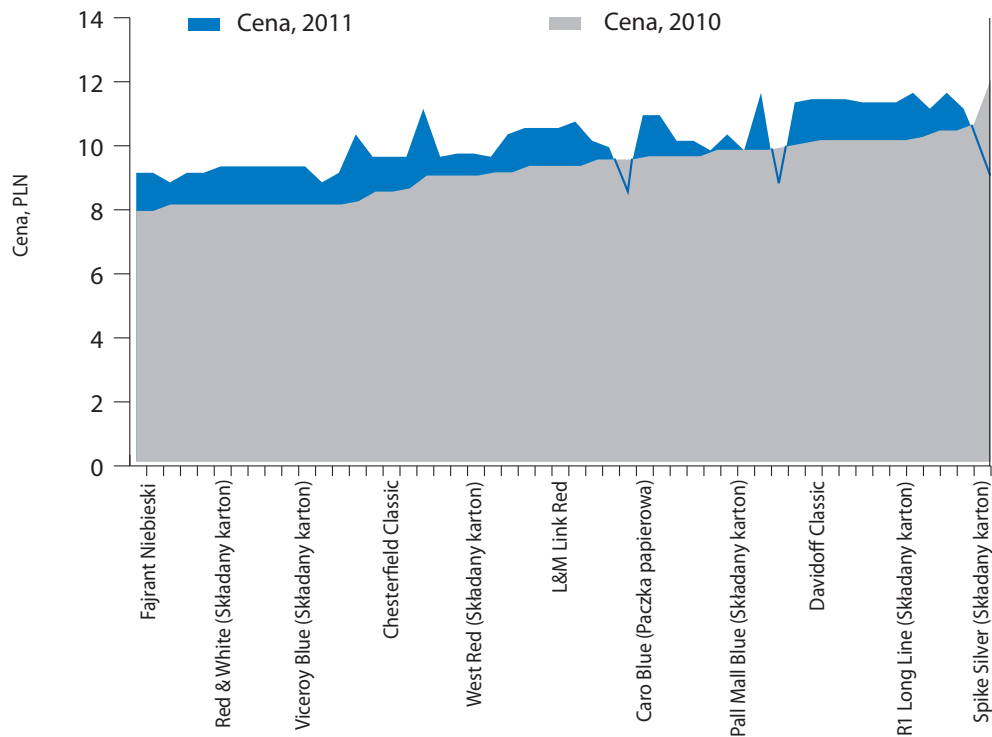
†† Popularne to marka z "dolnej" kategorii cenowej, która wykazuje 35 % wzrost ceny w okresie od 1996 do 2006 roku. Klubowe to marka z "niskiej" kategorii cenowej, która wykazuje 17 % wzrost ceny w stosunku do 1996 roku. Marki Marlboro i Sobieski to marki odpowiednio z kategorii cenowej "premium" oraz "średniej". Między 1996 a 2006 rokiem rzeczywista cen papierosów Sobieski spadła o 2%, podczas gdy cena paczki Marlboro spadła o 20%. Zastosowanym deflatorem jest wskaźnik cen towarów i usług dla wyrobów tytoniowych, pozyskany z Głównego Urzędu Statystycznego.

**Wykres 6.2 – Realna cena wybranych marek papierosów w Polsce, 1996-2006**



Źródło: Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej.

**Wykres 6.3 – Porównanie cen marek, styczeń 2010 i styczeń 2011<sup>a</sup>**



Uwagi:

<sup>a</sup> Przedstawione porównanie cen jest ograniczone do 50 marek, dla których w bazie Euromonitor dostępne są dane zarówno dla stycznia 2010 roku, jak i dla stycznia 2011 roku, ułożone rosnąco według cen z 2010 roku. Większość cen pochodzi z badań ekspertów branży tytoniowej.

Drugim problemem jest fakt, że na wykresie 6.3 nie uwzględniono cen zamienników w odniesieniu do ceny papierosów w ogóle. Jak zasugerowano w Rozdziale II i V,

dostępność cenowa tytoniu sprzedawanego luzem czyni papierosy skręcane samodzielnie atrakcyjną alternatywą dla wielu palaczy.

#### Przypisy końcowe do rozdziału VI

- <sup>32</sup> Florkowski WJ, McNamara KT. „Policy Implication of Alcohol and Tobacco Demand in Poland”, *Journal of Policy Modeling* 14(1):93-98, 1992.
- <sup>33</sup> Ciecierski C. „Analysis of the Impacts of Poland’s Population-Based Tobacco Control Policy on Smoking Behaviors and its Comparative Cost-Effectiveness to Clinic-Based Smoking Cessation Programs”. (raport techniczny zgłoszony do Inicjatywy Badań nad Stanem Zdrowia Układu Sercowo-Naczyniowego w Krajach Rozwijających Się), sierpień 2005.
- <sup>34</sup> Gardes F, Starzec C. „Are tobacco and alcohol expenditures price elastic? The case of Poland consumption” Dokument Roboczy Zespołu Cersem, 2004. Dostępne pod adresem: [http://team.univ-paris1.fr/teamperso/starzec/Price percent20effectsPoland.pdf](http://team.univ-paris1.fr/teamperso/starzec/Price%20percent20effectsPoland.pdf)
- <sup>35</sup> Bank Światowy. *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*. Bank Światowy: Waszyngton, D.C., 1999.
- <sup>36</sup> Jha P, Chaloupka FJ, Moore J, Gajalakshmi V, Gupta PC, Peck R, Asma S i Zatonski W. „Tobacco addiction” rozdział 46 w *Disease Control Priorities in Developing Countries* (wydanie 2.). pp 869-886. Nowy Jork: Oxford University Press, 2006.
- <sup>37</sup> Międzynarodowy Fundusz Walutowy. *World Economic Outlook*, kwiecień 2011.
- <sup>38</sup> Guindon GE, Tobin S, Yach D. Trends and affordability of cigarette prices: ample room for tax increases and related health gains. *Tobacco Control* 2002; 11:35–43, 2002.
- <sup>39</sup> Blecher EH i Van Walbeek CP, 2004. *Tobacco Control*; 13: 339-346; 2004.



## VII. Symulacja rezultatów wzrostu opodatkowania papierosów w Polsce

W poprzednim rozdziale zasugerowano kilka istotnych kwestii na zbiegu polityki fiskalnej i kwestii związanych z ochroną zdrowia, które będą istotne dla Polski w nadchodzących latach. W Polsce nadal utrzymuje się wysoka konsumpcja wyrobów tytoniowych, a dalszy wzrost dochodu na osobę będzie prowadził do zwiększenia dostępności cenowej wyrobów tytoniowych, jeżeli wzrost cen nie utrzyma się na poziomie rosnących dochodów i inflacji. Wyższe stawki podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych były głównym czynnikiem napędzającym wzrost cen w Polsce w ostatnich latach, przy czym przepisy Unii Europejskiej dotyczące podatku akcyzowego stanowiły ramy dla podnoszenia podatku akcyzowego, a co za tym idą również ceny. Zmiany w przepisach UE umożliwią dalsze zwiększenie roli kwotowego podatku akcyzowego w państwach członkowskich. Pomimo tego, że Polsce przysługuje dłuższy okres przejściowy do momentu osiągnięcia minimalnego poziomu opodatkowania 90 EUR na 1000 papierosów, można przypuszczać, że dość znaczny wzrost poziomu opodatkowania w Polsce oraz w innych krajach Unii Europejskiej będzie nadal konieczny do zmniejszenia różnicy w cenach na terenie UE.

Aby sporządzić model wpływu wywieranego przez alternatywne rozwiązania w zakresie polityki opodatkowania papierosów, zastosowaliśmy szacunki elastyczności cenowej w Polsce sporządzone w Rozdziale VI w celu zasymulowania wpływu alternatywnych strategii wprowadzania podwyżki opodatkowania papierosów w odniesieniu do kilku czynników dotyczących palenia w Polsce, między innymi konsumpcji papierosów, dochodu rządu z tytułu opodatkowania, liczby obecnych i potencjalnych palaczy oraz zmian w zakresie możliwej do uniknięcia śmiertelności spowodowanej paleniem. Zgodnie ze standardowymi założeniami, wszystkie inne czynniki, łącznie z dochodem na osobę, przyjmuje się jako stałe. Zakłada się, że nie będzie wywierany żaden wpływ na przemysł oraz nie będzie dochodziło do zamieniania papierosów na inne postaci tytoniu w momencie podwyższenia ceny papierosów. Na

końcu rozdziału omówiono zakres nielegalnego handlu oraz przechodzenia na inne wyroby.

### Podniesienie podatków i cen: scenariusze alternatywne

W tabeli 7.1 przedstawiono dane bazowe dotyczące struktury cen i opakowań w Polsce według stanu na lipiec 2011 roku, zaczerpnięte z oficjalnych tabel podatku akcyzowego Komisji Europejskiej (KE). Średnia cena ważona jest równa 9,14 PLN. Podatek kwotowy jako część łącznego opodatkowania (podatek akcyzowy plus VAT) wynosi w Polsce 41%, co stanowi wartość poniżej zarówno progu 55% dopuszczalnego na mocy poprzednich przepisów, jak i maksymalnego poziomu 76,5% dopuszczalnego według nowych wytycznych UE. Obecna wysokość podatku akcyzowego w Polsce wynosząca 6,04 PLN na paczkę przekłada się na kwotę 76,67 EUR na 1000 papierosów przy referencyjnym kursie wymiany PLN-EUR 3,937. Stawka 23% VAT (podwyższona względem obowiązującej wcześniej stawki 22%) dotycząca ceny netto przekłada się na 18,7% ceny ostatecznej.

