

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu “Priekšlikums Padomes direktīvai, ar ko attiecībā uz tabakas izstrādājumiem piemērotā akcīzes nodokļa struktūru un likmēm groza Direktīvu 92/79/EEK, Direktīvu 92/80/EEK un Direktīvu 95/59/EK”

COM(2008) 459 galīgā redakcija – 2008/0150 (CNS)

(2009/C 228/25)

2008. gada 11. septembrī Eiropadome saskaņā ar Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 93. pantu nolēma konsultēties ar Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteju par tematu

“Priekšlikums Padomes direktīvai, ar ko attiecībā uz tabakas izstrādājumiem piemērotā akcīzes nodokļa struktūru un likmēm groza Direktīvu 92/79/EEK, Direktīvu 92/80/EEK un Direktīvu 95/59/EK”

Par Komitejas dokumenta sagatavošanu atbildīgā Ekonomikas un monetārās savienības, ekonomiskās un sociālās kohēzijas specializētā nodaļa savu atzinumu pieņēma 2009. gada 5. martā. Ziņotājs — CHREN kgs.

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja 452. plenārajā sesijā, kas notika 2009. gada 24. un 25. martā (25. marta sēdē), ar 32 balsīm par un 2 balsīm pret, pieņēma šo atzinumu.

1. Secinājumi

1.1. Kaut arī sākotnēji akcīzes nodokļa, ar ko apliek tabaku, galvenais mērķis bija tikai fiskāls, mūsdienu pasaulē tā funkcijas mainās, un šis nodoklis arvien vairāk kļūst par sabiedrības veselības un sociālās politikas instrumentu. Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja (EESK) atbalsta Eiropas Komisijas pūles savā akcīzes nodokļa politikā ņemt vērā ne tikai tabakas izstrādājumu fiskālo ietekmi. Šī jaunā politikas metode īpaši atbilst veselības aizsardzības politikas mērķiem, kas izvirzīti Pamatkonvencijā par tabakas kontroli, ko Eiropas Savienība oficiāli apstiprināja 2005. gadā un kas tādēļ kļuva saistoša turpmākajā Eiropas Savienības politikas izstrādē.

1.2. Tomēr jāatzīmē, ka nevajadzētu nedz aizmirst, nedz atlikt citus politikas mērķus, kas saistīti ar tabakas akcīzes pārskatīšanu, tostarp tās galveno mērķi — pareizu iekšējā tirgus darbību, kā minēts tabakas akcīzes nodokļa direktīvas 4. pantā. Tādēļ EESK uzskata, ka politikas veidotājiem grūtākais uzdevums šajā jomā ir panākt optimālu līdzsvaru starp interesēm, kas atbalsta dažādas ekonomiskās, sociālās, drošības un fiskālās politikas. Jāņem vērā dažādi aspekti un dažādas vērtības.

1.3. EESK atzinīgi vērtē Eiropas Komisijas priekšlikumu pakāpeniski pielīdzināt sasmalcinātai tabakai piemērotās minimālās likmes cigarešu likmēm un pastiprināt cigarešu, cigāru un pīpju tabakas definīciju, lai novērstu manipulēšanu ar tabakas izstrādājumu nosaukumu, kuras nolūks ir zemākā akcīzes nodokļa piemērošana.

1.4. EESK atbalsta Eiropas Komisijas pieeju, kura ļauj dalībvalstīm daudz brīvāk pieņemt lēmumus, kas atbilst pašu šo dalībvalstu politikas mērķiem, piemēram, paplašinot diapazonu īpašā akcīzes nodokļa par cigaretēm īpatsvaram kopējā nodokļu

slogā vai ierosinot labvēlīgākus noteikumus minimālā nodokļu līmeņa noteikšanā cigaretēm.

1.5. EESK iesaka samazināt ierosināto minimālo akcīzi EUR 90 apmērā un/vai pagarināt četru gadu periodu līdz astoņiem gadiem (līdz 2018. gada 1. janvārim). Ņemot vērā dalībvalstu atšķirīgās tradīcijas un sociālo daudzveidību, jāatzīmē, ka dažās valstīs, jo īpaši tajās, kas tikai nesen iestājās Eiropas Savienībā, minimālā akcīzes nodokļa paaugstināšana no EUR 64 līdz EUR 90 par 1 000 cigaretēm var radīt vairākas negatīvas sekas. Dažas valstis vēl nav pat sasniegušas minimālā akcīzes nodokļa līmeni, kādu pieprasa pašreizējās direktīvas. Minimālais akcīzes nodoklis EUR 90 apmērā visām mazumtirdzniecības cenām četru gadu laikposmā veido palielinājumu par 41 %, un tas ir vismaz par 300 % augstāks nekā gaidāmais patēriņa cenu pieaugums Eiropas Savienībā. Pastāv iespēja, ka šāds radikāls solis nedaudz mazinās patēriņu, samazinās potenciālos budžeta ieņēmumus un patērētāju pirkatspēju, veicinās kontrabandu un nelikumīgās darbības, kā arī palielinās inflāciju.

1.6. Jāatzīmē, ka daži no ierosinātajiem pasākumiem veicinās nodokļu likmju saskaņotību Eiropas Savienībā. Ļoti iespējams, ka ierosināto pasākumu dēļ dalībvalstu nodokļu politikā neizaudīs absolūtās un relatīvās atšķirības.

1.7. Piemēram, proporcionalitātes prasības cēlonis vēsturiski ir vēlme saskaņot akcīzes nodokli Eiropas Savienībā, tomēr agrāk tā nav sekmējusi saskaņotību un tikpat labi var sniegt pretējus rezultātus. Piedāvājums palielināt minimālā akcīzes nodokļa piemērošanas biežumu no 57 % līdz 63 %, neapšaubāmi radītu vēl lielākas akcīzes nodokļa atšķirības, un tam var būt nopietnas sekas inflācijas jomā, kā norādīts Komisijas ietekmes novērtējuma ziņojumā. Neskaidrās ietekmes dēļ, ko radītu prasība pēc proporcionāla minimuma, būtu vēlreiz nopietni jāanalizē un no jauna jāizvērtē ne tikai piedāvātais palielinājums, bet arī tā nepieciešamības iemesli.

1.8. Populārākās cenu kategorijas (PCK) aizstāšana ar vidējām svērtām cenām (VSC) kā zināmu standartu attiecībā uz prasību pēc proporcionāla minimuma visticamāk neradītu tirgū lielāku pārskatāmību, kā arī neveicinātu nedz valsts ieņēmumu labāku prognozējamību, nedz saskaņotību cigarešu tirgū. Tādēļ rodas jautājums, vai nevarētu vēl vairāk vienkāršot Komisijas priekšlikumu.

1.9. Joprojām ir aktuāls jautājums par labāko nodokļu veidu attiecībā uz tabakas izstrādājumiem. Uzsverot proporcionālu nodokļu likmi, var rasties pozitīva ietekme uz melnā tirgus izskaušanu, tomēr šī ietekme ir atkarīga no dažādiem faktoriem, tādēļ tā nav viennozīmīga. Dodot priekšroku tikai īpašajām nodokļu likmēm, var nodrošināt augstākus nodokļu ieņēmumus un paaugstināt minimālo nodokļu līmeni, lai sekmētu veselības aizsardzības politikas mērķu sasniegšanu un nodokļu tuvināšanu Kopienas iekšējā tirgū.

