

Avizul Comitetul Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivelor 92/79/CEE, 92/80/CEE și 95/59/CE privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat

COM(2008) 459 final – 2008/0150 (CNS)

(2009/C 228/25)

La 11 septembrie 2008, în conformitate cu articolul 93 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul European a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

„Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivelor 92/79/CEE, 92/80/CEE și 95/59/CE privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat”

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 5 martie 2009. Raportor: dl CHREN.

În cea de-a 452-a sesiune plenară, care a avut loc la 24 și 25 martie (ședința din 25 martie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 32 de voturi pentru și 2 voturi împotriva.

1. Concluzii

1.1 Deși obiectivul principal al primelor accize pe tutun a fost exclusiv fiscal, funcția acestora se modifică în lumea de astăzi, ele devenind din ce în ce mai mult un instrument de politici sociale și de sănătate publică. Comitetul Economic și Social European (CESE) susține efortul Comisiei Europene de a lua în considerare, în politicile sale privind accizele, și alte efecte decât cele pur și simplu fiscale, în cazul produselor din tutun. Această nouă abordare are în vedere în special îndeplinirea obiectivelor politicii de sănătate care figurează în Convenția-cadru pentru controlul tutunului, adoptată în mod oficial de Uniunea Europeană în 2005 și prin urmare obligatoriu de luat în considerare în elaborarea viitoarelor politici.

1.2 Cu toate acestea, trebuie spus că nu trebuie uitate sau lăsate deoparte nici celelalte obiective politice prefigurate de revizuirea accizelor la tutun, printre care cel prioritar, de asigurare a bunei funcționări a pieței interne, așa cum se prevede la articolul 4 din Directiva privind accizele la tutun. CESE consideră așadar că cea mai grea sarcină a factorilor de decizie în acest domeniu este aceea de a găsi echilibrul optim între interesele diferitelor politici (economice, sociale, de securitate și fiscale), trebuind luate în considerare diferite aspecte și valori.

1.3 Este lăudabilă propunerea Comisiei Europene de a alinia treptat ratele minime de accizare pentru tutunul tăiat fin la rata pentru țigarete și de a restrânge definiția țigaretelor, a trabucurilor și a tutunului de pipă, pentru a se evita manipulările de nume ale produselor din tutun, în scopul de a beneficia de cele mai mici accize.

1.4 CESE aprobă abordarea Comisiei Europene, care oferă mai multă libertate statelor membre în adoptarea de decizii în conformitate cu propriile lor obiective politice, cum ar fi un interval mai mare de variație pentru acea parte din taxă care este încasată pe țigarete sau norme mai flexibile pentru stabilirea valorii monetare minime de taxare pentru țigarete.

1.5 CESE recomandă reducerea nivelului minim al accizei, de 90 de EUR, sau creșterea de la patru la opt ani a termenului (1 ianuarie 2018) de revizuire a ratelor și structurii accizelor. Dacă se ține seama de diferitele tradiții și diferențe sociale dintre statele membre, se observă că, în anumite țări, în special în cele care au aderat de curând, creșterea accizei minime de la 64 la 90 EUR pe 1 000 de țigarete ar putea avea câteva consecințe negative. Unele dintre aceste țări încă nu au atins nici măcar nivelul minim al accizelor stabilit de directivele în vigoare. O acciză minimă de 90 EUR pentru toate vânzările cu amănuntul reprezintă o creștere de 41 % într-o perioadă de 4 ani, fiind cu cel puțin 300 % mai mare decât creșterea prognozată a prețurilor de consum în UE. Există posibilitatea ca un asemenea pas radical să reducă în mod neglijabil consumul, dar să reducă venitul bugetar potențial, să slăbească puterea de cumpărare a consumatorilor, să încurajeze contrabanda și activitățile ilegale, și să sporească inflația.

1.6 Trebuie observat că puține dintre acțiunile propuse vor duce la o armonizare mai bună a taxelor în cadrul Uniunii Europene. Este foarte probabil că, date fiind acțiunile propuse, diferențele de taxare absolute și relative dintre statele membre nu vor dispărea.

1.7 De exemplu, justificarea istorică a cerinței proporționale constă în armonizarea accizelor în UE, și totuși aceasta nu a condus în trecut la nicio armonizare, putând foarte bine să determine rezultate contrare. Propunerea de creștere a valorii accizei minime de la 57 % la 63 % ar conduce la diferențe și mai mari între valorile absolute ale accizelor și ar putea avea urmări serioase asupra inflației, după cum se arată în raportul Comisiei privind studiul de impact. Având în vedere aceste posibile efecte contraproductive ale cerinței minime proporționale, trebuie din nou analizată în mod serios și eventual revizuită nu numai propunerea de creștere a acesteia, ci și rațiunile sale de a fi.

1.8 Este greu de crezut că înlocuirea celei mai populare categorii de preț (MPPC - *most popular price category*) cu prețul mediu ponderat (WAP - *weighted average prices*) ca reper pentru cerința minimă proporțională va avea ca rezultat creșterea transparenței pe piață, o mai bună prognoză a veniturilor la buget sau o sporire a armonizării pe piața țigaretelor. În consecință, se pune întrebarea dacă nu cumva propunerea Comisiei ar putea fi și mai mult simplificată.