W Scenariuszu 1 ujęto ceny w ramach systemu, w którym Polska zastosowała nową minimalną stawkę 90 EUR przy kursie wymiany z października 2010, bez zmiany w stawkach podatku ad valorem (31,41% ceny) lub stawkach VAT. Pomimo tego, że Polska ma czas na osiągnięcie tego celu do 2018 roku, scenariusz ten zakłada, że nałożenie podatku kwotowego w kwocie 7,09 PLN zwiększy cenę o 14% do poziomu 10,43 PLN lub 2,65 EUR za paczkę. W Scenariuszu 1 podatki akcyzowe osiągną 68% ceny detalicznej a podatek kwotowy osiągną 42% łącznego opodatkowania (podatek akcyzowy + VAT).

W Scenariuszu 2 opisano wpływ większej podwyżki opodatkowania, w którym to przypadku Polska dostosowuje stawki podatku kwotowego w taki sposób, aby osiągnąć bieżący średni dochód z podatku akcyzowego w krajach UE na poziomie 107,6 EUR na 1000 papierosów. W ramach tego scenariusza podniesienie podatków kwotowych o niewiele mniej niż 2,50 PLN prowadzi do zwiększenia ceny o 33% do 12,13 PLN za paczkę. Przy 3,08 EUR, cena ta jest wciąż

**Tabela 7.1: Ceny i podatki w alternatywnych scenariuszach opodatkowania**

	Rok odniesienia 2011	Scenariusz 1 Minimalny podatek akcyzowy UE na poziomie 90 euro	Scenariusz 2 Mediana podatku w krajach członkowskich UE wg stanu z lipca 2011	Scenariusz 3 Ustalenie podatku kwotowego tak, aby akcyza stanowiła 70% ceny	Scenariusz 4 Zbliżanie się do mediany podatku akcyzowego z krajów UE-15 wg stanu z lipca 2011
Średnia cena paczki, PLN	9,14	10,43	12,13	12,31	13,72
Stawka podatku procentowego	31,41%	31,41%	31,41%	31,41%	10,00%
Podatek procentowy na paczkę, PLN	2,87	3,28	3,81	3,87	1,37
Podatek kwotowy na paczkę, PLN	3,17	3,81	4,66	4,75	8,39
VAT (udział podatku)	18,7%	18,7%	18,7%	18,7%	18,7%
Kwota podatku VAT na paczkę, PLN	1,71	1,95	2,27	2,30	2,57
<b>Łączny podatek akcyzowy na paczkę, PLN</b>	<b>6,04</b>	<b>7,09</b>	<b>8,47</b>	<b>8,62</b>	<b>9,76</b>
Łączny podatek na paczkę, PLN	7,75	9,04	10,74	10,92	12,33
Podatki akcyzowe jako część procentowa ceny	66,1%	68,0%	69,8%	70,0%	70,0%
Łączny podatek jako część procentowa ceny	84,8%	86,7%	88,5%	88,7%	89,9%
Wzrost procentowy ceny		14,1%	32,8%	34,7%	50,2%
Podatek kwotowy/podatek łączny	41%	42%	43%	44%	68%
Średnia cena paczki, €	2,32	2,65	3,08	3,13	3,49
Podatek akcyzowy za 1000 papierosów, €	76,67	90,00	107,60	109,44	124,00

Zastosowano kurs wymiany 3,937 PLN=1 € odpowiadający oficjalnemu kursowi wymiany z dnia 1 października 2010 w tabeli podatku akcyzowego Komisji Europejskiej

niższa niż cena paczki w większości krajów UE. W Scenariuszu 2 podatki akcyzowe osiągają 69,8% ceny detalicznej a podatek kwotowy osiąga 43% łącznego opodatkowania (podatek akcyzowy + VAT).

Scenariusz 3 opisuje sytuację, w której Polska podnosi kwotowy podatek akcyzowy tak, aby łączna wartość podatków akcyzowych wynosiła 70% ceny detalicznej, jak zaleca Światowa Organizacja Zdrowia.<sup>29</sup> Wynikająca z tego podwyżka ceny wynosi prawie 35%, do 12,31 PLN lub 3,13 EUR za paczkę. W Scenariuszu 3 podatki akcyzowe osiągają dokładnie 70% średniej ceny detalicznej a podatek kwotowy osiąga 44% łącznego opodatkowania (podatek akcyzowy + VAT).

Wpływ Scenariusza 3 jest bardzo podobny do wpływu Scenariusza 2: osiągnięcie bieżącego średniego dochodu UE z podatków akcyzowych jest równoważne z osiągnięciem rekomendowanej przez WHO stawki podatku akcyzowego. Na potrzeby poniższej analizy wpływu pomijamy Scenariusz 2 i skupiamy się na Scenariuszu 3.

Scenariusz 4 przyjmuje bardziej ambitne podejście do kwestii podnoszenia podatków, zachowując zgodność z wytycznymi UE. Zastosowany w tym wypadku punkt odniesienia to podatek akcyzowy w wysokości 124 EUR na 1000 paczek (podatek akcyzowy w wysokości 3,1 EUR lub 9,76 PLN przy referencyjnym kursie wymiany 1 EUR = 3,937), liczba bliższa mediany z podatków akcyzowych w krajach

**Zastosowanie podatku akcyzowego w wysokości 124 EUR na 1000 papierosów, zbliżając się do mediany krajów piętnastki, spowoduje wzrost ceny o 50% do 13,72 PLN lub 3,5 EUR za paczkę.**

Piętnastki (wyjściowi członkowie UE) według stanu na lipiec 2011. Na skutek tego cenę trzeba podnieść o 50% do 13,72 PLN lub 3,5 EUR, co wciąż oznacza ceny poniżej poziomu z krajów Piętnastki. Aby ograniczyć czynniki motywujące do przechodzenia z drogiej marek na ekonomiczne marki papierosów, w ramach Scenariusza 4 sugeruje się również zmiany w systemie opodatkowania, które zakładają zmniejszenie składowej ad valorem do 10% (dla celów ilustracyjnych) oraz zwiększenie roli podatków kwotowych. W ramach Scenariusza 4 podatki kwotowe wynoszą łącznie 70% ceny detalicznej. Podatek kwotowy w wysokości 8,39 PLN za paczkę stanowi więcej niż dwukrotność bieżącej wysokości tego podatku, przy czym jednocześnie stanowi on 68% łącznej wysokości opodatkowania, pozostając w zakresie udziału dozwolonego w UE.

Wpływ Scenariuszy 1, 3 i 4 przeanalizowano poniżej.

W tabeli 7.2 podsumowano wyniki symulacji wpływu Scenariuszy 1, 3 i 4, nakreślone w tabeli 7.1. Populację przyjętą jako podstawa dla analizy jest 38,2 miliona (wskaźniki Banku Światowego, 2011). Utrzymanie konsumpcji wśród dorosłych na poziomie 30,3%, zaczerpnięte z światowego badania GATS, omówione w Rozdziale II, stosuje się w celu otrzymania szacunkowej liczby 9,9 milionów aktywnych palaczy wśród osób dorosłych oraz 1,7 miliona prawdopodobnych przyszłych palaczy w bieżącej kohorcie Polaków w wieku 0–14 lat. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że jedna trzecia wszystkich obecnych i przyszłych palaczy umrze przedwcześnie, co pozwala założyć, że 3,3 miliona dorosłych oraz 0,57 miliona młodzieży w Polsce umrze przedwcześnie w przypadku braku wprowadzenia bardziej restrykcyjnych metod kontroli konsumpcji wyrobów tytoniowych.

Wzięto pod uwagę trzy alternatywne szacunki elastyczności, omówione w Rozdziale VI:  $-0,1$  (zaczerpnięty z badań szeregu czasowego),  $-0,4$  (zaczerpnięty z danych panelowych (Gardes i Starzec, 2004)) oraz bezpośredni szacunek  $-0,25$ , stanowiący średnią dwóch wartości. Dla celów prezentacji, omówiono wyniki przeprowadzonych szacunków przyjmując średnią wartość szacunkową  $-0,25$ . Wszystkie trzy szacunki przedstawiają nieelastyczny popyt na papierosy. Szacunek  $-0,1$ , będący na niższym poziomie niż w przypadku większości innych krajów, zaczerpnięto również z szacunków elastyczności szeregu czasowego w okresach, w których podwyżki cen nie były bardzo duże. Przy zastosowaniu szacunku  $-0,1$  zmniejszenie konsumpcji będzie proporcjonalnie niższe, a wzrost przychodów wyższy.