1.10. Prasība obligāti piemērot minimālo akcīzes nodokli (attiecīgi 38 % un 42 %) visa veida sasmalcinātai tabakai, aizstājot ar to pašreizējo minimālo nodokli, kas noteikts kā procents no mazumtirdzniecības cenas vai kā fiksēta likme par kilogramu, radītu obligātu *ad valorem* akcīzes nodokļa struktūru un likvidētu pašreizējo izvēles brīvību attiecībā uz sasmalcinātās tabakas struktūru, tādēļ tā nav ieteicama.

1.11. Nodokļu un veselības aizsardzības politikas saikni lielā mērā nosaka tabakas akcīzes nodokļu ieņēmumu piesaiste pasākumiem, kuru mērķis ir novērst tabakas patēriņa negatīvās sekas. Tomēr, ņemot vērā attiecīgo pasākumu pašreizējo kopējo finansējumu, ir pilnīgi skaidrs, ka tabakas akcīzes nodokļa ieņēmumu lielākā daļa tiek tērēta tādām darbībām un politikām, kam nav nekāda sakara ar minētajiem veselības aizsardzības politikas mērķiem. Tādējādi ir skaidrs, ka fiskālie mērķi joprojām ir pamatmērķi tabakas izstrādājumu aplikšanai ar akcīzes nodokli.

2. Ievads

2.1. Saskaņā ar tabakas akcīzes direktīvām Eiropas Komisijai reizi četros gados jāpārbauda, vai vienotais tirgus darbojas netraucēti, kāda ir akcīzes nodokļa likmju faktiskā vērtība un kā tiek pildīti plašākie Līguma mērķi. Eiropas Savienības noteikumiem par tabaku jāgarantē pienācīga iekšējā tirgus darbība, bet vienlaikus jāsekmē arī ES mērķis mazināt tabakas patēriņu.

2.2. Pašreizējais pārskats ir ceturtais pārskats, un tajā atkal ir ierosināti vairāki būtiski grozījumi spēkā esošajos Kopienas tiesību aktos, lai modernizētu spēkā esošos noteikumus un

nodrošinātu ražotājiem līdzvērtīgus konkurences apstākļus. Reforma paredz vairākus priekšlikumus.

2.3. Kaut arī akcīzes nodoklis valstu līmenī galvenokārt ir ieņēmumu gūšanas līdzeklis, politikas izstrādē šajā jomā ir jāņem vērā Līguma plašākie mērķi⁽¹⁾. Turklāt šajā pārskatā izšķirīga nozīme ir sabiedrības veselības aizsardzībai, ņemot vērā, ka Eiropas Kopiena 2005. gada 30. jūnijā pievienojās Pasaules Veselības organizācijas (PVO) Pamatkonvencijai par tabakas kontroli un ka vairākas dalībvalstis pieprasa augstāku iedzīvotāju veselības aizsardzības līmeni, attiecīgi augstāku Eiropas minimumu attiecībā uz akcīzes nodokli tabakai.

2.4. Komisijas priekšlikumā ierosināts noteikt minimālo nodokļa summu un nodokļu "sliksni" visām cigaretēm, kas tiek pārdotas Eiropas Savienībā, dodot iespēju risināt veselības problēmas visās cigarešu kategorijās. Tas paredz palielināt minimālās prasības, lai veicinātu tabakas patēriņa samazināšanos turpmākajos piecos gados, jo īpaši nepieļaujot to, ka atsevišķu dalībvalstu ievērojami zemākās nodokļu likmes kaitē citu dalībvalstu tabakas kontroles politikai. Turklāt priekšlikums dod iespēju dalībvalstīm būt elastīgākām, piemērojot īpašos nodokļus un minimālos akcīzes nodokļus cigaretēm, lai sasniegtu veselības aizsardzības mērķus. Tas arī paredz pielīdzināt sasmalcinātai smēķējamai tabakai, kas paredzēta cigarešu uztīšanai, piemērojamas akcīzes nodokļu likmes un struktūras cigarešu akcīzes nodokļu likmēm un struktūrai, lai cigaretes mazāk tiktu aizstātas ar sasmalcinātu tabaku.

3. Komisijas ierosināto pasākumu kopsavilkums

3.1. Aizstāt PCK ar vidējām svērtām cenām (VSC) kā zināmu standartu attiecībā uz prasību pēc proporcionāla minimuma. Komisija uzskata, ka PCK koncepcija kā atskaites punkts, nosakot minimālās nodokļu likmes, neatbilst iekšējā tirgus mērķiem, jo šķēļ dalībvalstu tabakas tirgu;

3.2. paaugstināt minimālo akcīzes nodokli cigaretēm, ņemot vērā cenu saskaņošanu iekšējā tirgū un veselības aizsardzības apsvērumus. Tiek piedāvāts 2014. gada 1. janvārī paaugstināt minimālo akcīzes nodokli no EUR 64 līdz EUR 90 par 1 000 cigaretēm, bet proporcionālo minimumu — no 57 % līdz 63 % no vidējām svērtām cenām. Tomēr dalībvalstīm, kas piemēro akcīzes nodokli vismaz EUR 122 apjomā par 1 000 cigaretēm, pamatojoties uz vidējo svērto mazumtirdzniecības cenu, nav jāpilda prasība par 63 % minimumu. Arī valstīm, kurām noteikts pārejas periods attiecībā uz pašreizējā minimālā cigarešu nodokļa līmeņa sasniegšanu varētu piemērot vienu vai divus gadus ilgu pārejas periodu, lai izpildītu šīs paaugstinātās prasības;

⁽¹⁾ Līguma 152. pants paredz, ka nosakot un īstenojot visu Kopienas politiku un darbības, ir jānodrošina augsts cilvēku veselības aizsardzības līmenis.

3.3. piemērot prasību par minimālo akcīzes nodokļa likmi, ko paredz Eiropas Savienības direktīva, ne tikai PCK cigaretēm (kā noteikts pašlaik), bet visām attiecīgajā valstī pārdotajām cigaretēm. Pēc Komisijas domām, tas izveidotu arī “nodokļu sliekšni” ES pārdotajām cigaretēm, kas darbotos iekšējā tirgū un palīdzētu risināt veselības aizsardzības problēmas visās cigarešu kategorijās;

3.4. atļaut dalībvalstīm paplašināt īpašā akcīzes nodokļa daļu kopējā nodokļu slogā no 5 %–55 % līdz 10 %–75 %, lai padarītu akcīzes nodokļa struktūru elastīgāku;

3.5. sasmalcinātai tabakai, kas paredzēta cigarešu tīšanai, piemērotās minimālās likmes pakāpeniski pielīdzināt cigarešu likmēm. Izvēlēta nodokļu attiecība starp sasmalcināto tabaku un cigaretēm ir 2/3. Līdz ar to sasmalcinātai tabakai minimālais akcīzes nodoklis būs EUR 43 par kilogramu, bet proporcionālā minimuma prasībai jābūt 38 % vidējās svērtās cenas. Ja iepriekš minēto attiecību piedāvātajā akcīzes nodokļa palielinājumā cigaretēm piemērotu no 2014. gada 1. janvāra, akcīzes nodoklis sasmalcinātai tabakai pieaugtu līdz EUR 60 un 42 %. Tāpat šis priekšlikums paredz atcelt pašreizējo izvēles iespēju piemērot sasmalcinātai tabakai proporcionalitātes prasību vai minimālo īpašo nodokli, un tas šim tabakas izstrādājumu veidam radītu obligātu *ad valorem* nodokļa struktūru;

3.6. ņemot vērā inflāciju, koriģēt minimālās prasības attiecībā uz cigāriem, cigarilliem un smēķējamo tabaku. Tas ir nepieciešams, lai ņemtu vērā inflāciju laikposmā no 2003. līdz 2007. gadam: saskaņā ar Eurostat datiem tā bija 8 % attiecībā uz patēriņa cenu saskaņotā indeksa gada izmaiņu rādītāju. Tiek piedāvāts paaugstināt minimuma prasību līdz EUR 12 par cigāriem un cigarilliem un līdz EUR 22 par pārējo smēķējamo tabaku;

3.7. grozīt un precizēt cigarešu, cigāru un pīpu tabakas definīcijas, lai novērstu manipulācijas ar tabakas izstrādājumu nosaukumiem, kas vērstas uz zemāka akcīzes nodokļa piemērošanu.