1.9 Discuția privitoare la cel mai bun tip de taxă aplicabilă produselor din tutun rămâne încă deschisă. Accentul pe rata proporțională poate avea efecte pozitive sub aspectul eliminării pieței negre; totuși, aceste efecte depind de diverși factori, nefiind indiscutabile. Preferința acordată taxei pur specifice poate ajuta la obținerea unor venituri fiscale mai mari și ar putea duce la ridicarea pragului minim de taxare, ceea ce vine în sprijinul atingerii obiectivelor politicii de sănătate și apropierii nivelurilor taxelor pe piața internă.

1.10 Cerința privind valoarea minimă obligatorie a accizei (de 38 % și respectiv 42 %) în cazul tutunului tăiat fin, în locul taxei minime actuale, stabilite fie ca procentaj din prețul de vânzare cu amănuntul, fie ca rată fixă pe kilogram, ar conduce la o structură obligatorie *ad valorem* a accizei, eliminând posibilitatea actuală de alegere a structurii taxei la tutunul tăiat fin, și nu poate fi prin urmare recomandată.

1.11 Legătura dintre politica fiscală și cea de sănătate depinde în mare măsură de legătura dintre veniturile din accizele pe tutun și activitățile ce vizează eliminarea consecințelor negative ale consumului de tutun. Totuși, luând în considerare totalul resurselor financiare alocate în prezent acestor activități, este foarte clar că majoritatea veniturilor din accizele pe tutun sunt cheltuite pe activități și politici care nu au nicio legătură cu obiectivele politicii de sănătate. Astfel, reiese destul de limpede că obiectivele principale ale accizelor pe produsele din tutun sunt încă de natură fiscală.

2. Introducere

2.1 Conform Directivelor privind accizele pe tutun, Comisia Europeană trebuie să examineze la fiecare patru ani buna funcționare a pieței unice, valoarea reală a accizelor și obiectivele mai largi ale tratatului. Normele UE privind tutunul trebuie să garanteze funcționarea corectă a pieței interne și, în același timp, să respecte obiectivul UE de descurajare a consumului de tutun.

2.2 Revizuirea actuală este cea de-a patra și evidențiază nevoia câtorva modificări semnificative la legislația comunitară în vigoare, în vederea modernizării normelor existente și asigurării unor condiții egale pentru operatori. Reforma constă în mai multe propuneri:

2.3 Deși accizele reprezintă în primul rând un instrument aducător de venituri la nivel național, elaborarea politicilor în acest domeniu trebuie să țină seama de obiectivele generale ale tratatului⁽¹⁾. În plus, protecția sănătății publice reprezintă o chestiune esențială în cadrul acestei revizuii, având în vedere că, la 30 iunie 2005, Comunitatea Europeană a devenit parte la Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății (OMS) privind controlul tutunului și că mai multe state membre solicită asigurarea unui nivel mai ridicat de protecție a sănătății umane, așadar niveluri minime mai ridicate ale accizelor pe tutun.

2.4 Propunerea Comisiei prevede stabilirea unei valori monetare minime a accizei și a unui prag de impozitare aplicabile tuturor țăigaretelor vândute în UE, astfel încât să se țină cont de aspectele de sănătate în cazul tuturor categoriilor de țigaretete. Cerințele minime sporesc, contribuind astfel la o reducere a consumului de tutun în următorii cinci ani, în special prin evitarea posibilității ca politicile de control ale unor state membre în cazul tutunului să fie subminate de niveluri de taxare net inferioare din alte state membre. Pe lângă aceasta, propunerea oferă statelor membre o mai mare flexibilitate în aplicarea taxelor specifice și în colectarea accizelor minime pe țigaretete, în vederea îndeplinirii obiectivelor în materie de sănătate. În sfârșit, pentru a descuraja înlocuirea țăigaretelor cu tutun tăiat fin, propunerea aliniază ratele minime și structura accizelor aplicabile în cazul tutunului tăiat fin destinat rulării de țigaretete la ratele și structura aplicabile țăigaretelor.

3. Rezumatul acțiunii propuse de Comisie

3.1 Înlocuirea celei mai populare categorii de preț (MPPC - *most popular price category*) cu prețul mediu ponderat (WAP - *weighted average prices*) ca reper pentru cerința minimă proporțională. Comisia argumentează că MPPC, ca reper pentru ratele minime, nu respectă obiectivele pieței interne, deoarece antrenează o împărțire a piețelor de tutun din statele membre.

3.2 Creșterea accizei minime pe țigaretete în conformitate cu obiectivul armonizării prețurilor pe piața internă și cu cel privind sănătatea. Se propune creșterea accizei minime, de la 1 ianuarie 2014, de la 64 la 90 EUR la 1 000 de țigaretete și a valorii minime proporționale de la 57 % la 63 % din prețul mediu ponderat. Cu toate acestea, statele membre care aplică o acciză de cel puțin 122 EUR la 1 000 de țigaretete pe baza prețului mediu ponderat de vânzare cu amănuntul nu sunt obligate să respecte cerința de 63 %. De asemenea, statele membre cărora li s-au acordat perioade de tranziție pentru a atinge nivelul minim actual de taxare în cazul țăigaretelor pot recurge la perioade de tranziție de 1 până la 2 ani pentru introducerea noilor cerințe.

⁽¹⁾ Articolul 152 din tratat prevede că, în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii, trebuie să se asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății umane.