Uważa się, że zmniejszenie spożycia tytoniu obserwowane obecnie wśród dorosłych w dużej mierze wiąże się z ogólną tendencją do rzucania nałogu przez palaczy z uwagi na wzrost cen.<sup>35</sup> W świetle badań nad korzyściami zdrowotnymi płynącymi z zaprzestania palenia, szacuje się, że decyzja o rzuceniu nałogu może uratować życie 70% osób narażonych na przedwczesną śmierć z powodu chorób wywołanych paleniem tytoniu. Poszczególne etapy szacunkowego pomiaru znaczenia wzrostu cen wyrobów tytoniowych można zobrazować następująco: przy wzroście cen o 10% i wskaźniku elastyczności wynoszącym  $-0,25$ , spadek spożycia tytoniu sięgnąłby 2,5%, z czego połowę (tj. szacowane 1,25%) stanowiłoby ograniczenie palenia wśród dorosłych. Z kolei, co trzeci z nich (czyli 0,41%) zmarłby przedwcześnie trwając przy nałogu. Siedemdziesiąt procent tych przypadków przedwczesnej śmierci można uniknąć.

Znacznie wyraźniej zaznacza się wpływ wzrostu cen wyrobów tytoniowych na ich spożycie wśród młodzieży. Badania przeprowadzone w krajach o wysokich dochodach, a także, ostatnio, w państwach niskodochodowych, wskazują na dwu- lub wielokrotnie wyższy wskaźnik elastyczności cenowej w porównaniu z kohortą osób dorosłych. Przy średnim wskaźniku elastyczności szacowanym na  $-0,25$ , odpowiedni wskaźnik w przypadku młodzieży wynosi  $-0,5$ , a zatem wzrost cen wyrobów tytoniowych o 10% powinien

**Tabela 7.2: Szacunkowy wpływ podniesienia podatku kwotowego na papierosy w Polsce wywierany na konsumpcję, utrzymanie konsumpcji, umieralność związaną z paleniem i wpływy z podatków**

Parametry odniesienia			
Średnia cena paczki (PLN)			9,14
Łączna populacja (mln)			38,2
Populacja w wieku pow. 15 lat (mln)			32,5
Rozpowszechnienie wśród dorosłych			30,3%
Liczba aktualnych palaczy (mln)			9,9
Liczba przyszłych palaczy			1,7
Przedwczesne zgony spowodowane przez palenie wśród aktualnych palaczy (mln)			3,3
Przedwczesne zgony spowodowane przez palenie wśród przyszłych palaczy			0,57
Przedwczesne zgony spowodowane przez palenie wśród bieżących i przyszłych palaczy (mln)			3,9
Konsumpcja (mln paczek)			2,847
Podatek akcyzowy (mln PLN)			17,186
Łączny podatek (akcyza + VAT), mln PLN			22,050
Założenie elastyczności			-0,25
Scenariusze	Scenariusz 1	Scenariusz 3	Scenariusz 4
	Minimalny podatek akcyzowy UE na poziomie 90 euro	Ustalenie podatku kwotowego tak, aby akcyza stanowiła 70% ceny	Zbliżanie się do mediany podatku akcyzowego z krajów UE-15 wg stanu z lipca 2011
Podatek akcyzowy na paczkę, PLN	7,04	8,62	9,76
Średnia cena paczki, PLN	10,43	12,31	13,72
Procentowy wzrost ceny	14,1%	34,7%	50,2%
Procentowa zmiana konsumpcji	-3,5%	-8,7%	-12,5%
Spadek rozpowszechnienia (%)	1,8%	4,3%	6,3%
Zmniejszenie liczby dorosłych palaczy (rzucanie nałogu), w tysiącach	174,1	403,9	618,1
Zmniejszenie przedwczesnej umieralności wśród obecnie dorosłych palaczy w wyniku rzucenia nałogu (w tys.)	58	142,7	206
Procentowe ograniczenie umieralności dorosłych	1,8%	4,3%	6,3%
Procentowe zmniejszenie rozpowszechnienia wśród młodzieży	3,5%	8,7%	12,5%
Redukcja w zakresie rozpoczynania palenia w bieżącej kohorcie osób do lat 14 (w tys.)	60,5	148,7	214,7
Redukcja przedwczesnej umieralności w bieżącej kohorcie osób w wieku do 14 lat z powodu ograniczenia zjawiska rozpoczynania palenia (w tys.)	20,2	49,6	71,6
Procentowe ograniczenie umieralności wśród młodzieży	3,5%	8,7%	12,5%
Zmniejszenie przedwczesnej umieralności, łącznie (dorośli i młodzież do 14 lat)	78,2	192,2	277,6
Dodatkowe przychody z podatku akcyzowego, mln PLN	2,275	5,216	7,123
Dodatkowe łączne przychody z podatków (akcyza + VAT), mln PLN	2,766	6,336	8,647
Dodatkowe przychody z podatku akcyzowego, mln USD	734	1682	2298
Dodatkowe łączne przychody podatkowe (akcyza + VAT), mln USD	892	2044	2789
Procentowy wzrost przychodów z podatku akcyzowego	13,2%	30,3%	41,4%
Procentowy wzrost łącznych przychodów podatkowych	12,5%	27,3%	39,2%

odstraszyć aż 5% potencjalnych palaczy, zmniejszając tym samym, odsetek przedwczesnych zgonów spowodowanych spożywaniem tytoniu przez młodzież o tę samą wartość.

Pierwszy scenariusz opisuje wpływ bezpośredniego przejścia do zalecanego przez UE minimum na poziomie 90 euro. W efekcie zakłada się wzrost cen o 14,1%, przy jednoczesnym spadku spożycia tytoniu o 3,5%, co zaowocowałoby ograniczeniem liczby palaczy w Polsce o 174 000 dorosłych osób, czyli zmniejszenie konsumpcji o 1,8%. Kolejnym oczekiwanym rezultatem byłoby zniechęcenie 60 500 młodych osób do wejścia w nałóg, a tym samym obniżenie o 3,5% liczby przyszłych palaczy w obecnej kohorcie osób do 14-go roku życia. Łącznie oznacza to 78 000 mniej przypadków przedwczesnej śmierci w obecnej populacji Polski, czyli spadek przedwczesnej umieralności o 2%. Równocześnie wzrost podatku akcyzowego o 1,05 PLN w przeliczeniu na paczkę papierosów przeważałby nad spadkiem spożycia wyrobów tytoniowych, owocując wzrostem dochodu z podatku akcyzowego o 2,3 mld PLN, czyli 734 mln USD, zgodnie z kursem wymiany z października 2011 (1 USD = 3,13 PLN). Wzrost dochodu z podatku akcyzowego wyniósłby zatem 13,2%, co daje zwiększenie ogólnego dochodu z podatków (akcyza i VAT) o ponad 12,5%.

Trzeci scenariusz ocenia wpływ podniesienia podatku kwotowego na wyroby tytoniowe w Polsce tak, by łącznie podatek akcyzowy osiągnął 70% ceny detalicznej, zgodnie z zaleceniami odnośnie zarządzania podatkami od wyrobów tytoniowych wydanymi przez Światową Organizację Zdrowia (WHO, Technical Manual on Tobacco Tax Administration, 2011). W myśl tego scenariusza wzrost cen o 34,7% prowadzi do ograniczenia spożycia tytoniu o 8,7%. Wśród dorosłych palaczy ma to zaowocować zmniejszeniem liczby obecnie uzależnionych od nałogu o 404 000 osób, czyli spadek konsumpcji o 4,3%. Jednocześnie wejścia w nałóg uniknie blisko 149 000 osób poniżej 15-go roku życia. Łącznie szacuje się, że spadek uzależnienia od wyrobów tytoniowych wśród obecnej populacji dorosłych i młodzieży uratuje 192 000 (czyli 4,9%) Polaków przed przedwczesną śmiercią wskutek schorzeń wywołanych paleniem. Wyższy podatek akcyzowy pozwoliłby na wzrost dochodu z tego podatku o 5,2 mln PLN (czyli 1,7 mld USD według kursu

---

**Wzrost średniej ceny papierosa o połowę skłoni 618 000 dorosłych palaczy do rzucenia nałogu, ograniczając spożycie tytoniu w tej kohorcie o 6,3%... Łącznie spadek spożywania tytoniu zarówno przez młodzież jak i dorosłych pozwoli na ... spadek umieralności o 7,2%**

---

wymiany na poziomie 3,13 PLN/1 USD z października 2011), co oznacza wyższy o 30,3% dochód z podatku akcyzowego i wzrost ogólnego dochodu z podatków (akcyza i VAT) o 27,3%.