3.8. Komisija uzskata, ka, raugoties no iekšējā tirgus, budžeta, kā arī veselības aizsardzības redzespunkta, īpašajiem un minimālajiem nodokļiem ir acīmredzamas priekšrocības. Tāpēc Komisija ierosina piešķirt lielāku elastību tām dalībvalstīm, kas vairāk izmanto īpašos akcīzes nodokļus vai minimālos nodokļus.

3.9. Eiropas Komisija regulāri izvērtē akcīzes nodokļa struktūru un likmes dalībvalstīs, un tā izmanto informāciju par patēriņam nodoto tabakas izstrādājumu daudzumu un cenām. Lai

nodrošinātu efektīvu un produktīvu informācijas apkopošanu no visām dalībvalstīm, ir ierosināti jauni noteikumi attiecībā uz informācijas sniegšanu, kā arī nepieciešamo statistikas datu definīciju.

4. Dažādas pieejas akcīzes nodokļa likmei

4.1. Pusotra gadsimta laikā kopš pirmās cigaretes laišanas Londonas tirgū 1861. gadā tabaka un tabakas izstrādājumi ir tikuši daudz regulēti ar dažādiem tiesību aktiem un aplikti ar dažādiem nodokļiem. Akcīzes nodokļa ieviešana šajā jomā bija pavērsiena punkts. Kaut arī sākotnēji akcīzes nodokļa, ar ko apliek tabaku, galvenais mērķis bija tikai fiskāls, mūsdienā pasaulē tā funkcijas mainās, un šis nodoklis arvien vairāk kļūst par sabiedrības veselības un sociālās politikas instrumentu.

4.2. Šāds stāvoklis izraisa daudzus ētiskus, ekonomiskus un cita veida jautājumus. No tiem visbiežāk uzdotais ir jautājums par piemērotāko nodokļu veidu, jo īpaši Eiropas vienotā tirgus kontekstā. Rodas arī jautājumi, kā izmantot ieņēmumus no tabakas nodokļiem un vai veselības aizsardzības un sociālos mērķus vislabāk sasniegt ar nodokļu politikas palīdzību.

4.3. Eiropai ir vairāk nekā 30 gadu ilga pieredze centienos saskaņot tabakas akcīzes nodokļus. Šā procesa mērķis bija saskaņot nodokļu struktūru un arī attiecīgās nodokļu likmes. Kaut gan EESK viennozīmīgi atbalsta saskaņošanu šajā jomā, ar nožēlu jāatzīst, ka reāla konverģence nekad nav panākta. Nacionālās tradīcijas un valstu nodokļu sistēmu ilglaicīgās vēsturiskās atšķirības ir galvenie iemesli, kas uztur pastāvošās atšķirības starp atsevišķām dalībvalstīm.

4.4. Šobrīd tabakai un tabakas izstrādājumiem var piemērot akcīzes nodokli ar trim dažādām struktūrām — īpašo, *ad valorem* un jaukta tipa nodokli. Pašlaik dalībvalstīm ir pienākums piemērot cigaretēm jaukta tipa nodokļu struktūru, bet tām ir tiesības pašām izlemt, kuru no minētajiem trim tabakas akcīzes nodokļa veidiem piemērot pārējiem tabakas izstrādājumiem.

4.4.1. *Ad valorem* nodokļa likme ir noteikta kā konkrētā tabakas izstrādājuma mazumtirdzniecības cenas procents. Fiskālu apsvērumu dēļ situācijā, kad valda augsta inflācija, *ad valorem* nodokļa likme valdībai ir efektīvākais līdzeklis, jo šā nodokļa ieņēmumi katrreiz palielinās automātiski, pieaugot tabakas izstrādājuma cenai. Taču *ad valorem* nodokļa likme var arī atturēt ražotājus no izstrādājuma kvalitātes uzlabošanas, ja tā rada augstākas cenas un tādēļ arī lielākus nodokļu maksājumus.

4.4.2. Īpašā nodokļa likme ir noteikta kā fiksēta summa par kilogramu vai gabalu (attiecībā uz cigāriem un cigarilliem). Īpašā nodokļa likme ir visefektīvākais līdzeklis, kā mazināt tabakas izstrādājumu patēriņu. Taču tai ir arī trūkumi. Tabakas ražotāji nevar ietekmēt akcīzes nodokli, kas izteikts ar īpašo likmi; tāpat arī tabakas izstrādājumu kvalitāte un cena neietekmē valsts nodokļu ieņēmumus.

4.4.3. Jaukta tipa struktūra ir īpašās un *ad valorem* nodokļa likmes apvienojums. Dalībvalstīm obligāti jāpiemēro šāda nodokļu likme attiecībā uz cigaretēm. Tomēr var noteikt arī minimālo akcīzes nodokli — tā nozīme palielinās, pieaugot *ad valorem* proporcijai kopējā jaukta tipa nodokļa likmē.

4.4.4. Papildus akcīzes nodoklim Eiropas Savienībā tabakas izstrādājumus apliek arī ar pievienotās vērtības nodokli. Saskaņā ar tiesību aktiem visās dalībvalstīs visiem tabakas izstrādājumiem piemēro PVN pamatlíkmi.

4.5. Jāņem vērā visi saistītie faktori, pieņemot lēmumu par tabakas akcīzes nodokļa struktūru. Izvēloties labāko risinājumu attiecībā uz vienu vai otru nodokļu iekasēšanas veidu, jāizvērtē tā ietekme no patērētāju, valdības un ražotāju viedokļa. Nav vienas nodokļu struktūras, kas šķistu optimāla visiem, jo īpašā un *ad valorem* nodokļa likmju optimāla apvienojums ir atkarīgs no katras atsevišķās valsts vai valdības politikas mērķiem.

Table 1: Comparison of Specific and Ad Valorem Taxes on Tobacco Market Participants

Participant/Concern	Impact	Specific Tax	Ad Valorem Tax
Consumer: Quality and Variety	Provide an incentive for higher quality and greater variety of products	Yes (upgrading effect).	No.
	Effect of tax increase on price	Higher prices (overshifting)	Lower prices (undershifting)
Government: Revenue and Administration	Maintain revenue value under high inflation.	No (should be adjusted by CPI).	Yes.
	Minimise evasion/avoidance and realise expected revenues	Manufacturer can manipulate cigarette length or pack size to reduce tax payment.	May need to set minimum price to counter abusive transfer pricing.
	Administration and Enforcement	Easy.	Must define the base for ad valorem in a way that minimises the industry's ability to avoid taxes
Domestic Producer: Profits and Marketshare	Protect domestic brands against international brands	No	Yes (the higher the price, the higher the absolute amount of tax paid per unit since tax is a percentage of price)

Source: The World Bank, www1.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf.

5. Dažādas pieejas attiecībā uz akcīzes nodokļa bāzi

5.1. Lai saskaņotu nodokļu politiku Eiropas Savienības dalībvalstīs, izmanto tā saukto “populārāko cenu kategoriju” (PCK) kā mehānismu minimālo nodokļu prasību aprēķināšanā tabakas izstrādājumiem.