3.3 Cerința minimă pentru rata accizelor stabilită în directiva Uniunii Europene se va aplica nu numai țigaretelor MPPC (așa cum se prevede în prezent), ci tuturor țigaretelor vândute în țară. În opinia Comisiei, aceasta ar permite și stabilirea unei baze de impozitare pentru țigaretile vândute în UE, răspunzându-se astfel preocupărilor legate de piața internă și de protecția sănătății în cazul tuturor categoriilor de țigaret.

3.4 Statelor membre li se va permite lărgirea intervalului de variație a cotei care revine accizelor în sarcina fiscală totală de la 5 % - 55 % la 10 % - 75 %, pentru a face structura accizelor mai flexibilă.

3.5 Alinierea treptată a ratelor minime pentru tutun tăiat fin destinat fabricării țigaretelor la rata pentru țigaret. Raportul de taxare ales între tutunul tăiat fin și țigaret este 2/3. Astfel, accizele minime pentru tutunul tăiat fin ar trebui să fie de 43 EUR pe kilogram, iar cerința minimă proporțională ar trebui să fie de 38 % din prețul mediu ponderat. Aplicând relația mai sus menționată la creșterile accizelor propuse pentru țigaret de la 1 ianuarie 2014, accizele pe tutunul tăiat fin ar crește la 60 EUR și 42 %. Totodată, prin această propunere, posibilitatea actuală de a opta fie pentru o cerință minimă proporțională, fie pentru o acciză minimă specifică pentru tutunul tăiat fin va fi eliminată, ceea ce va conduce la o structură obligatorie *ad valorem* a taxei în cazul acestui tip de produse din tutun.

3.6 Ajustarea în funcție de inflație a cerințelor minime pentru țigaret, trabucuri și tutun de fumat. Acest lucru este necesar pentru a se ține cont de inflația din perioada 2003 - 2007, care a fost de 8 %, conform datelor Eurostat privind rata de schimb anuală a indicelui armonizat al prețurilor de consum. Se propune creșterea cerinței minime la 12 EUR pentru țigaret și trabucuri, și la 22 EUR pentru alt tutun de fumat.

3.7 Modificarea, într-un sens mai restrictiv, a definiției țigaretelor, trabucurilor și tutunului de pipă, pentru a se evita manipularile de nume ale produselor de tutun în scopul de a beneficia de cele mai scăzute accize.

3.8 Comisia argumentează că, din perspectiva pieței interne, cea bugetară, precum și din cea a sănătății, taxele specifice și cele minime prezintă avantaje clare. Având în vedere acest lucru, Comisia propune să se acorde mai mult spațiu de manevră statelor membre care pun un accent mai mare pe accizele specifice sau pe cele minime.

3.9 Comisia Europeană examinează periodic structura și ratele accizelor în statele membre și utilizează informațiile privind cantitățile și prețurile produselor din tutun oferite

pentru consum. Pentru a asigura o culegere eficientă și adecvată a acestor informații de la toate statele membre, se propun norme noi de furnizare a informațiilor, precum și definirea datelor statistice necesare.

4. Diferite abordări ale ratei accizelor

4.1 La un secol și jumătate de când prima țigară a fost introdusă pe piață la Londra, în 1861, tutunul și produsele din tutun au făcut obiectul a numeroase reglementări și taxări. Introducerea accizelor a constituit o piatră de hotar în acest domeniu. Deși obiectivul principal al primelor accize pe tutun a fost exclusiv fiscal, funcția acestora se modifică în lumea de astăzi, ele devenind din ce în ce mai mult un instrument de politici sociale și de sănătate publică.

4.2 Această situație pune o mulțime de probleme de natură etică, economică și de alte tipuri. Dintre acestea, chestiunea celor mai adecvate forme de taxare, în special în contextul pieței unice europene, este cea mai frecventă. Se pune de asemenea întrebarea cum trebuie folosite veniturile din taxarea tutunului și dacă obiectivele de sănătate și sociale pot fi îndeplinite cel mai bine printr-o politică fiscală.

4.3 De-a lungul a peste 30 de ani, Europa a încercat să armonizeze accizele pe tutun. Obiectivul acestui proces a fost acela de a armoniza structura de impozitare, iar apoi taxele. Evident, CESE susține armonizarea în acest sector, dar trebuie să constate cu părere de rău că niciodată nu s-a înregistrat o convergență reală. Tradițiile naționale și divergențele istorice durabile dintre sistemele fiscale naționale sunt motivele principale ale persistenței diferențelor dintre statele membre.

4.4 Trei tipuri de structuri de accize pot fi utilizate în prezent pentru tutun și produsele din tutun - cea specifică, cea *ad valorem* și cea combinată. În prezent, statele membre sunt obligate să utilizeze taxa combinată în cazul țigaretelor, dar sunt libere să aleagă dintre aceste trei tipuri de accize în cazul altor produse din tutun.

4.4.1 Taxa *ad valorem* este stabilită ca procentaj din prețul de vânzare cu amănuntul al produsului respectiv din tutun. Din motive fiscale, în cazul în care inflația este ridicată, taxa *ad valorem* se dovedește cea mai utilă pentru guvern, deoarece veniturile fiscale cresc în mod automat cu fiecare creștere a prețului produsului din tutun. Pe de altă parte, taxa *ad valorem* poate de asemenea descuraja producătorii de la îmbunătățirea calității produselor, dacă acest lucru înseamnă prețuri mai ridicate și deci plata unor taxe mai ridicate.