Czwarty scenariusz przedstawia model wpływu wzrostu podatku akcyzowego do poziomu 124 euro w przeliczeniu na 1000 papierosów (liczba bliższa średniej kwoty podatku akcyzowego w krajach członkowskich UE-15 według stanu z lipca 2011). Scenariusz ten zakłada najsilniejszy wpływ na zdrowie publiczne i dochód z podatków. Szacuje się, że wzrost średniej ceny papierosa o połowę skłoni 618 000 dorosłych palaczy do rzucenia nałogu, ograniczając spożycie tytoniu w tej kohorcie o 6,3%. Jednocześnie miałyby on zniechęcić 215 000 osób poniżej 15-go roku życia do sięgania po papierosy. Łącznie spadek spożywania tytoniu zarówno przez młodzież jak i dorosłych pozwoli na uchronienie 278 000 osób przed przedwczesną śmiercią w wyniku schorzeń wywołanych paleniem, co daje spadek umieralności o 7,2% w stosunku do scenariusza, który zakładałby pozostanie przy bieżących cenach i kwotach podatku. Podwyżka średniej kwoty podatku akcyzowego do 9,76 PLN w przeliczeniu na paczkę

---

**Podwyżka średniej kwoty podatku akcyzowego do 9,76 PLN w przeliczeniu na paczkę papierosów daje dodatkowe 7,1 mld PLN dochodu z podatku akcyzowego (2,3 mld USD), co oznacza wzrost dochodu z tego podatku o 41,4%.**

---



papierosów daje dodatkowe 7,1 mld PLN dochodu z podatku akcyzowego (2,3 mld USD), co oznacza wzrost dochodu z tego podatku o 41,4%, a tym samym zwiększenie ogólnego dochodu z podatków (akcyza i VAT) o 39,2%.

Wpływy z akcyzy są tu rozważane pod kątem różnic w zależności od ogólnego poziomu, nie zaś połączenia podatku kwotowego i podatku od wartości. Tym niemniej, biorąc pod uwagę większy udział podatku kwotowego (w myśl tego scenariusza podatek od wartości ogranicza się do 10% ostatecznej ceny), przy potencjalnym ograniczeniu rozbieżności cenowej pomiędzy najdroższymi i najtańszymi markami papierosów, zakłada się spadek dostępności tańszych papierosów i wzrost przypadków udanego rzucenia nałogu.

Założenia przyjęte dla powyższych symulacji nie uwzględniają sięgania po wyroby tytoniowe inne niż tradycyjny papieros, bez względu na ich formę. Cena i dostęp do tych produktów stanowią ważny czynnik warunkujący udane próby wyjścia z nałogu z uwagi na wzrost cen papierosów. Kluczowym elementem silniejszej polityki tytoniowej jest zapewnienie, że wzrost podatków od papierosów wiąże się z jednoczesnym wzrostem podatków od wszystkich produktów tytoniowych.

### Wysokość podatków od wyrobów tytoniowych a poszczególne grupy społeczno-ekonomiczne

Znaczące wydatki na wyroby tytoniowe są charakterystyczne dla gospodarstw domowych o określonym

dobrobycie. Tabela 7.3 ukazuje, że choć w 2008 roku w gospodarstwach domowych gdzie głównym źródłem dochodu są pensje robotnicze odnotowano najniższy poziom wydatków na wszystkie towary i usługi (674 PLN na osobę), w tych samych gospodarstwach największą część dochodów (2,2%) przeznaczono na zakup wyrobów tytoniowych. W porównaniu z wydatkami pracowników na stanowiskach robotniczych, przeciętne ogólne wydatki na wszystkie towary były wyższe (865 PLN na osobę), w przeciwieństwie do udziału kosztów poniesionych przez ogół na wyroby tytoniowe, który wyniósł tylko 1,6%. W gospodarstwach domowych prowadzonych przez przedstawicieli lepiej zarabiających grup społecznych (tj. osoby pracujące na własny rachunek oraz pracowników na stanowiskach nierobotniczych) na wyroby tytoniowe przeznacza się jeszcze mniejszy odsetek dochodów - zaledwie 1%.

Ogólnie, grupy o niskim dochodzie, włączając niewykwalifikowanych pracowników fizycznych i rencistów, przeznaczają większą część swoich całkowitych wydatków na produkty tytoniowe niż bogatsze gospodarstwa domowe. Jako że z budżetów gospodarstw domowych odznaczających się najniższymi zarobkami blisko 3% dochodów przeznacza się na zakup wyrobów tytoniowych, należy sądzić, że wydatki te wypierają realizację zapotrzebowania na podstawowe towary i usługi, jak opieka zdrowotna, dobrej jakości produkty żywnościowe czy edukację (co określa się mianem alternatywnych kosztów palenia).

**Tabela 7.3: Wydatki w poszczególnych typach gospodarstw domowych, z uwzględnieniem tytoniu w 2008r.**

	Ogółem	Pracownicy na stanowiskach robotniczych	Pracownicy na stanowiskach, nierobotniczych	Rolnicy	Pracujący na własny rachunek	Emeryci	Renciści
Przeciętne wydatki na 1 os.: towary i usługi konsumpcyjne	865,32	674,09	1116,1	662,98	1142,72	922,62	736,08
Przeciętne wydatki na 1 os.: wyroby tytoniowe	13,81	15,07	13,27	9,68	13,14	13,44	14,61
Udział wydatków na tytoń w ogólnych wydatkach	1,6%	2,2%	1,2%	1,5%	1,1%	1,5%	2,0%

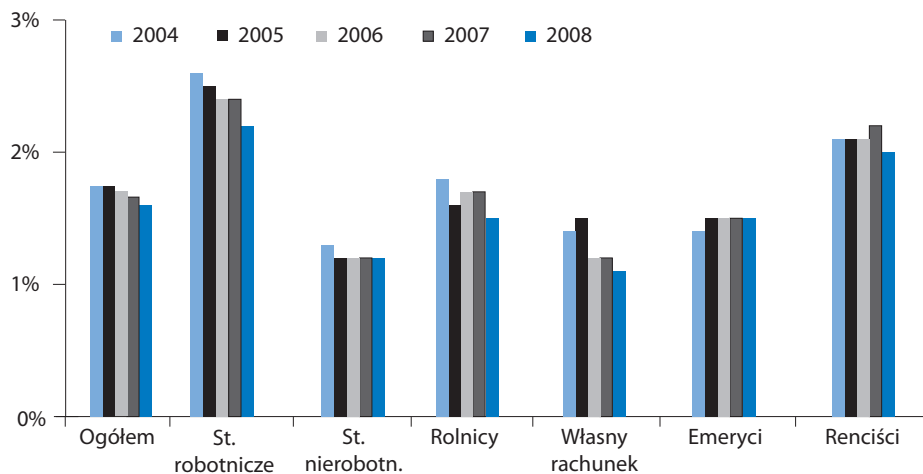
Źródło: GUS.

Przeciwnicy podnoszenia podatku od tytoniu zwracają uwagę na fakt, że skoro w gospodarstwach domowych o niskich dochodach znaczną część zarobków przeznaczają na tytoń, te same grupy społeczne mogą wydawać niewspółmiernie więcej już po wzroście akcyzy. Należy jednak pamiętać, że są to środowiska szczególnie wyczułone na poziom cen, stąd też zakłada się, że podwyżka cen wyrobów tytoniowych będzie sprzyjała ograniczeniu podobnych wydatków. Wykres 7.1 wskazuje na panującą w ostatnich latach tendencję do zmniejszania udziału wydatków na tytoń w ogólnych wydatkach gospodarstw domowych w Polsce (spadek z 1,74% w 2004 roku do 1,60% w roku 2008), zwłaszcza wśród warstw o niższym statusie społeczno-ekonomicznym. Dla przykładu, w latach 2004–2008 odnotowano spadek udziału wydatków na wyroby tytoniowe w ogólnym wymiarze wydatków na towary i usługi w trzech grupach społecznych o stosunkowo niskich dochodach, tj. wśród robotników (z 2,6% w 2004 roku do 2,4% w roku 2008), rolników (z 1,77% w 2004 roku do 1,46% w 2008 roku) oraz osób pracujących na własny rachunek (z 1,44% w 2004 roku do 1,15% w roku 2008).

Zróznicowanie skłonności do przeznaczania pieniędzy na konkretne produkty w zależności od przynależności do danej grupy społeczno-ekonomicznej wskazuje, że faktyczny wzrost cen papierosów miał jak dotąd stosunkowo większy

wpływ na zainteresowanie tańszymi produktami dostępnymi na rynku papierosów w Polsce. Warto zwrócić uwagę na następujące kwestie: spożycie wyrobów tytoniowych jest wysokie wśród niższych społeczno-ekonomicznych grup Polaków; palacze wywodzący się z tych grup wybierają papierosy z niższej półki cenowej; biedniejsi palacze przeznaczają na papierosy większy odsetek swoich dochodów niż osoby palące w lepszej sytuacji finansowej. Należy zatem sądzić, że obawy o regresywną naturę podatku od wyrobów tytoniowych są nieuzasadnione. Choć podatek od tytoniu bywa regresywny, specjaliści ds. polityki tytoniowej są zgodni, że rząd nie powinien zmniejszać podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych.<sup>35</sup> Przeciwnie, ciągłe podwyżki akcyzy będą zapobiegały regresywności, wzięwszy pod uwagę wyczulenie części społeczeństwa na zmiany cen. Zakłada się, że w obliczu podwyżki cen papierosów wywołanej wzrostem akcyzy, spadek spożycia tytoniu w gospodarstwach domowych o niższym statusie społeczno-ekonomicznym będzie o wiele wyraźniejszy niż w przypadku zamożniejszych obywateli. W efekcie, wraz ze wzrostem akcyzy spadnie poziom obciążenia podatkowego wśród biedniejszych warstw społecznych. Równoczesne ograniczenie spożycia tytoniu wśród wszystkich grup społeczno-ekonomicznych jest szczególnie ważne z perspektywy zdrowia publicznego.