5.2. Tomēr PCK kā instrumenta efektivitāte ir apšaubāma. Lielākie iebildumi pret PCK izmantošanu ir saistīti ar šādiem apsvērumiem:

— nav konsekvētu vai saskaņotu noteikumu PCK noteikšanai, un tas ir lielu atšķirību cēlonis dalībvalstīs (skat. 1. attēlu un 1. diagrammu);

- salīdzinot ar situāciju pirms 30 gadiem, kad tika ieviesta PCK, tirgus situācija ir mainījies un ir ievērojami pieaugusi izstrādājumu daudzveidība;
- dominējošajiem ražotājiem ir iespējas palielināt nodokļu slogu saviem konkurentiem, mainot izstrādājumu cenu, lai šādi mainītu PCK;
- PCK cenas var mainīties ik gadu, un tas apgrūtina akcīzes nodokļa ieņēmumu novērtēšanu nākotnē u.c.

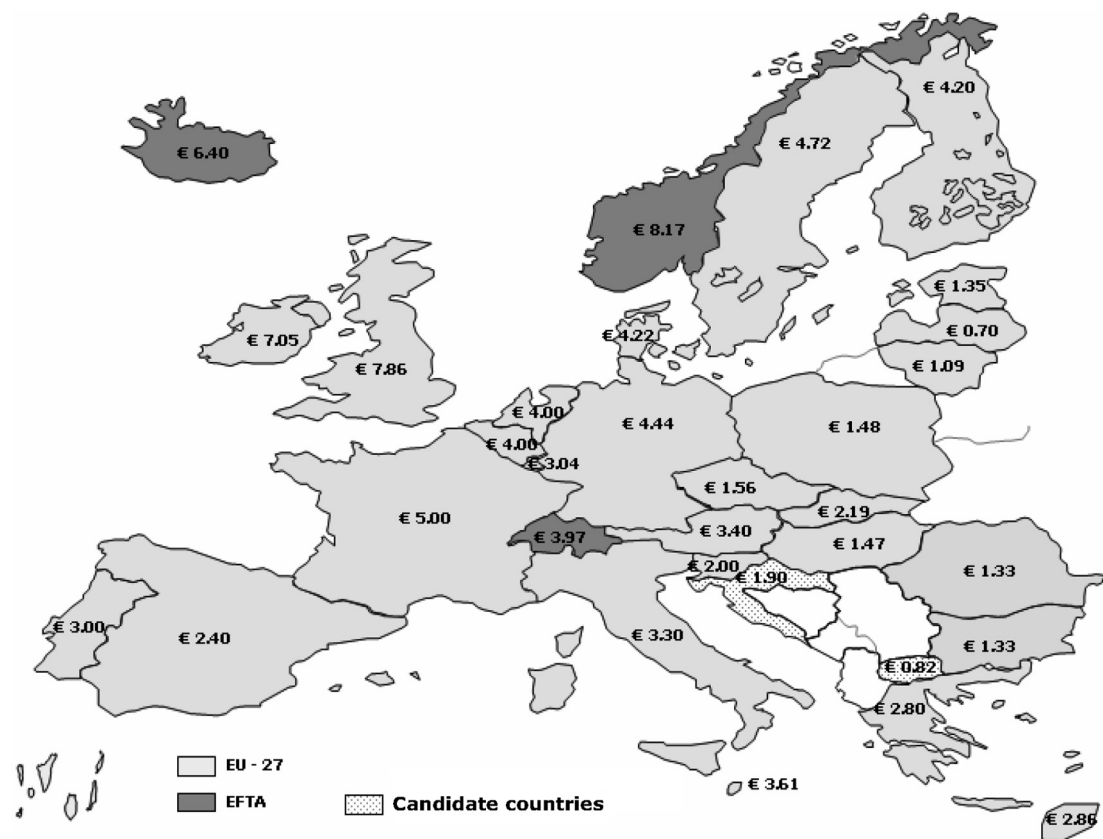
5.3. Visu iepriekš minēto iemeslu dēļ Eiropas Komisija ierosina aizstāt PCK ar vidējām svērtām cenām (VSC) kā zināmu standartu attiecībā uz prasību pēc proporcionāla minimuma. Tāpat šo izmaiņu dēļ prasību par minimālo akcīzes nodokļa likmi, ko paredz Eiropas Savienības direktīva, piemēros ne tikai PCK cigaretēm (kā noteikts patlaban), bet visām attiecīgajām

valstī pārdotajām cigaretēm. Vidējās svērtās cenas aprēķina, izdalot pārdoto cigarešu skaitu un cenas reizinājumu ar kopējo pārdoto cigarešu skaitu. Tāpēc ietekme uz akcīzes nodokļa lielumu var būt divējāda. Ja kādā valstī populārākas ir salīdzinoši dārgas cigaretes, minimālais akcīzes nodoklis, ko aprēķina pēc vidējām svērtām cenām, kā atskaites punkts, būs mazāks nekā akcīzes nodoklis, ko aprēķina ar PCK. Un otrādi: ja populārākas ir salīdzinoši lētākas cigaretes, akcīzes nodoklis, ko aprēķina pēc vidējām svērtām cenām, būs lielāks, salīdzinot ar to, ko aprēķina pēc PCK. Ja populārākās cigaretes atrodas cenu kategorijas intervāla vidusdaļā, akcīzes nodoklis būs vienāds, rēķinot ar jebkuru metodi.

5.4. Plānojot nodokļus, valdībai PCK un VSC aprēķināšana ir samērā sarežģīta, jo abas šīs kategorijas mainās gadu no gada un nav viegli prognozējamas. Bez skaidras un vienotas metodoloģijas, kā aprēķināt VSC, pastāv risks, ka tas būs vēl viens sarežģīts un nepārredzams pasākums. Tādēļ rodas jautājums, vai nevarētu vēl vairāk vienkāršot Komisijas priekšlikumus.

Picture 1:

Different prices of the MPPC across Europe (as of January 1, 2008)



Source: <http://europa.eu> - Excise duty tables: Manufactured Tobacco

6. Iespējamās ietekmes un politikas novērtējums

6.1. Veselības aizsardzības politikas mērķi

6.1.1. Pasaules Veselības organizācija pēc tās dalībvalstu sanāksmes 2003. gadā publicēja Pamatkonvenciju par tabakas kontroli (PKTK), kas raksturo iespējamās veidus, kā mazināt tabakas izstrādājumu patēriņu. 2005. gada 30. jūnijā Eiropas Savienība oficiāli atzina PKTK un Eiropas Komisija to iekļāva tiesību sistēmā, kas jāievēro visās dalībvalstīs.

6.1.2. Eiropas Savienības stratēģija tabakas patēriņa apkarošanā ir izklāstīta Komisijas dokumentā "Tabaka vai veselība Eiropas Savienībā". Šis dokuments atzīst tabakas akcīzes nodokli par galveno instrumentu cīņā pret tabakas patēriņu. Dokumentā skaidri pateikts, ka jautājumā par tabakas akcīzes nodokli veselības aizsardzības politikas mērķiem jābūt svarīgākiem par fiskālās politikas mērķiem. Kā vienu no pasākumiem Komisija ierosina arī tabakas izslēgšanu no patēriņa cenu indeksa.

6.1.3. Eiropas Komisija piedāvā pakāpenisku, bet krasu tabakas akcīzes nodokļa likmju palielinājumu, uzsverot akcīzes nodokļa likmju saskaņošanu starp dalībvalstīm. Attiecībā uz sasmalcinātu tabaku, tiek piedāvāts krass nodokļu palielinājums, tā kā paštītās cigaretes pašlaik aizņem ievērojamu tirgus daļu. Komisija uzsver, ka dalībvalstīm saistībā ar tabakas izstrādājumiem jāuzsver kontrabandas un citu nelikumīgo darbību kontrole.