4.4.2 Taxa specifică este stabilită ca sumă fixă pe kilogram sau pe bucată (în cazul țigaretelor de foi și trabucurilor). Taxa specifică este cel mai eficient instrument de reducere a consumului de produse din tutun, având totuși dezavantajele sale. Producătorii de tutun nu au nicio influență asupra accizei bazate pe taxa specifică; de asemenea, nici calitatea, nici prețul produselor din tutun nu influențează nivelul veniturilor la buget.

4.4.3 Structura mixtă este o combinație a taxei specifice și a celei *ad valorem*. Statele membre sunt obligate să utilizeze această taxă în cazul țigaretelor. Totuși, o acciză minimă poate fi de asemenea stabilită, nivelul acesteia crescând odată cu cel al proporției *ad valorem* în cadrul taxei combinate totale.

4.4.4 În afară de accize, produsele din tutun din UE sunt supuse și taxei pe valoarea adăugată. Conform legislației, rata TVA de bază trebuie aplicată la toate produsele din tutun, în toate statele membre.

4.5 Atunci când se decide asupra structurii accizelor pe tutun, trebuie să se țină seama de toți factorii relevanți. Când se alege un anumit tip de taxare, trebuie luat în considerare impactul perceput de consumator, de guvern și de producători. Nu există o structură de impozitare unică și optimă, deoarece combinația optimă dintre taxa specifică și cea *ad valorem* depinde de obiectivele politice ale fiecărei țări sau ale fiecărui guvern în parte.

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 (under-shifting).
Government: Revenue and Administration	Maintain revenue value under high inflation.	No (should be adjusted by CPI).	Yes.
	Minimize evasion/avoidance and realize 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 minimizes 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. Diferite abordări privind baza accizelor

5.1 În efortul de armonizare a politicilor fiscale ale statelor membre, așa-numita „cea mai populară categorie de preț” (MPPC) a fost aleasă ca mecanism de calculare a cerințelor minime de taxare a produselor din tutun.

5.2 Totuși, eficiența MPPC ca instrument este discutabilă. Cele mai des întâlnite rezerve față de utilizarea MPPC se referă la faptul că:

— nu există norme uniforme sau armonizate de definire a MPPC, ceea ce duce la mari diferențe între statele membre (a se vedea Figura 1 și Graficul 1);

- de acum 30 de ani, când a fost introdus MPPC, situația pieței s-a schimbat, diversitatea produselor crescând semnificativ;
- producătorii care au o poziție dominantă au posibilitatea de a crește sarcina fiscală a concurenților, prin schimbarea prețului produselor lor, în scopul modificării MPPC;
- prețurile MPPC se pot schimba de la an la an, ceea ce complică estimarea eventualelor venituri din accize etc.

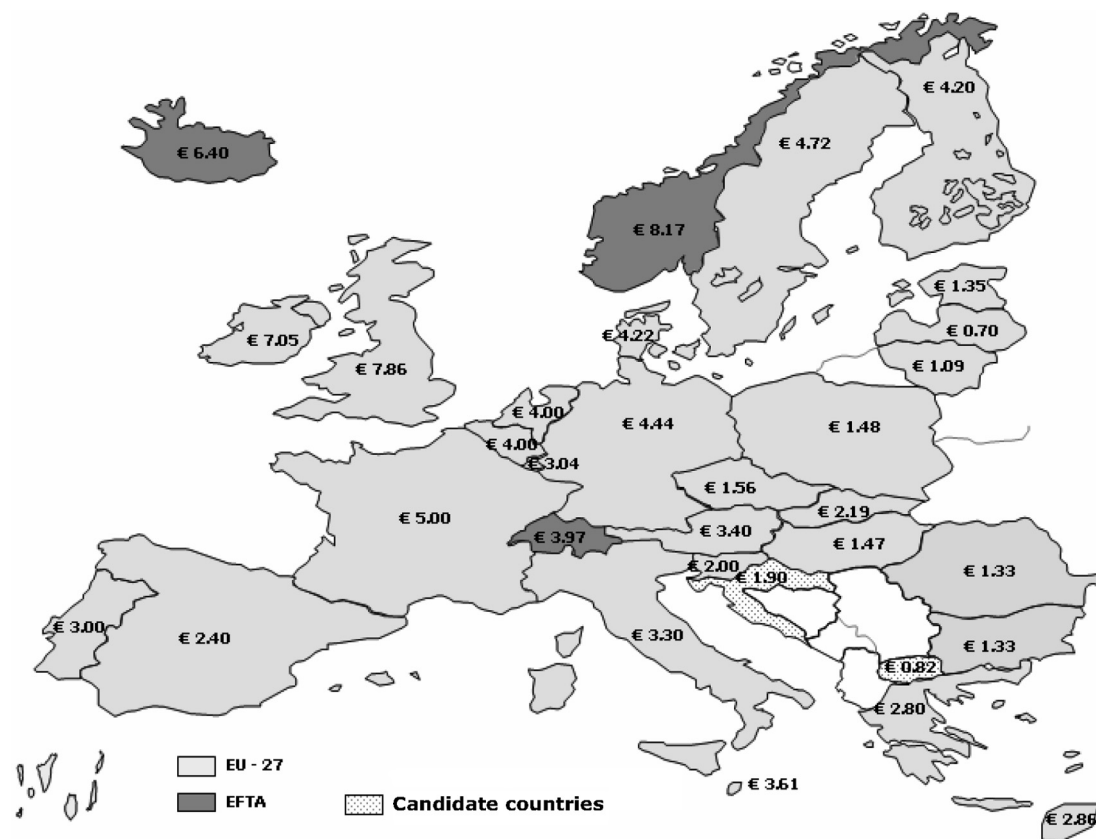
5.3 Din considerentele descrise mai sus, Comisia Europeană propune înlocuirea MPPC cu prețul mediu ponderat (WAP), ca reper pentru cerința minimă proporțională. Tot ca rezultat al acestei schimbări, cerința privind acciza minimă, stabilită de directiva Uniunii Europene, se va aplica nu numai la țigările MPPC (așa cum se prevede în prezent), ci și la toate țigările vândute în țară. Pentru a calcula prețul mediu ponderat,