**Wykres 7.1 – Udział tytoniu w ogólnych wydatkach, według statusu zawodowego w latach 2004-2008**





### Nielegalny handel i inne problemy związane z zarządzaniem podatkami

Ważnym problemem towarzyszącym wprowadzaniu podwyżek podatku od tytoniu jest przeciwdziałanie inicjatywom nastawionym na unikanie obowiązków podatkowych poprzez różne formy nielegalnego handlu, zarówno o charakterze transgranicznym jak i na gruncie krajowym. Poniżej opisano niektóre trendy i rozwiązania pojawiające się w kontekście problematyki nielegalnego handlu w Polsce oraz przemytu wyrobów tytoniowych, zarówno z i do krajów Unii Europejskiej, jak również naszych państw ościennych nie będących członkami wspólnoty. Pokróćce omówiono też kwestię różnic w wysokości podatków pomiędzy krajami UE oraz motywów angażowania się w nielegalny handel.

Polskę ostatnich lat charakteryzuje spadek odnotowanych przypadków tytoniowej kontrabandy. Te malejące wskaźniki przypisuje się naszemu przystąpieniu do Unii Europejskiej, jako że terytorium naszego kraju stanowi teraz zewnętrzną granicę wspólnoty. Będąc państwem członkowskim, Polska zobowiązała się do przestrzegania obwarowań strefy Schengen, mających na celu ograniczenie napływu nielegalnych imigrantów a także handlu na granicy z Białorusią, Rosją i Ukrainą\*.

Wykresy 7.2 i 7.3 zostały przygotowane w oparciu o liczne źródła ukazujące wymiar zjawiska tytoniowej kontrabandy w Polsce w latach 2000–2006.

Pierwsza analiza obejmująca poziom konsumpcji papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł w Polsce została przeprowadzona przez Instytut Doradztwa i Badań Rynku ALMARES na zlecenie Zakładów Tytoniowych w Lublinie, do niedawna ostatniego przedsiębiorstwa tytoniowego w kraju, którego akcje należały wyłącznie do Skarbu Państwa. Wyniki badań opublikowano w listopadzie 2000 roku.<sup>40</sup> Wskazują one, że w 2000 roku odsetek spożycia wyrobów tytoniowych z nielegalnych źródeł w stosunku do ogólnej konsumpcji tytoniu wyniósł średnio 15,9% w skali kraju. Ponadto dowodzą istnienia różnic w stopniu zainteresowania papierosami z przemytu w zależności od miejsca zamieszkania (zobacz Mapa 1). Z przeprowadzonych

badania wynika, że na wschodniej granicy Polski udział w rynku papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł sięga blisko 50%. Jak wynika z analizy, wartość papierosów skonfiskowanych wskutek nielegalnych prób importu była w 1999 roku o 180% wyższa niż trzy lata wcześniej.

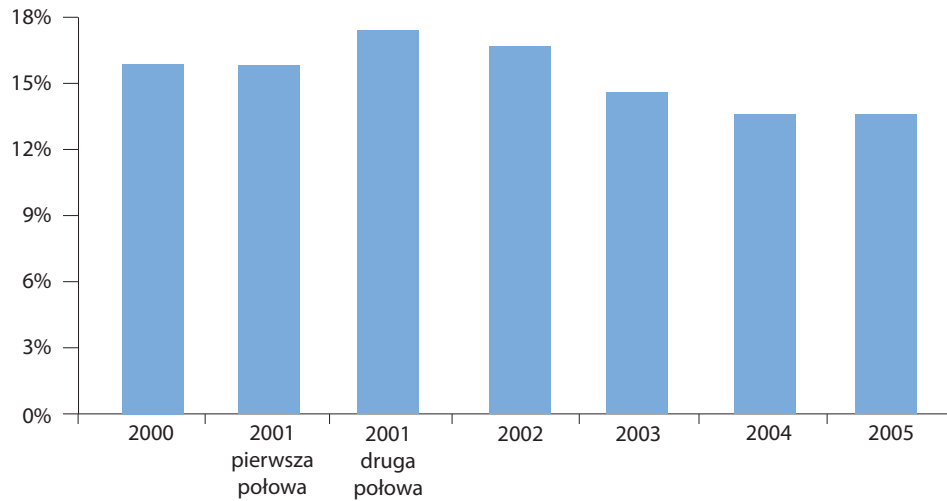
Wyniki kolejnego badania (ALMARES, 2003) wskazują, że w latach 2000–2003 przypadki kontrabandy wynosiły rocznie średnio 16%, natomiast w drugiej połowie 2001 roku osiągnęły maksymalny poziom 17,4%. W 2006 roku przeprowadzono analizę handlową, z której wynika, że w latach 2004–2005 13,6% papierosów wypalanych w Polsce pochodziło z nielegalnych źródeł, w większości z Rosji, Ukrainy i Białorusi.<sup>41</sup>

Ciecierski przeprowadziła wśród Polaków sondaż ukierunkowany na ocenę przeciętnego udziału papierosów z przemytu w ogólnej liczbie papierosów wypalanych w naszym kraju.<sup>9</sup> Wynika z niego, że około 2,7% papierosów dostępnych na rynku tytoniowym w Polsce nie posiada akcyzy, a średnio 8% paczek papierosów jest opatrzonych akcyzą rosyjską, ukraińską bądź białoruską. Na kolejnych 8% wyrobów tytoniowych można znaleźć zagraniczne ostrzeżenia zdrowotne oraz obcojęzyczne informacje odnośnie zawartości substancji smolnych, nikotyny oraz/lub tlenku węgla. Wnioski wyciągnięte z przeprowadzonego badania sugerują, że przeciętnie 10–11% papierosów przeznaczonych do sprzedaży w Polsce w latach 2004–2006 pochodziło z nielegalnych źródeł (były przemycane, podrabiane itp.).

Sondaż wykazał również, że ilość nielegalnych paczek papierosów spadła w okresie między 2004 a 2005 rokiem, po czym w latach 2005–2006 utrzymywała się na dość stabilnym poziomie. Dowodząc zróżnicowania w stopniu zainteresowania papierosami z przemytu w zależności od miejsca zamieszkania, wskazano na fakt, że poziom spożycia tytoniu nielegalnego pochodzenia nie wykazuje tendencji wzrostowych, wręcz stopniowo spada. Należy więc sądzić, że jako strażnik zewnętrznej granicy UE, Polska odnosi większe sukcesy w ograniczaniu nielegalnych prób przekraczania granic przez obcokrajowców, a tym samym przemytu wyrobów tytoniowych chociażby z Rosji, Ukrainy czy Białorusi.<sup>42</sup>

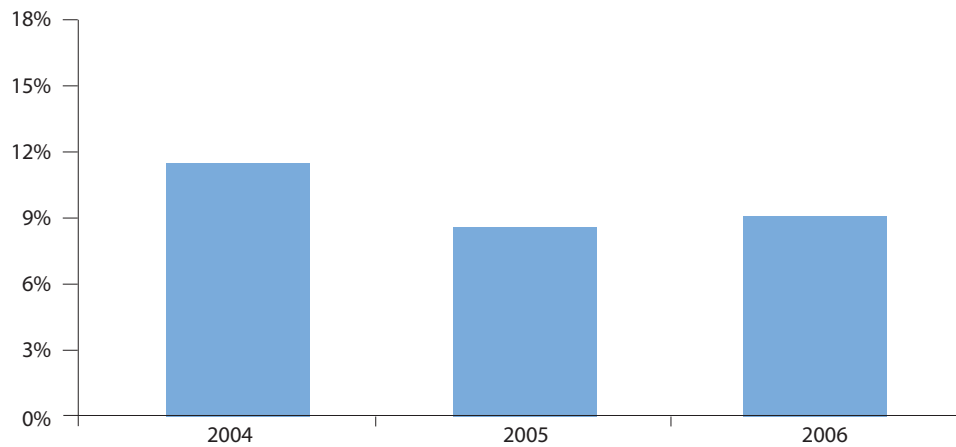
\* Układ z Schengen z 1985 roku wiąże państwa członkowskie UE pozwalając na zniesienie systematycznych kontroli na granicach pomiędzy nimi. Ponadto uwzględnia wspólne założenia odnośnie harmonizacji kontroli na zewnętrznych granicach oraz współpracy policji w ramach UE.