6.1.4. Tabakas ražošanas izmaksas Eiropas Savienībā tiek vērtētas aptuveni EUR 100 miljardu apmērā. Ir aprēķināts, ka vismaz 650 000 Eiropas iedzīvotāju ik gadu mirst tabakas patē-

riņa rezultātā un vismaz 13 miljoni cieš no hroniskām saslimšanām, kuras saistītas ar smēķēšanu.

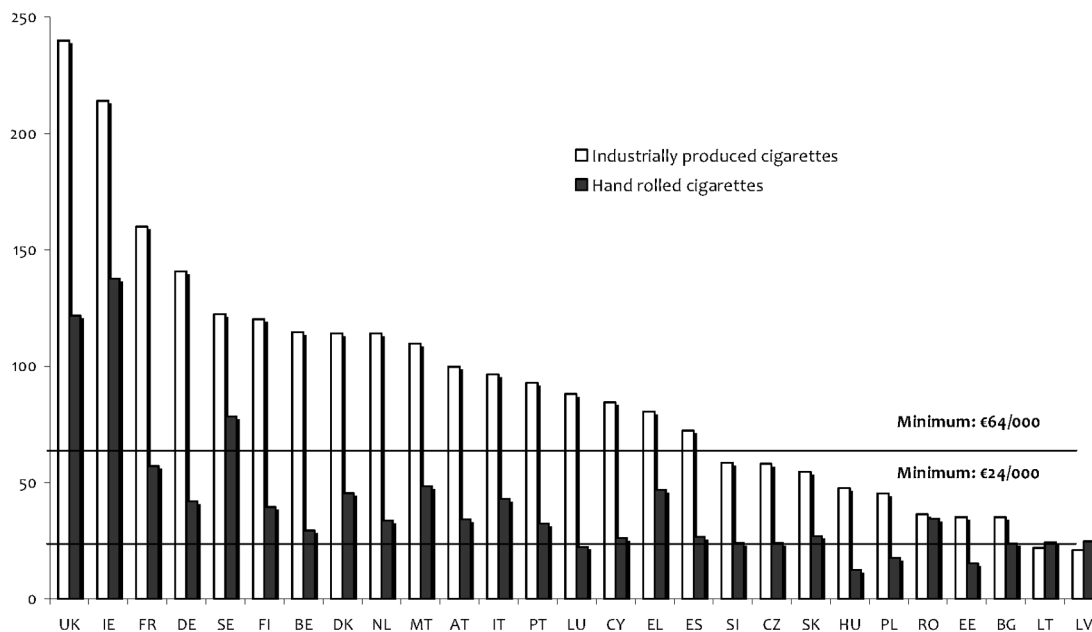
6.1.5. Saistībā ar tabakas aplikšanu ar nodokļiem ir jāmin arī kāds cits aspekts, proti, atšķirības cigarešu un smēķējamās tabakas aplikšanā ar nodokļiem, kas lielā mērā ietekmē patērētāju uzvedību. PVO pētījumos⁽¹⁾ par šo jautājumu ir konstatēts, ka tikmēr, kamēr visi tabakas izstrādājumi netiks aplikti ar vienādiem nodokļiem, smēķētāji aizstās vienus tabakas izstrādājumu veidus ar citiem. Tādēļ PVO iesaka aplikēt visus tabakas izstrādājumus — cigaretes, tabaku, cigārus un citus izstrādājumus — ar vienādu nodokļa likmi.

6.1.6. Papildus nodokļu paaugstināšanai dažas valstis ir noteikušas arī minimālo cigarešu cenu, jo tikai nodokļu paaugstinājums vien ne vienmēr rada vēlamu cenu paaugstinājumu, kas mazinātu tabakas patēriņu. Pašlaik četras valstis (Itālija, Īrija, Austrija un Francija; turklāt kā izvēles iespēju to piedāvā arī Portugāles likumi) ir ieviesušas šādus cenu pasākumus, kuru dēļ Komisija visas četras minētās valstis ir iesūdzējusi Eiropas Kopienas Tiesā, uzskatot šādu regulējumu par ES nodokļu direktīvu un līguma garantētās cenu brīvības pārkāpumu. Vēl ES valstu valdību vidū bieži ir sastopama prakse mēģināt regulēt cigarešu skaitu vienā cigarešu paciņā. 2006. gada 1. maijā noteikumi par minimālo cigarešu skaitu vienā paciņā pastāvēja 17 Eiropas Savienības valstīs. Lielākajā daļā šo valstu minētie noteikumi bija pieņemti pēdējo piecu gadu laikā. Tādēļ ir redzams, ka dalībvalstis papildina to fiskālos pamatnoteikumus ar cenu un minimālā paciņas satura prasībām, izmantojot tās kā papildu instrumentus, lai nodrošinātu vajadzīgo līdzsvaru starp fiskālās un sabiedrības veselības politikas mērķiem. Šajā pārskatā tiek ierosināts turpmāk regulēt minētos valstu pasākumus ES līmenī, lai sekmētu saskaņošanu Eiropas Savienības mērogā.

⁽¹⁾ Pasaules Veselības organizācijas pamatnostādnes tabakas epidēmijas kontroles un uzraudzības jomā, 1998. gads.

Chart 1:

Comparison of excise duty on cigarettes (min. EUR 64 per 1 000) and hand rolled cigarettes (fine cut, min. EUR 24 per 1 000 hand rolled cigarettes) as of 1 January 2007 ⁽¹⁾



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco – TIRSP 2007 for fine cut as per the EU Commission Impact Assessment, accompanying document to the Proposal for a Council Directive – SEC(2008) 2266.

6.2. Sociālās politikas mērķi

6.2.1. Eiropas Komisija, ņemot vērā iepriekšējo gadu pieredzi, uzskata, ka ir nepieciešams cigarešu nodokļa palielinājums par 25 %, lai 22 dalībvalstīs mazinātu cigarešu patēriņu par 10 %. Tomēr šī ietekme var būt atšķirīga, jo dalībvalstīs pastāv dažādi nodokļu līmeņi; ietekme dažās valstīs var atšķirties un jo īpaši — jaunajās dalībvalstīs.

6.2.2. Cigarešu cenu pieaugums augstāka akcīzes nodokļa iespaidā mazinātu patērētāju pirktspēju. Šis sekas var būt izteiktākas nabadzīgākās valstīs, jo īpaši dažās jaunajās ES dalībvalstīs. Salīdzinot ar vecākajām Eiropas Savienības dalībvalstīm, dzīves līmenis dažās Centrālās un Austrumeiropas valstīs vēl arvien ir zems, un cilvēki lielāko daļu savu ienākumu tērē pirmās nepieciešamības precēm. Kaut arī cigarešu cenas šajās valstīs ir daudz zemākas nekā vecajās Eiropas Savienības dalībvalstīs, novērtējot pēc pirktspējas, cigaretes, tāpat kā citas preces nebūt nav vieglāk pieejamas. Turklāt jāņem vērā apstākļi, ka valstīs ar zemāku dzīves līmeni lielākā daļā ienākumu tiek tērēta alkoholam un

tabakas izstrādājumiem. Tādēļ Eiropas Savienības jaunajās valstīs cenu paaugstināšana ietekmētu patērētājus vairāk nekā ES dalībvalstīs ar augstāku dzīves līmeni.