produsul dintre numărul și prețul țigărilor vândute se împarte la numărul total de țigări vândute. Astfel, efectul asupra mărimii accizelor poate fi dublu. Dacă țigările relativ scumpe sunt mai populare într-o anumită țară, atunci acciza minimă calculată utilizând prețul mediu ponderat ca reper ar fi mai mică decât acciza calculată utilizând MPPC. Și viceversa: dacă țigările relativ ieftine sunt mai populare, acciza calculată pe baza prețului mediu ponderat ar fi mai mare în comparație cu aceea calculată pe baza MPPC. Dacă cele mai populare țigări se încadrează în gama mijlocie de prețuri, acciza ar fi aceeași, indiferent de metoda de calcul.

5.4 Din punctul de vedere al programării fiscale guvernamentale, atât MPPC, cât și WAP sunt destul de complicate, deoarece variază de la an la an, neputând fi făcute ușor previziuni. În lipsa unei metodologii clare și uniforme pentru calcularea WAP, există riscul ca acest reper să se transforme într-un alt mecanism complicat și lipsit de transparență. Astfel, se pune întrebarea dacă propunerile Comisiei nu ar putea fi și mai mult simplificate.

Picture 1:

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



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

6. Efecte posibile și politici de avut în vedere

6.1 Obiective de politică de sănătate

6.1.1 După reuniunea statelor sale membre din 2003, Organizația Mondială a Sănătății a publicat Convenția-cadru privind controlul tutunului (*Framework Convention of Tobacco Control - FCTC*), care prezintă modalități posibile de descreștere a consumului de produse din tutun. FCTC a fost adoptată în mod oficial de UE la 30 iunie 2005, iar Comisia Europeană a inclus-o în legislația aplicabilă în toate statele membre.

6.1.2 Strategia UE de combatere a consumului de tutun este descrisă în documentul Comisiei intitulat „Tutun sau sănătate în Uniunea Europeană”. Acest document consideră că accizele pe tutun constituie instrumentul principal al luptei împotriva consumului de tutun. Documentul prevede în mod clar că obiectivele de sănătate publică trebuie să treacă înaintea obiectivelor de politică fiscală în cazul accizelor pe tutun. Printre alte măsuri, Comisia propune excluderea tutunului din indicele prețurilor de consum.

6.1.3 Comisia Europeană propune o creștere treptată, dar considerabilă, a accizelor pe tutun, cu accent pe armonizarea nivelului accizelor între statele membre. În cazul tutunului tăiat fin, se propune o creștere puternică a nivelului de taxare, deoarece țigăretele rulate manual sunt pe cale să câștige în prezent o cotă de piață semnificativă. Comisia subliniază că statele membre trebuie să pună accentul pe stoparea contrabandei și a altor activități ilegale legate de produsele din tutun.

6.1.4 Costurile producției de tutun în UE sunt estimate la aproximativ 100 de miliarde EUR. Se estimează că aproximativ 650 000 de cetățeni europeni mor în fiecare an din cauza

consumului de tutun, în timp ce aproximativ 13 milioane suferă de boli cronice cauzate de fumat.

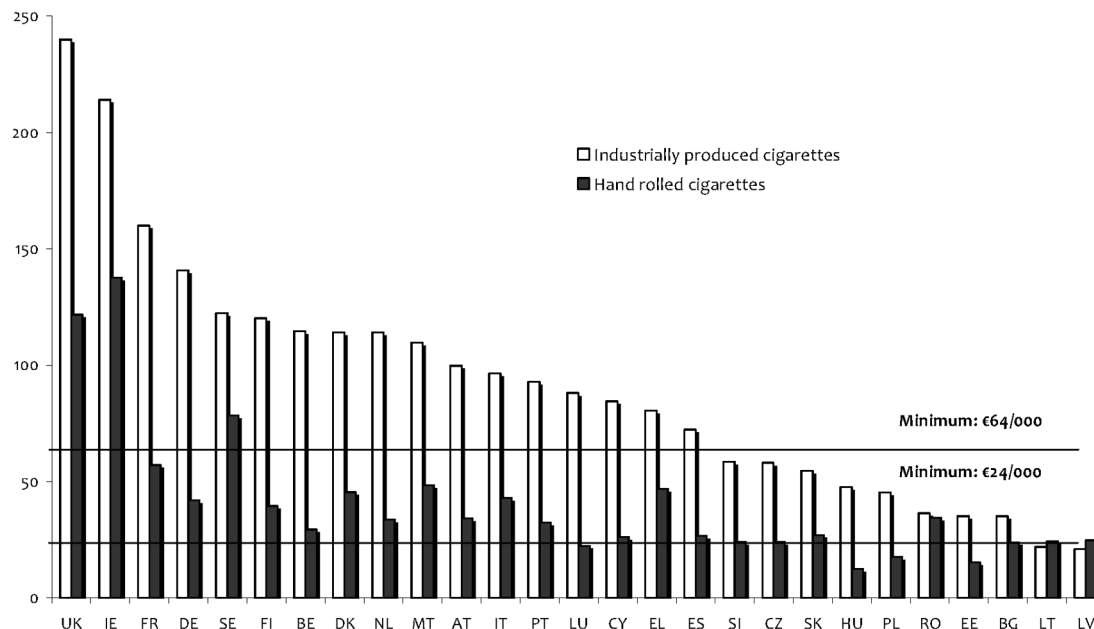
6.1.5 Există și un alt aspect care trebuie menționat în legătură cu taxarea tutunului, și anume diferențele de taxare dintre țigărete și tutunul de fumat, care influențează într-o mare măsură comportamentul consumatorilor. Studiile OMS ⁽¹⁾ care analizează această problemă arată că, până când toate produsele din tutun nu vor fi taxate la fel, fumătorii vor înlocui un produs din tutun cu altul. De aceea, OMS recomandă taxarea identică a tuturor produselor din tutun, fie că este vorba despre țigărete, tutun, trabucuri sau alte produse.