**Wykres 7.2 – Odsetek papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł w Polsce w latach 2000-2005**



Źródło: Instytut Doradztwa i Badań Rynku ALMARES, wyniki przygotowane w oparciu o dane zebrane m.in. w: Zakładach Tytoniowych w Lublinie (2000), Ministerstwie Finansów RP (2003), British American Tobacco (2006)

**Wykres 7.3 – Odsetek papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł w Polsce w latach 2004-2006**



Źródło: Ciecierski, 2007b

Wzmoczone kontrole graniczne na wschodniej granicy Polski zaowocowały spadkiem liczby nielegalnych inicjatyw dotyczących wyrobów tytoniowych na gruncie lokalnym. Jednocześnie odnotowuje się ograniczenie liczby przypadków poważniejszego transgranicznego przemytu uwarunkowanego czynnikami podażowymi, nastawionego na unikanie obowiązku podatkowego. Zwykle taki przemysł odbywa się na dużą skalę i jest kontrolowany przez dobrze zorganizowane grupy przestępcze.<sup>43</sup> Uważa się, że na przemyśle tytoniu korzystają duże spółki tytoniowe, nastawione na sprzedaż swoich produktów po niższych cenach określonym grupom odbiorców, co nie byłoby możliwe w świetle obowiązującego prawa.<sup>44</sup> Polska nie jest obecnie krajem docelowym tych dostaw, jako że przemytnikom o wiele bardziej opłaca się organizowanie transportu tanich papierosów do krajów zachodnich, jak Wielka Brytania czy Niemcy. Wschodnie organizacje mafijne współpracują także z nielegalnymi źródłami produkcji papierosów w Chinach, skąd drogą morską dostarcza się podrabiane wyroby do Wielkiej Brytanii.<sup>45</sup> Podobne działania są bardzo ryzykowne, jednak wysoce opłacalne. Legalnie zakupiony transport ukraińskich papierosów nabytych zgodnie z literą prawa (opatrzonych akcyzą) mieści około 7 mln papierosów i w Wielkiej Brytanii jest wart 1,4 mln GBP.<sup>45</sup>

Ograniczenie możliwości wwozu nielegalnych papierosów z Ukrainy, Rosji i Białorusi zrodziło w Polsce obawy o ewentualny rozwój nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych w kraju.\* W ostatnich latach polscy celnicy ujawnili co najmniej 13 miejsc nielegalnej produkcji papierosów. Liczba podobnych akcji wzrasta.<sup>25</sup> W ujęciu ogólnym, proceder podrabiania papierosów w Polsce dotyczy cenionych marek, jako że ich sprzedaż po cenach

kojarzonych z produktami wysokiej jakości jest o wiele bardziej opłacalna. Produkcja podrabianych papierosów zwykle odbywa się na zamówienie i może nieść ze sobą duże zyski. Szacuje się, że sprzedaż jednego transportu podrobionych papierosów przynosi co najmniej 1 mln PLN, co w zupełności wystarcza na pokrycie kosztów produkcji i zakupionego sprzętu.<sup>45</sup>

Nielegalne źródła wyrobów tytoniowych stanowią dla rządu poważne wyzwanie jako że sprzedaż papierosów na czarnym rynku generuje straty w budżecie państwa. W Polsce dochód z akcyzy rośnie pomimo spadającego wskaźnika spożycia tytoniu. Wynika to ze zmiany w strukturze podstawy podatkowej obowiązującej w przypadku papierosów. Ograniczenie liczby sprzedaży wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł oznacza, że w Polsce pali się głównie legalnie wyprodukowane papierosy, opodatkowane zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Oznacza to, że choć ogólna konsumpcja papierosów w naszym kraju spada, palacze coraz częściej będą wybierali tytoń pochodzący z legalnych źródeł.

Badanie sytuacji panującej w krajach sąsiadujących z Polską i innych państwach członkowskich UE pozwala na określenie rzeczywistych możliwości rozwoju zarówno nielegalnego handlu jak i swobodnego przepływu towarów wewnątrz Unii Europejskiej.† W granicach UE najniższe ceny papierosów odnotowuje się na Litwie. Zgodnie z przepisami unijnymi, osoba prywatna może obecnie przewieźć przez granicę maksymalnie 800 papierosów. Prawo UE nakłada na Polskę i Litwę obowiązek podniesienia podatku akcyzowego do minimum 90 euro. W przypadku gdy rząd litewski wstrzyma się z decyzją o wzroście akcyzy, będziemy musieli stawić czoła wzmocnionym próbom sprzedaży w Polsce tańszych papierosów wyprodukowanych po stronie

\* Z wywiadów przeprowadzonych przez dziennikarzy Polityki w lutym 2008 roku z przedstawicielami Policji wynika, że w Polsce proceder podrabiania papierosów odbywa się głównie w starych, oddalonych, niepozornych budynkach. W obawie przed ujawnieniem, proces produkcyjny dzieli się na etapy przeprowadzane w osobnych, ale położonych w niewielkiej odległości lokalizacjach (gdzie indziej odbywa się produkcja, pakowanie, przechowywanie tytoniu czy produkcja filtrów i rurek). Producent wyszukuje drobne firmy drukarskie, które za niewielką opłatą umieszczają na opakowaniach pożądane informacje. Sprzęt do produkcji papierosów jest sprowadzany do Polski jako złom z krajów, gdzie zamyka się państwowe fabryki wyrobów tytoniowych (np. z Bułgarii). Sprzęt jest sprawny choć niejednokrotnie wysłużony (15- lub 20-letni).

† W powyższym fragmencie wykorzystano komentarze krytyków odnośnie zobowiązań jakie spoczywają na Polsce z racji przepisów podatkowych i celnych określonych dla Wspólnoty.

litewskiej. Nie powinno to jednak zniechęcać polskich władz do podwyżek akcyzowych. W myśl unijnych przepisów, jeśli jeden z członków Wspólnoty osiągnie minimum kwoty akcyzy rzędu 77 euro w przeliczeniu na 1000 papierosów, ma prawo wyznaczyć ograniczenie ilościowe dla zakupu zagranicznych wyrobów tytoniowych w wysokości 300 papierosów, co zapewni Polsce skuteczność wewnętrznej polityki podatkowej.

W krajowym kontekście można przytoczyć niedawny przykład różnego rodzaju nielegalnej działalności, która miała miejsce w 2010 i 2011 roku. Wtedy dyrektywa UE ustanowiła wspólne zasady dotyczące systemów bezpośredniego wsparcia dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej (Regulacja Rady EC 73/2009), co zaowocowało tym, że polskim plantatorom tytoniu nie przyznano unijnych dotacji. Wraz z tą poprawką do unijnych zobowiązań finansowych anulowanych zostało kilka przepisów dotyczących zbioru tytoniu. Co najważniejsze, ta deregulacja usunęła krajowy rejestr, który umożliwiał śledzenie umów na zakup surowego tytoniu w Polsce. Usunęła także oficjalną rejestrację hurtowników tytoniu i zakładów przetwórczych. W konsekwencji narodził się rynek nieopodatkowanego surowego tytoniu.

Polskie agencje celne szacują duże wzrosty w obrocie surowymi liśćmi tytoniowymi na terenie Polski – z tylko 38 ton odkrytego nielegalnego tytoniu w 2009 roku do 170 ton ujawnionego w 2010 roku i 135 ton ujawnionego w obrocie w

pierwszej połowie 2011 roku.<sup>46</sup> Mając łatwy dostęp do szatkownic, bibuły do papierosów i urzędzeń do samodzielnego skręcania papierosów, palacze chcący ominąć podatek tytoniowy mogą to zrobić skutecznie kosztem niewielkich niedogodności czy konsekwencji. Ponadto, ten rosnący trend dotyczący nieregulowanego handlu surowymi liśćmi tytoniowymi wśród zwykłych konsumentów rodzi dodatkowe obawy związane z możliwym pojawieniem się krajowych fabryk specjalizujących się w produkcji podrabianych papierosów.

Kary za posiadanie nieopodatkowanego tytoniu (czyli kontenerów z tytoniem nie oznaczonych oficjalnym polskim znakiem akcyzy) istnieją, ale są niskie (400 PLN) w porównaniu z potencjalnymi zyskami. Wyższym podatkom akcyzowym na tytoń musi towarzyszyć zwiększona efektywność agencji celnych i policyjnych oraz podniesienie kar za posiadanie i handel nieopodatkowanym i/lub surowym tytoniem. Ogólnie rzecz biorąc, krajowe i zagraniczne polityki oraz czynniki makroekonomiczne mogą powodować coroczne zmiany w naturze i skali nielegalnej działalności.

Właściwie skoordynowane polityki: fiskalnej, regulacyjnej i dotyczącej egzekwowania są kluczowe w przewidywaniu i redukowaniu nielegalnej działalności oraz wzmacnianiu efektywności polityki podatkowej w kwestii osiągania przychodów i realizacji celów związanych z kontrolą tytoniową.

## Przypisy końcowe do rozdziału VII

<sup>40</sup> Zakłady Tytoniowe w Lublinie, "Przemyt Papierosów Niszczy Polskich Plantatorów i Polskie Miejsca Pracy", (Cigarette Smuggling Ruins Polish Planters and Poland's Employment" (in Polish), Press Conference Release, Lublin 11.IX.2000. Accessed January 2003 at: <http://www.zak-tyt.lublin.pl/aktualnosci/przemyt.html>

<sup>41</sup> British American Tobacco. „Dialog Społeczny: Raport Odpowiedzialności Społecznej”, ISSN: 1897-3353. Dostępne pod adresem: [http://www.odpowiedzialnosc.pl/pdf/raport2006\\_pl.pdf](http://www.odpowiedzialnosc.pl/pdf/raport2006_pl.pdf)

<sup>42</sup> Euromonitor International, Tobacco-Poland. 2011.