6.2.3. Pieprasījums pēc cigaretēm ir salīdzinoši neelastīgs. Tas nozīmē, ka cigarešu cenu paaugstināšana nerada lielu patēriņa samazinājumu. Tādēļ, paaugstinoties cigarešu cenām, patērētāji var reaģēt divējādi. Daži var būt spiesti tērēt mazāk naudas citu preču iegādei, tātad mazināsies viņu pirktspēja. Citi var sākt pirt lētākas cigaretes un tabakas izstrādājumus (šo situāciju apzīmē kā “degradāciju”) vai iegādāties cigaretes, izmantojot nelegālas tirdzniecības kanālus.

6.2.4. Medicīniskie pētījumi liecina, ka, lai gan cigarešu cenu paaugstināšana var kopumā mazināt smēķēšanas izplatību, var neizzust atšķirības smēķēšanā, kuras saistītas ar ienākumiem. Faktiski pētījums, kura rezultāti publicēti izdevumā “*American Journal of Public Health*”, pierāda, ka, palielinoties cigarešu paciņas cenai, atšķirības smēķēšanas izplatībā starp iedzīvotāju grupām ar dažādiem ienākumiem, arvien padziļinās, turklāt

⁽¹⁾ 1 piece of hand rolled cigarette = 0.75 g.

palielinās smēķējošo personu īpatsvars ar zemiem ienākumiem. Pētījumā secināts, ka cigarešu cenu paaugstināšana var radīt neproporcionālu slogu nabadzīgajiem smēķētājiem. ⁽¹⁾

6.2.5. Piedāvātais minimālais akcīzes nodoklis EUR 90 apmērā visām mazumtirdzniecības cenām četru gadu laikposmā veido palielinājumu par 41 %, un tas ir vismaz par 300 % augstāks nekā plānotais patēriņa cenu pieaugums Eiropas Savienībā. Šāds akcīzes nodokļa palielinājums paaugstinātu inflāciju. Cigarešu akcīzes nodokļa krass palielinājums var paaugstināt cigarešu cenas, vienlaikus paaugstinot patēriņa cenu indeksu. Cigarešu cenu izslēgšana no Saskaņotā patēriņa cenu indeksa (kā ierosināts pētījumā "Tabaka vai veselība Eiropas Savienībā") novērstu šīs sekas *de iure*, tomēr *de facto* saglabātos sociālās sekas, jo šāda rīcība ietekmētu inflācijas indeksa aprēķinu pareizību un līdz ar to negatīvi atsauktos uz algu korekcijām.

6.3. Fiskālās politikas mērķi

6.3.1. Attiecībā uz tabakas akcīzes nodokļa ieņēmumiem un šo ieņēmumu tērēšanas veidiem ir skaidrs, ka faktiski akcīzes nodokļa palielināšanas galvenais mērķis ir palielināt finansējumu valstu valdību vispārējiem izdevumiem.

6.3.2. Nodokļu un veselības aizsardzības politikas saikni lielā mērā nosaka tabakas akcīzes nodokļu ieņēmumu piesaiste pasākumiem, kuru mērķis ir novērst tabakas patēriņa negatīvās sekas. Tomēr, ņemot vērā attiecīgo pasākumu pašreizējo kopējo finansējumu, ir pilnīgi skaidrs, ka tabakas akcīzes nodokļa ieņēmumu lielākā daļa tiek tērēta tādām darbībām un politikām, kam nav nekāda sakara ar minētajiem veselības aizsardzības politikas mērķiem.

6.3.3. Tādējādi ir visnotaļ skaidrs, ka fiskālie mērķi joprojām ir galvenais iemesls, kāpēc tabakas izstrādājumus apliek ar akcīzes nodokli. Tomēr šajā gadījumā fiskālo mērķu sasniegšanu sarežģī sabiedrības veselības apdrošināšanas esamība. Ja veselības apdrošināšanas sistēmas un jo īpaši veselības apdrošināšanas iemaksas atspoguļotu smēķēšanas radītos riskus, smēķētāji būtu spiesti segt šā ieraduma patiesās izmaksas. Tas principā atbilstu vairumam starptautisko organizāciju un valstu valdību izstrādāto tabakas izplatības un smēķēšanas ierobežošanas stratēģiju.

6.3.4. Izvērtējot fiskālos aspektus tabakas aplikšanā ar nodokļiem, jāatzīmē, ka akcīzes nodokļa paaugstināšana varētu

palielināt budžeta ieņēmumus, tomēr nevar apgalvot, ka tā tos noteikti palielinās. Iespējamās kontrabandas un nelikumīgās tirdzniecības pieauguma dēļ, kā arī lētāko cigarešu iespējamās popularitātes pieauguma dēļ ir iespējams, ka, paaugstinot akcīzes nodokli, budžeta ieņēmumi nevis palielināsies, bet gan tieši otrādi — samazināsies. Ja pēc akcīzes nodokļa palielināšanas paplašināsies nelegālā tirdzniecība, budžeta ieņēmumu samazinājums, kuru radīs nelikumīgās tirdzniecības pieaugums, faktiski var būt lielāks par ieņēmumu palielinājumu, ko radīs paaugstinātais akcīzes nodoklis.

6.4. Drošības politikas mērķi (nelegālā tirdzniecība)

6.4.1. Nodokļu iekasētājiem vienmēr ir nācies cīnīties ar izvairīšanos no nodokļiem. Tabakas izstrādājumu jomā ir iespējamās divas galvenās nelikumīgās darbības: preču viltošana un kontrabanda.

6.4.2. No ekonomikas viedokļa raugoties, akcīzes nodokļa palielināšana veicina cigarešu kontrabandu un nelegālo tirdzniecību. Kontrabanda ir ekonomiska darbība, uz kuru attiecas piedāvājuma un pieprasījuma likumi. Akcīzes nodokļa paaugstināšana padziļina cenu atšķirības starp legālajām un kontrabandas ceļā ievestajām cigaretēm, tādēļ palielinās pieprasījums pēc kontrabandas cigaretēm. Palielinoties pieprasījumam, aug arī kontrabandas cigarešu cenas, tādēļ kontrabanda kļūst izdevīgāka un tās apjomi palielinās. Tas attiecas uz nelegālo tirdzniecību ar cigaretēm ES iekšienē, kā arī uz kontrabandu no citām valstīm. Jaunajās dalībvalstīs cenas un citi apstākļi ir jo īpaši labvēlīgi kontrabandas no kopējā tirgū neietilpstošām valstīm attīstībai: austrumos esošajās kaimiņvalstīs cenas salīdzinoši arvien samazinās, un jaunajām dalībvalstīm ir arī mazāk resursu robežu patrolēšanai, tādēļ ēnu ekonomikas darbību īpatsvars dažkārt ir ievērojams. Piemēram, sabiedriskās domas aptaujā, kas tika veikta 2008. gadā Lietuvā ⁽²⁾, gandrīz 38,9 % aptaujas dalībnieku atbilstoši vai tiecas attaisnot kontrabandu. Pētot nelegālo tirgus attīstības priekšnoteikumus, ir svarīgi ņemt vērā ēnu ekonomikas apjomu ne tikai Eiropas Savienībā, bet arī potenciālajos kontrabandas izcelsmes avotos — kaimiņvalstīs.