6.1.6 Pe lângă faptul că au sporit taxele, unele state membre au introdus și un preț minim pentru țigărete, deoarece simpla creștere a taxelor nu a condus întotdeauna la așteptata mărire de preț care să reducă consumul de tutun. În prezent, patru state membre (Italia, Irlanda, Austria și Franța - legislația portugheză oferind și ea această posibilitate) au introdus astfel de măsuri legate de preț, motiv pentru care toate patru au fost chemate în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene de către Comisie, care apreciază că o astfel de reglementare încalcă libera formare a prețurilor, garantată de directivele comunitare în materie de impozitare și de tratat. O altă practică comună a guvernelor statelor membre este încercarea de a reglementa numărul de țigărete dintr-un pachet. Începând cu 1 mai 2006, în 17 state UE există reglementări privitoare la numărul minim de țigări dintr-un pachet. În majoritatea acestor țări, reglementările în acest sens au fost adoptate în cursul ultimilor 5 ani. Se observă așadar că statele membre își completează cadrul fiscal cu dispoziții privind prețul și conținutul minim al pachetelor, dispoziții văzute ca instrumente suplimentare în efortul de găsire a echilibrului just între obiectivele fiscale și cele ale politicii de sănătate publică. Această revizuire a accizelor pe tutun oferă așadar posibilitatea reglementării la nivel comunitar a măsurilor naționale, în vederea stimulării armonizării legislative în UE.

⁽¹⁾ Organizația Mondială a Sănătății, „Linii directe pentru controlul și monitorizarea «epidemiilor» fumatului” (*Guidelines for Controlling and Monitoring The Tobacco Epidemic*), 1998.

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 January 1, 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 Obiective de politică socială

6.2.1 Comisia Europeană estimează că, dată fiind experiența din anii precedenți, pentru a descrește consumul de țigarete cu 10 % în cele 22 de state membre, este necesară o creștere cu 25 % a taxei pe țigarete. Totuși, efectele ar putea varia datorită nivelurilor diferite de taxare din statele membre; impactul poate fi diferit de la o țară la alta, mai ales în cazul noilor state membre.

6.2.2 Creșterea prețului țigaretelor datorită unei accize mai ridicate ar descrește puterea de cumpărare a consumatorilor. Acest efect ar putea fi mai puternic în țările mai sărace, mai ales în unele dintre noile state membre UE. În comparație cu statele membre mai vechi, nivelul de trai din unele țări din Europa Centrală și de Est este încă scăzut, populația cheltuiind o mare parte din venit pe produse de bază. Deși prețurile țigaretelor în aceste țări sunt mult mai scăzute decât în vechile state membre, atunci când sunt raportate la puterea de cumpărare, țigările, ca și alte produse, nu sunt mai accesibile. În afară de aceasta, se întâmplă mai des ca, în țările cu un nivel de trai mai scăzut, o parte mai mare a venitului să fie cheltuită pe alcool și

produse din tutun. Astfel, niște prețuri mai mari ar avea un efect mai mare asupra consumatorilor din noile țări UE, în comparație cu consumatorii din statele membre cu un nivel de trai mai ridicat.

6.2.3 Cererea de țigări este relativ inelastică. Acest lucru înseamnă că o creștere a prețurilor țigărilor nu determină o prăbușire a consumului. Din acest motiv, consumatorii pot reacționa în două feluri la creșterea prețului țigărilor. Unii vor fi forțați să cheltuiască mai puțini bani pe alte produse, ceea ce va antrena o scădere a puterii lor de cumpărare. Alții vor începe fie să cumpere țigarete și produse din tutun cu un preț mai scăzut (o situație definită ca „decădere”), fie să achiziționeze țigarete din comerțul ilicit.

6.2.4 Potrivit cercetărilor medicale, deși fumatul ar putea în general să se reducă în urma creșterii prețului la țigări, disparitățile în consumul de tutun aflate în relație cu diferențele de venit ar putea să persiste. Într-adevăr, cercetarea publicată în *American Journal of Public Health* indică faptul că diferențele privind fumatul înregistrate între persoane din grupe diferite de venituri s-au amplificat odată cu creșterea prețului unui

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

pachet de țigări, proporția fumătorilor cu venituri mai mici crescând. Concluziile cercetării arată că o creștere a prețului la țigări ar putea impune o sarcină financiară disproporționată fumătorilor cu venituri reduse ⁽¹⁾.