<sup>43</sup> Joossens L, Raw M. Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? Tobacco Control 1998; 7:66-71.

<sup>44</sup> Joossens L, Raw M. How can cigarette smuggling be reduced? British Medical Journal 2000; 321:947-950.

<sup>45</sup> Polityka. „Ulotni jak dym”, nr 8 (2642), 23 luty 2008.

<sup>46</sup> Rzeczpospolita, "Rosnie popyt na nielegalne papierosy", Drewnoska, Beata i Lentowicz, Zbigniew, Wrzesień 15, 2011. Dostępne na: [www.rp.pl/artykul/717866.html](http://www.rp.pl/artykul/717866.html)

## Wnioski i zalecenia

Wyższy podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe ma kluczowe znaczenie dla redukcji rozpowszechnienia używania tytoniu przez dorosłych i młodzież w Polsce. Zgodność z regulacjami Unii Europejskiej w dziedzinie podatku akcyzowego była w ostatnich latach istotną przesłanką do zwiększania opodatkowania, zwłaszcza części kwotowej podatku. Wpływ dalszego ciągłego podnoszenia podatku powinien być znaczący — symulacje w Rozdziale VII sugerują, że zwiększenie składnika kwotowego akcyzy do poziomu mediany w krajach UE-15 pozwoliłoby uniknąć w Polsce niemal 300 000 przedwczesnych zgonów związanych z paleniem tytoniu. Struktura podatku akcyzowego jest ważnym czynnikiem w kwestii ograniczania substytucji produktów tytoniowych i trwałego rzucania nałogu przez palaczy.

Ze względu na dostępne dane i możliwy rozwój sytuacji w Polsce, zalecamy co następuje:

- (1) **Skupienie działań na modelowaniu składnika kwotowego podatku akcyzowego zamiast podatku stanowiącego część procentową ceny, w celu zwiększenia dochodów budżetowych, a także nałożenie wysokiej opłaty minimalnej**

Od roku 2000 do roku 2008 Polska preferowała oparcie akcyzy na części procentowej ceny, a nie wartości kwotowej podatku. W tym okresie nie było ustanowionej ceny minimalnej, a krajowy rynek papierosów został zdominowany przez papierosy tanie. Najtańsze marki bardzo szybko zwiększały udział w rynku (wzrost o 35% w 2007 roku). Występowały także wojny cenowe między markami i producentami.

Ponieważ w tej strukturze podatkowej kwota podatku zależy od ceny, firmy mają możliwość ustalania niskich cen, często kosztem jakości, i zmniejszania w ten sposób swoich należności podatkowych względem państwa. Taka zachęta nie występuje w przypadku podatku kwotowego. Od 2011 roku zasady Unii Europejskiej wymuszają stosowanie składnika podatku kwotowego w krajach członkowskich. Składnik ten musi wynosić od 7,5% do 76,5% łącznego podatku (akcyza + VAT). Udział podatku kwotowego został w ten sposób podniesiony.

Stanowi to dla Polski okazję do zwiększenia składnika kwotowego w akcyzie papierosowej.

Unia Europejska zaleca ustanowienie w ramach struktury mieszanej wysokiego podatku minimalnego. Ma to być skuteczną metodą zwiększenia ceny tanich papierosów i zmniejszenia różnicy w cenie między państwami, a także prowadzić do zwiększenia dochodów podatkowych i poprawienia przewidywalności tych dochodów.

- (2) **Umożliwienie automatycznego dostosowywania składnika kwotowego względem inflacji, tak aby dotrzymać tempa inflacji i wzrostowi zarobków**

Część kwotowa podatku akcyzowego nadąża za inflacją tylko wtedy, gdy jest systematycznie dostosowywana do zmian we wskaźniku cen i towarów konsumpcyjnych (CPI). Zmiany te muszą następować automatycznie – tylko takie są skuteczne. Ze względu na potencjalny wpływ polityki opodatkowania wyrobów tytoniowych na poprawę zdrowia publicznego i zmniejszenie kosztów społecznych wynikających z palenia tytoniu, występuje pilna potrzeba ciągłego podwyższania w Polsce podatku na wyroby tytoniowe w tempie równym lub szybszym od inflacji, a także konieczność zmniejszenia różnicy w opodatkowaniu wyrobów tytoniowych między Polską i innymi krajami Unii Europejskiej.

- (3) **Wyrównanie stawek podatku akcyzowego na papierosy i inne dostępne produkty tytoniowe**

W celu dostosowania polityki fiskalnej do celów publicznej opieki zdrowotnej należy zsynchronizować podatek akcyzowy na różne rodzaje produktów tytoniowych. Jedna stawka podatku akcyzowego na wszystkie rodzaje tytoniu luzem powinna zostać zwiększona do poziomu pobieranego od papierosów produkowanych fabrycznie. Wylimitowałyby to duże różnice cen na rynku krajowym i międzynarodowym. W celu uniknięcia substytucji papierosów tytoniem sprzedawanym luzem należy wziąć pod uwagę wprowadzenie wysokiego podatku kwotowego na inne produkty tytoniowe (które w większości przypadków są tańsze niż papierosy) i/lub wysokiej opłaty minimalnej dotyczącej tych produktów.\*

(4) **Zbliżenie się do poziomu podatku akcyzowego na tytoń w Polsce do poziomów w innych krajach członkowskich UE**

Wymaganie Unii Europejskiej dotyczące określenia minimalnego podatku spowodowały w wielu krajach wzrost cen, ale nie wyeliminowały różnic w cenie i poziomie podatku na rynku papierosów w Unii Europejskiej. W 2010 roku stopa podatkowa w krajach Unii Europejskiej była znacznie zróżnicowana, tak jak i same ceny. Podatek stanowi w Polsce dużą część procentową ceny, jednak poziomy podatek i ceny paczki papierosów są jednymi z najniższych w Europie. W najbliższych latach należy w Polsce szybciej zwiększać obciążenie podatkowe, aby zbliżyć rynek polski do standardów europejskich.

(5) **Realne przeznaczenie części dochodów podatkowych z wyrobów tytoniowych na działania związane z poprawą ochrony zdrowia, opieką medyczną, propagowaniem przestrzegania prawa, a także inne działania ważne z punktu widzenia ograniczania następstw palenia tytoniu**

Podatek na wyroby tytoniowe jest uzupełniony przez inne rozwiązania zmierzające do ograniczenia skutków palenia tytoniu. Dlatego tak ważne jest przeznaczenie części dochodu z podatku na szeroką gamę programów sektora opieki zdrowotnej i działań społecznych w ogólności i ograniczanie następstw używania wyrobów tytoniowych w szczególności. Pierwszym krokiem jest wykorzystanie całej sumy stanowiącej 0,5% podatku akcyzowego, która obecnie jest zarezerwowana na walkę z następstwami palenia.

\* Jeśli weźmie się pod uwagę normy ISO określające wskaźnik konwersji na poziomie 1333 a 2500 papierosów na 1 kg luźnego tytoniu, podatki na tytoń sprzedawany luzem powinny być w Polsce znacznie wyższe.

## Podziękowania

Raport ten powstał z funduszy Międzynarodowej Unii Walki z Gruźlicą i Chorobami Płuc (International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, Unia) w ramach Inicjatywy Bloemberga na Rzecz Ograniczenia Używania Tytoniu.

Część merytoryczna dotycząca polityki opodatkowania wyrobów tytoniowych zamieszczona w tym raporcie powstała na podstawie informacji i analiz pana Emila Sunley'a, byłego pracownika Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Podstawę projekcji przedstawionych w rozdziale VII stanowią symulacje, które sporządził pan Frank Chaloupka.

Autorzy pragną podziękować panu Leszkowi Balcerowiczowi, byłemu premierowi, ministrowi finansów i prezesowi Narodowego Banku Polskiego, panu Witoldowi Modzelewskiemu i partnerom z Instytutu Badań nad Podatkami (Institute of Tax Studies) oraz panu Andrzejowi Rzońca z Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, pani Lidii Filus z uniwersytetu Northeastern Illinois University, a także pani Aleksandrze Jarczewskiej-Romaniuk oraz pani Justynie Nakoniecznej z Uniwersytetu Warszawskiego za ich cenny wkład i uwagi. Pani Izabella Dudek-Urbanowicz, pan Michał Stokłosa i pan Tomasz Barczyk pomogli w badaniach przeprowadzonych na terenie kraju.

Autorzy pragną także podziękować panu Frankowi Chaloupka i panu Davidowi Merrimana z Uniwersytetu Illinois z Chicago za przejrzanie wczesnych wersji roboczych tego dokumentu i przedstawienie cennych komentarzy. Autorzy dziękują panu Frankowi Van Driessche, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, Komisja Europejska oraz pani Aydzie Yürekli i panu Markowi Goodchildowi z Tobacco Free Initiative, Światowa Organizacja Zdrowia, za przejrzanie późniejszej wersji roboczej, Annie Koziel, Światowa Organizacja Zdrowia w Polsce, za jej wsparcie przy polskiej wersji raportu, a także pani Kelly Henning i Neenie Prasad, z Bloomberg Philanthropies, za całościowe uwagi.