6.4.3. Minēto situāciju var raksturot ar Lietuvas piemēru. Tiecoties saskaņot Lietuvai nodokļu sistēmu ar Eiropas Savienības sistēmu, Lietuvā laikā no 2002. līdz 2004. gadam tika krasi paaugstināts tabakas akcīzes nodoklis (no 2001. gada līdz 2004. gadam akcīzes nodokļa slogs pieauga par 121 %). Tas radīja krasu cigarešu cenu pieaugumu. Akcīzes nodokļa palielināšana pārveidoja tabakas tirgu. Legālo cigarešu pārdošanas apjomi samazinājās, bet kontrabanda un nelegālā tirdzniecība pieauga. Laikā no 2001. līdz 2004. gadam aizturēto kontrabandas preču apjoms palielinājās gandrīz 13 reizes. 2004. gadā legālā un nelegālā tirgus daļa (rēķinot pēc pārdotajām vienībām) gandrīz izlīdzinājās.

⁽¹⁾ Franks et al.: Cigarette Prices, Smoking, and the Poor: Implications of Recent Trends, *American Journal of Public Health*, October 2007, Vol. 97, No. 10

⁽²⁾ http://www.freema.org/index.php/research/opinion_poll_public_perceptions_of_smuggling/4656.

6.4.4. Vērtējot akcīzes nodokļa efektivitāti, ir būtiski ņemt vērā izmaiņas cigarešu kopējā patēriņā (t. i., gan legālajā, gan nelegālajā patēriņā). Starptautiskā pieredze apliecina, ka agresīvs nodokļu un līdz ar to arī cenu kāpums drīzāk samazina legālās tirdzniecības apjomus, nevis maina patēriņa kopējo apjomu, un iemesls ir nelegālā tirgus paplašināšanās. Tieši tā notika arī Lietuvā: kad laikā no 2002. līdz 2004. gadam palielinājās akcīzes nodoklis, kopējais patēriņš samazinājās, bet šīs izmaiņas nebija tik izteiktas kā legālās cigarešu tirdzniecības apjomu samazinājums.

6.4.5. Apstākļi, ka lielās cenu un nodokļu atšķirības tiešām ir viens no galvenajiem cēloņiem, kādēļ būtiski pieauga kontra-bandas apjomi no dažām kaimiņvalstīm uz Eiropas Savienību jo īpaši attiecībā uz cigaretēm, 2008. gada septembrī Eiropas Parlamentā atzina Eiropas komisārs *Laszlo Kovacs*. Tādēļ nebūtu ieteicams pieņemt tādas lēmumus par Eiropas Savienības minimālās akcīzes prasību palielināšanu, kas vēl vairāk padziļinātu šo problēmu.

6.5. *Iekšējā tirgus mērķi (tirgus saskaņošana)*

6.5.1. Neraugoties uz trīsdesmit gadus ilgo akcīzes nodokļa saskaņošanu Eiropas Savienībā, tabakas izstrādājumu nodokļu atšķirības ES gan attiecībā uz nodokļu struktūru, gan kopējo nodokļu slogu vēl joprojām ir ievērojamas.

6.5.2. Neraugoties uz to, ka dažas valstis ir izvīrējušas veselības aizsardzības politiku par savu galveno prioritāti, tradīciju un sociālo apstākļu dēļ joprojām pastāv dziļa plaša jautājumā par kopējo tabakas aplikšanu ar nodokļiem. Akcīzes nodokļu atšķirības Eiropas Savienībā svārstās no EUR 242 par 1 000 cigaretēm Apvienotajā Karalistē līdz EUR 19 par 1 000 cigaretēm Latvijā (2007. gada 1. janvāra dati). Faktiski tas varētu būt galvenais cēlonis, kādēļ nelegālās tirdzniecības apjoms Eiropas Kopienā (cigarešu apjoma ziņā) ir divreiz lielāks par kontrabandas apjomu no citām valstīm.

6.5.3. Jāatzīmē, ka tikai daži no ierosinātajiem pasākumiem veicinās nodokļu likmju ciešāku saskaņošanu Eiropas Savienībā. Ļoti iespējams, ka ierosināto pasākumu rezultātā absolūtās un relatīvās atšķirības dalībvalstu nodokļu politikās neizzudīs.

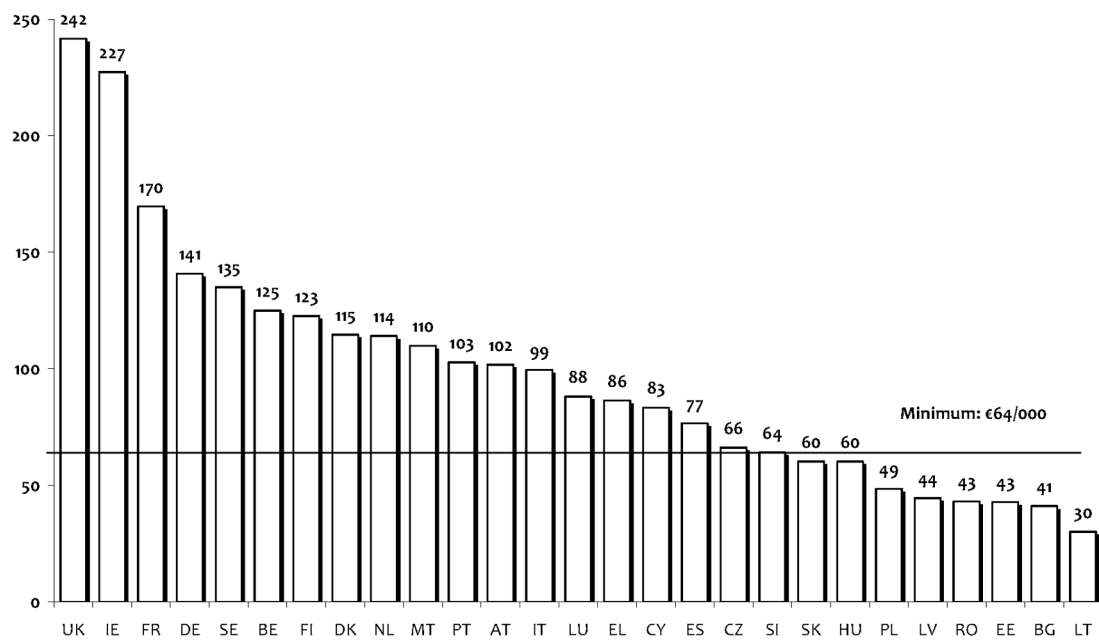
6.5.4. Piemēram, proporcionalitātes prasības cēlonis vēsturiski ir vēlme saskaņot akcīzes nodokli Eiropas Savienībā, tomēr līdz šim tā nav sekmējusi saskaņošanu un tikpat labi var dot pretējus rezultātus. Piemēram, Slovēnijā un Itālijā ir līdzīgs akcīzes nodokļa īpatsvars attiecībā uz PCK — aptuveni 58 %, bet akcīzes nodokļa ieņēmumi PCK Itālijā ir par 80 % lielāki nekā Slovēnijā — EUR 102,38 pret EUR 57,6 par 1 000 cigaretēm. Piedāvājums palielināt akcīzes nodokli no 57 % līdz 63 % neapšaubāmi radītu vēl lielākas akcīzes nodokļa atšķirības, un tam var būt nopietnas sekas inflācijas jomā, kā norādīts Komisijas ietekmes novērtējuma ziņojumā. Ņemot vērā šīs proporcionalā minimuma prasības apšaubāmo ietekmi, būtu vēlreiz nopietni jāanalizē un jāizvērtē ne tikai ierosinātais palielinājums, bet arī pašas prasības pastāvēšanas pamatotība.

6.5.5. Arī piedāvātais minimālā akcīzes nodokļa palielinājums cigaretēm no EUR 64 līdz EUR 90 par 1 000 gabaliem sekmētu saskaņošanu tikai tādā gadījumā, ja valstīs ar augstāku nodokļa likmi šis nodoklis netiktu vēl vairāk paaugstināts. No šāda viedokļa būtu interesanti novērtēt maksimālo nodokļa līmeni, kas papildinātu esošo minimālo nodokļa likmi.