6.2.5 Propunerea ce constă într-o acciză minimă de 90 EUR pentru toate prețurile de vânzare cu amănuntul reprezintă o creștere de 41 % într-o perioadă de 4 ani, fiind cu cel puțin 300 % mai mare decât creșterea prognozată a prețurilor la consum în UE. O astfel de creștere a accizelor va spori inflația. O creștere considerabilă a accizelor pe țigări va crește prețul acestora, determinând o creștere a indicelui prețurilor de consum. Excluderea prețului țigărilor din indicele armonizat al prețurilor de consum (după cum se propune în studiul „Tutun sau sănătate în Uniunea Europeană” - *Tobacco or Health in the European Union*) ar elimina acest efect *de iure*, dar tot ar exista un impact social *de facto*, deoarece ar determina un calcul incorect al indicelui inflației, ceea ce ar avea un efect negativ asupra ajustării salariilor.

6.3 Obiective de politică fiscală

6.3.1 Luând în considerare veniturile din accizele pe tutun și modul în care sunt cheltuite, este clar că, în realitate, obiectivul principal al accizelor este acela de a genera resurse financiare pentru cheltuielile generale ale guvernelor naționale.

6.3.2 Legătura dintre politica fiscală și cea de sănătate depinde în mare măsură de crearea unui raport între veniturile din accizele pe tutun și activitățile ce vizează eliminarea consecințelor negative ale consumului de tutun. Totuși, luând în considerare totalul resurselor financiare alocate în prezent acestor activități, este foarte clar că majoritatea veniturilor din accizele pe tutun sunt cheltuite pe activități și politici care nu au nicio legătură cu obiectivele politicii de sănătate.

6.3.3 Astfel, reiese destul de limpede că obiectivele principale ale accizelor pe produsele din tutun rămân de natură fiscală. Totuși, îndeplinirea acestora este complicată în acest caz de existența sistemelor publice de asigurări de sănătate. În cazul în care sistemele și în special contribuțiile de asigurări de sănătate ar lua în calcul riscurile legate de fumat, fumătorii ar fi obligați să suporte costurile obiceului lor. Acest lucru ar fi în mod fundamental în acord cu majoritatea strategiilor anti-tutun și anti-fumat ale organizațiilor internaționale și ale guvernelor naționale.

6.3.4 Atunci când se iau în considerare aspectele fiscale ale taxării tutunului, ar trebui remarcat că o creștere a accizelor ar

putea determina o creștere a veniturilor la buget, dar că acest lucru nu se produce automat. Datorită posibilei creșteri a contrabandei și a comerțului ilicit, precum și a eventualei răspândiri a țigărilor mai ieftine, este posibil ca, în loc de sporirea venitului la buget, creșterea accizelor să aibă un efect contrar. În condițiile creșterii nivelului accizelor, urmate de intensificarea comerțului ilicit, scăderea veniturilor bugetare prin consolidarea pieței negre s-ar putea dovedi în fapt mai importantă decât creșterea așteptată prin creșterea accizelor.

6.4 Obiective de politică de securitate (comerț ilicit)

6.4.1 Perceptorii fiscali se confruntă întotdeauna cu problemele legate de evitarea impozitelor. În legătură cu produsele din tutun, se constată în principal două activități ilicite: contrafacerea și contrabanda.

6.4.2 Din punctul de vedere al unui economist, creșterea accizelor încurajează contrabanda cu țigări și piața neagră. Contrabanda este o activitate economică la care se aplică legea cererii și ofertei. Creșterea accizelor mărește diferența de preț dintre țigaretile comercializate legal și cele de contrabandă, ceea ce are drept rezultat creșterea cererii de țigări de contrabandă. Aceasta determină o creștere a prețurilor țigărilor de contrabandă, făcând această activitate mai profitabilă și mai intensă, lucru valabil atât în cazul comerțului ilicit intracomunitar, cât și în cel al țigărilor de contrabandă provenite din afara UE. În special în noile state membre, prețurile, ca și alți factori, încurajează intensificarea contrabandei cu țigări aduse din afara pieței comune: prețurile din țările vecine din Est devin relativ mai mici, iar noile state membre dispun de un număr restrâns de personal însărcinat cu controlul la frontieră, ceea ce face ca uneori volumul activităților economice subterane să fie considerabil. De exemplu, conform unui sondaj de opinie desfășurat în Lituania în 2008 ⁽²⁾, până la 38,9 % dintre persoanele intervievate justifică sau tind să justifice contrabanda. De asemenea, atunci când se analizează condițiile care favorizează dezvoltarea pieței negre, trebuie luate în considerare proporțiile economiei subterane nu numai în UE, ci și în potențialele zone în care își are sursa contrabanda, adică în țările vecine.

6.4.3 Situația mai sus menționată se întâlnește în cazul Lituaniei. În vederea armonizării sistemului de impozitare cu cel comunitar, accizele pe tutun au crescut considerabil între 2002 - 2004 în Lituania (între 2001 și 2004, povara accizelor a crescut cu 121 %). Acest lucru a dus la o creștere puternică a prețului țigărilor. Creșterea accizelor a remodelat piața tutunului. Vânzările legale de țigări au scăzut, iar contrabanda și piața neagră au crescut în dimensiune. Numărul produselor de contrabandă confiscate a crescut aproape de 13 ori între 2001 și 2004. În 2004, ponderea pieței legale și a celei negre (în unități vândute) au fost aproape egale.