Poglądy wyrażone w tym raporcie są poglądami autorów i nie reprezentują opinii ich instytucji lub organizacji wymienionych powyżej.



## Bibliografia

- Bank Światowy. *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*. Bank Światowy: Waszyngton, D.C., 1999.
- Blecher EH i Van Walbeek CP, 2004. *Tobacco Control*; 13: 339-346; 2004.
- British American Tobacco. „Dialog Społeczny: Raport Odpowiedzialności Społecznej”, ISSN: 1897-3353. Dostępne pod adresem: [http://www.odpowiedzialnosc.pl/pdf/raport2006\\_pl.pdf](http://www.odpowiedzialnosc.pl/pdf/raport2006_pl.pdf)
- Chaloupka FJ, Warner KE. The economics of smoking. W: J.P. Newhouse and A.J. Cuyler, editors, *The Handbook of Health Economics*. Nowy Jork: Elsevier, North-Holland, 1999. 1539-1627.
- Ciecierski C. „Analysis of the Impacts of Poland’s Population-Based Tobacco Control Policy on Smoking Behaviors and its Comparative Cost-Effectiveness to Clinic-Based Smoking Cessation Programs”. (raport techniczny zgłoszony do Inicjatywy Badań nad Stanem Zdrowia Układu Sercowo-Naczyniowego w Krajach Rozwijających Się), sierpień 2005.
- Ciecierski C. Raport techniczny zgłoszony do Inicjatywy Badań nad Stanem Zdrowia Układu Sercowo-Naczyniowego w Krajach Rozwijających Się pod tytułem „Analysis of the Impacts of Poland’s Population-Based Tobacco Control Policy on Smoking Behaviors and its Comparative Cost-Effectiveness to Clinic-Based Smoking Cessation Programs”, sierpień 2005.
- Ciecierski C. „Poland: The Market for Legal and Illegal Cigarettes - A Closer Look at Demand and Supply-Side Characteristics”, IDRC Working Paper Series, 2007.
- Ciecierski C. Technical Raport przedstawiony do programu badań rozwojowych, Roswell Park Transdisciplinary Tobacco Use Research Center (TTURC), 2007.
- Ciecierski C, Chaloupka FJ. „Collection and analysis of longitudinal, individual-level tobacco control survey data in Poland”, prezentacja podczas 13. Światowej Konferencji na temat Tytoniu lub Zdrowia, 2006 Waszyngton D.C., USA. 2006.
- Czart, Christina., K. Przewozniak, F.J. Chaloupka i W. Zatonski. Descriptive analysis of the impact of tobacco taxes on reported smoking behavior in Poland. Unpublished report prepared for the World Bank. Waszyngton, DC, USA: Bank Światowy, 2000.
- Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Opodatkowania i Unii Celnej. Tabele Podatku Akcyzowego. 2009.
- Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Opodatkowania i Unii Celnej. Tabele Podatku Akcyzowego. Lipiec 2010.
- Euromonitor International, Tobacco-Poland. Profil kraju, styczeń 2007.
- Euromonitor International, Tobacco-Poland. Profil kraju, wrzesień 2007.
- Euromonitor International, Tobacco-Poland. Profil kraju, 2010.
- Euromonitor International, Tobacco-Poland. 2011.
- Florkowski WJ, McNamara KT. „Policy Implication of Alcohol and Tobacco Demand in Poland”, *Journal of Policy Modeling* 14(1):93-98, 1992.
- Gardes F, Starzec C. „Are tobacco and alcohol expenditures price elastic? The case of Poland consumption” Dokument Roboczy Zespołu Cersem, 2004. Dostępne pod adresem: [http://team.univ-paris1.fr/teamperso/starzec/Price percent20effectsPoland.pdf](http://team.univ-paris1.fr/teamperso/starzec/Price%20percent20effectsPoland.pdf)
- Gazeta Prawna. „Unia Europejska: Kryteria opodatkowania wyrobów tytoniowych. Konieczny jest wybór między stawką kwotową a procentową”, *Podatki Raport Branżowy*, Nr. 123, 27 czerwiec 2007.
- Global Adult Tobacco Survey (GATS), Polska, 2009.
- Global Youth Tobacco Survey, GYTS, Polska, 2003.
- Global Youth Tobacco Survey, GYTS, Polska (Mazowsze), 2009.
- Guindon GE, Tobin S, Yach D. Trends and affordability of cigarette prices: ample room for tax increases and related health gains. *Tobacco Control* 2002; 11:35-43, 2002.
- International Monetary Fund. *World Economic Outlook*, April 2011.
- Jha P, Chaloupka FJ, Moore J, Gajalakshmi V, Gupta PC, Peck R, Asma S i Zatonski W. „Tobacco addiction” rozdział 46 w *Disease Control Priorities in Developing Countries* (wydanie 2.). pp 869-886. Nowy Jork: Oxford University Press, 2006.
- Joossens L, Raw M. Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? *Tobacco Control* 1998; 7:66-71.
- Joossens L, Raw M. How can cigarette smuggling be reduced? *British Medical Journal* 2000; 321:947-950.
- Krzyżanowska A, Głogowski C. „Nikotynizm na świecie: Następstwa ekonomiczne”, *Menedżer Zdrowia*, 2/2004, pp. 98-103, 2004.
- Levine R. „Millions Saved: Proven Successes in Global Health”, *przypadek 14: Curbing Tobacco Use in Poland*. Peterson Institute, 2004.
- Mazur J, Woynarowska B, Kowalewska A. „Palenie tytoniu. Zdrowie młodzieży szkolnej w Polsce”, *Katedra Biomedycznych Podstaw Rozwoju i Wychowania, Wydział Pedagogiczny UW, Warszawa*, 2000.

- Międzynarodowy Fundusz Walutowy. World Economic Outlook, kwiecień 2011.
- Mruk J and Teleżyńska K. Rynek papierosów i wyrobów tytoniowych-raport. Poradnik Handlowca, 2009.
- Niewada M, Filipiak K. "Analiza kosztów choroby: Ekonomiczne następstwa nikotynizmu", (An Analysis of Health Costs: The Economic Consequences of Nicotine Addiction) Polski Przegląd Kardiologiczny 2, 4, pp. 367-371 (in Polish), 2000.
- Niewada M, Filipiak K. „Analiza kosztów choroby: Ekonomiczne następstwa nikotynizmu”, Polski Przegląd Kardiologiczny 2, 4, pp. 367-371, 2000.
- Peto R, Lopez A, Boreham J, Thun M, Heath C Jr., Mortality from smoking in developed countries 1950-2000, wydanie 2., 2006.
- Polityka. „Ulotni jak dym”, nr 8 (2642), 23 luty 2008.
- Rzeczpospolita, "Rosnie popyt na nielegalne papierosy", Drewnoska, Beata i Lentowicz, Zbigniew, Wrzesień 15, 2011. Dostępne na: [www.rp.pl/artykul/717866.html](http://www.rp.pl/artykul/717866.html)
- Szczęsna J. „Diagnoza problemu palenia tytoniu w Polsce i w województwie opolskim”, Główny Inspektor Sanitarny, Opole. Polska, 2007.
- Światowa Organizacja Zdrowia. Joint National Capacity Assessment on the Implementation of Effective Tobacco Control Policies in Poland. 2009.
- Światowa Organizacja Zdrowia. Raport Światowej Organizacji Zdrowia na temat globalnej epidemii palenia tytoniu, 2009: Implementing smoke-free environments. Genewa: Światowa Organizacja Zdrowia, 2009.
- Światowa Organizacja Zdrowia. The Current Status of the Tobacco Epidemic in Poland. WHO Regional Office for Europe. Kopenhaga, 2009.
- Światowa Organizacja Zdrowia. WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration. World Health Organization, Genewa, 2010.
- Światowa Organizacja Zdrowia. Raport Światowej Organizacji Zdrowia na temat globalnej epidemii palenia tytoniu, 2011: Warning about the dangers of tobacco. Genewa: Światowa Organizacja Zdrowia, 2011.
- Zakłady Tytoniowe w Lublinie, „Przemysł Papierosów Niszczy Polskich Plantatorów i Polskie Miejsca Pracy”, Wydanie konferencji prasowej, Lublin 11.IX.2000. Dostęp w styczniu 2003 pod adresem: <http://www.zak-tyt.lublin.pl/aktualnosci/przemysl.html>
- Zatonski W. „Democracy and Health: Tobacco Control in Poland”, w Strategies, Successes and Setbacks, redakcja Joy de Beyer i Linda Waverley Brigden. Publikacja wspólna Banku Światowego i International Tobacco Control, 2003.
- Zatonski W. „Tobacco Smoking in Central European Countries: Poland” w „Tobacco and Public Health: Science and Policy”, redakcja P. Boyle, N. Gray, J. Henningfield, J. Seffrin i W. Zatonski. Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Zdanowicz J, Ratajczak J. Rynek wyrobów tytoniowych w Polsce - raport. Poradnik handlowca, 2006.

Listopad 2011

ISBN: 978-2-914365-85-7