6.5.6. Ņemot vērā apstākļi, ka vairākas dalībvalstis joprojām nav spējušas pielāgot minimālo likmi EUR 64 par tūkstoš cigaretēm pat attiecībā uz PCK, piedāvāto palielinājumu līdz EUR 90 vajadzētu pārskatīt un dažādu apsvērumu dēļ vai nu samazināt, vai nu atvēlēt ilgāku laikposmu, lai nodrošinātu palielinājuma ieviešanu līdz 2018. gada 1. janvārim.

Chart 2:

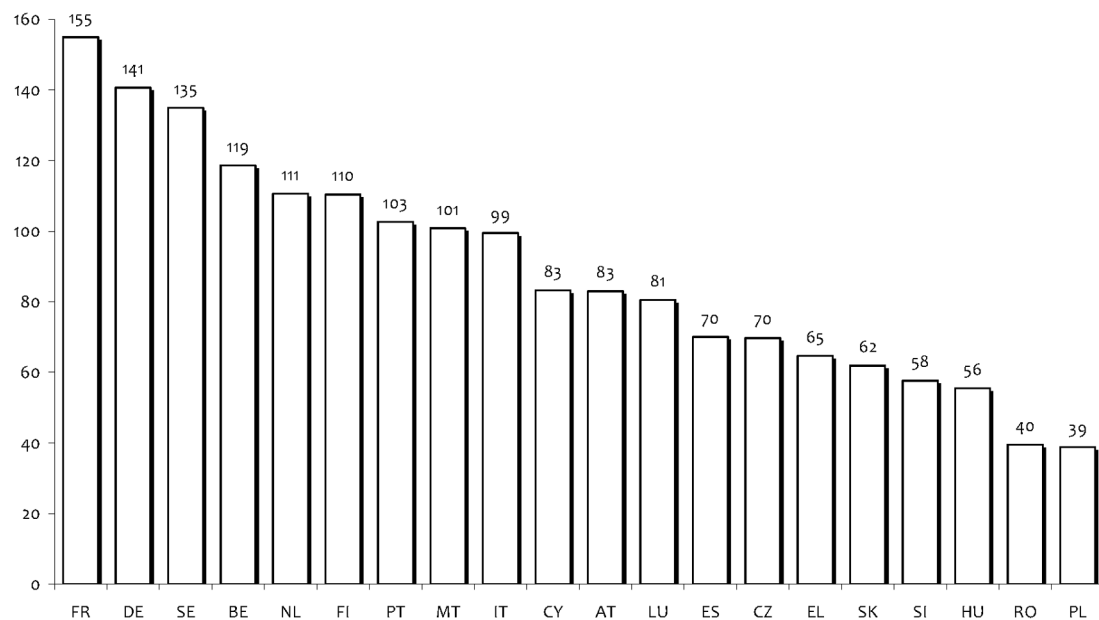
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco.

Chart 3:

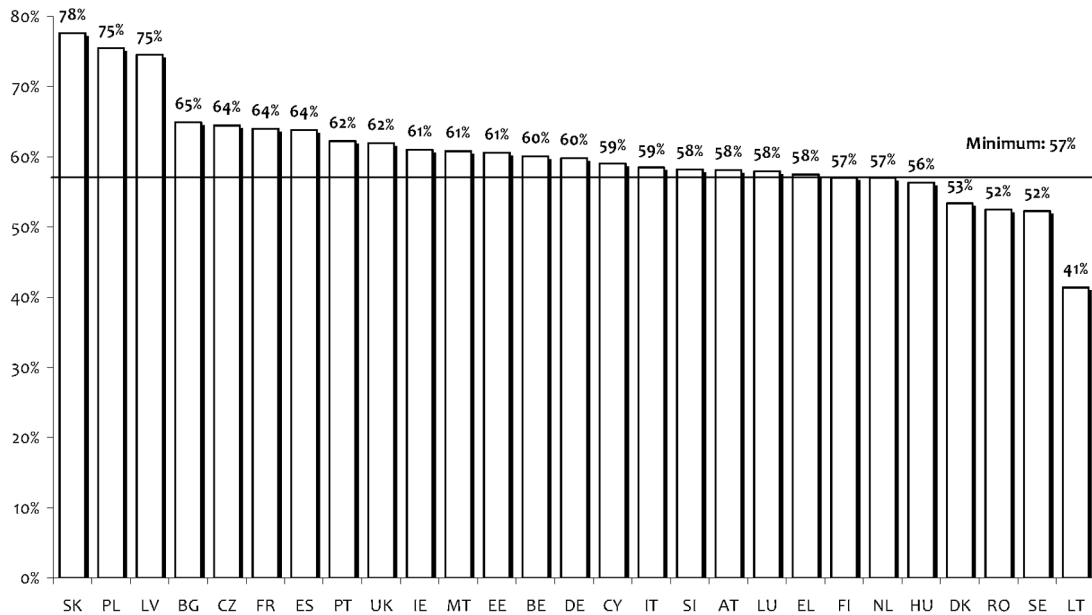
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco.

Chart 4:

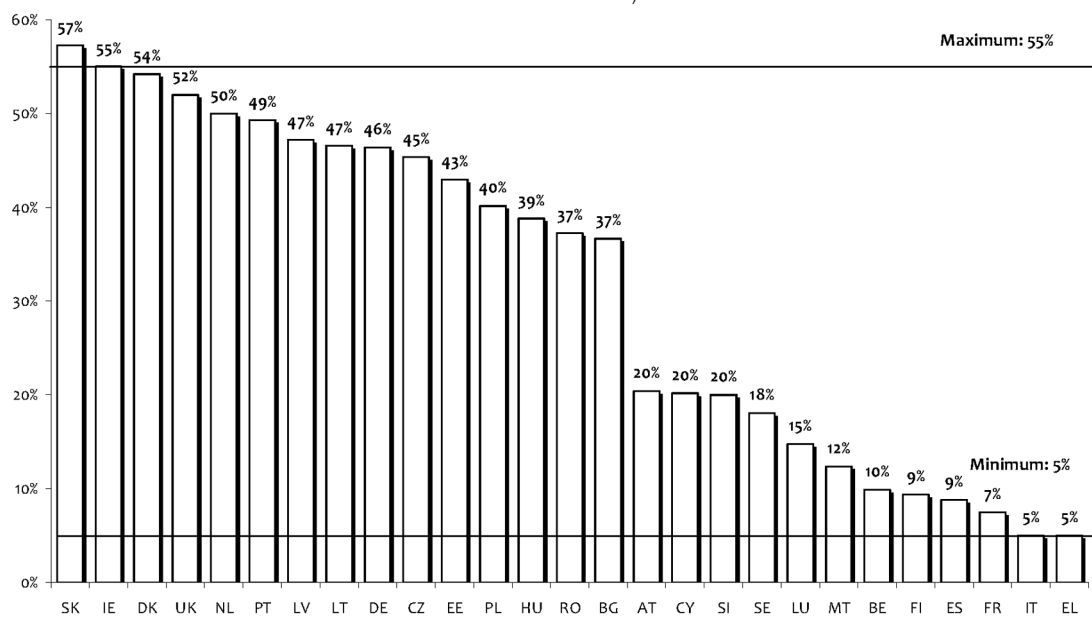
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 57 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco.

Chart 5:

Specific ratio in EU countries as of January 1, 2008 (percentage specific to total tax on MPPC; set to 5 – 55 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco.

Briselē, 2009. gada 25. martā

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas
priekšsēdētājs
Mario SEPI