⁽¹⁾ Franks et al.: *Cigarette Prices, Smoking, and the Poor: Implications of Recent Trends* („Prețurile țigărilor, fumatul și persoanele cu venituri reduse: implicațiile ultimelor tendințe”), publicată în *American Journal of Public Health*, octombrie 2007, vol. 97, nr.10.

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

6.4.4 Atunci când se evaluează eficiența accizelor, este esențial să se țină seama de modificările în consumul total de țigări (atât consumul de produse comercializate legal, cât și ilegal). Experiența internațională arată că o fiscalitate agresivă, urmată de creșteri de preț, tinde mai degrabă să reducă vânzările legale decât să modifice consumul total, acest rezultat fiind datorat creșterii ponderii pieței negre. Acest lucru s-a întâmplat și în Lituania: atunci când accizele au crescut, în 2002 - 2004, consumul brut a scăzut, dar această scădere nu a fost pe măsura reducerii vânzării legale de țigări.

6.4.5 Comisarul european Laszlo Kovacs a admis în fața Parlamentului European, în septembrie 2008, că prețurile mari și diferențele de impozitare reprezintă într-adevăr unele dintre principalele motive ale introducerii în Uniunea Europeană a unei cantități apreciabile de mărfuri de contrabandă, în special țigări, din țările limitrofe. În consecință, ar fi imprudentă adoptarea de decizii care să sporească cerința minimă proporțională, agravând astfel și mai mult problema.

6.5 Obiective privind piața internă (armonizarea)

6.5.1 În pofida celor treizeci de ani de armonizare a accizelor pe tutun în Uniunea Europeană, diferențele în taxarea produselor din tutun - atât sub aspectul structurii de impozitare, cât și a sarcinii fiscale totale - rămân încă importante.

6.5.2 Deși unele țări își fixează politica de sănătate ca principală prioritate, tradițiile și situația socială determină încă diferențe profunde în ceea ce privește taxarea globală a tutunului. Diferența la nivel de accize în UE este de la 242 EUR la 1 000 de țigarete în Marea Britanie la 19 EUR la 1 000 de țigarete în Letonia (date valabile la 1 ianuarie 2007). Acesta ar putea fi motivul principal pentru care volumul comerțului ilicit din interiorul UE (sub aspectul numărului de țigări) este considerat a fi de două ori mai mare decât cel al contrabandei cu țigarete provenite din afară.

6.5.3 Trebuie observat că puține dintre acțiunile propuse vor duce la o mai bună armonizare a taxelor în cadrul Uniunii Europene. Este foarte probabil că, date fiind acțiunile propuse, diferențele de taxare absolute și relative dintre statele membre nu vor dispărea.

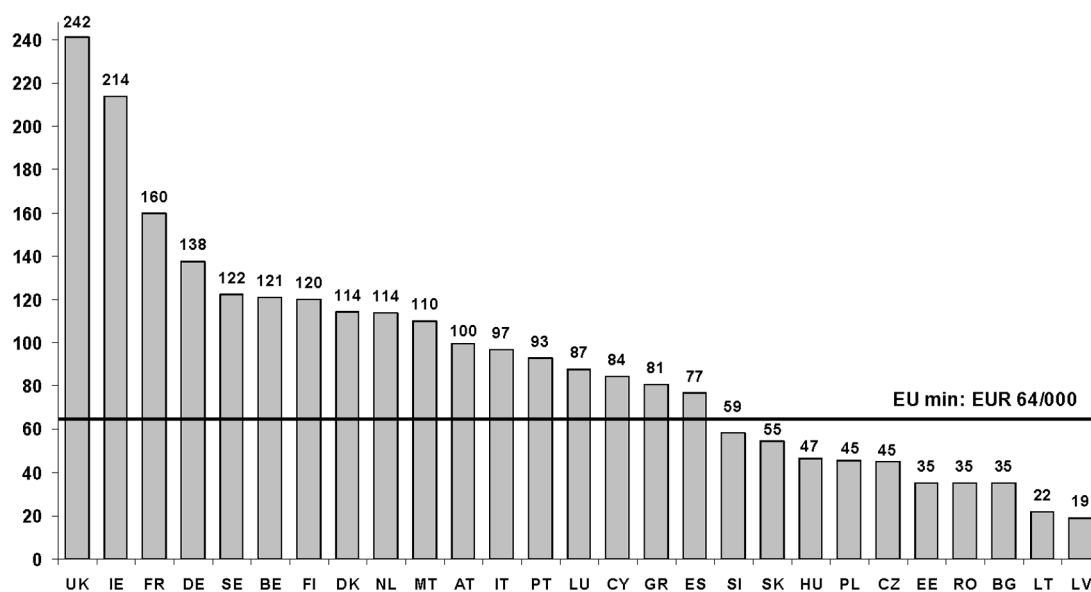
6.5.4 De exemplu, justificarea istorică a cerinței proporționale constă în armonizarea accizelor în UE, și totuși aceasta nu a condus în trecut la nicio armonizare, putând foarte bine să determine rezultate contrare. De exemplu, în Slovenia și Italia, incidența accizei asupra MPPC este aproximativ aceeași (58 %), dar venitul din accize pe MPPC este în Italia cu 80 % mai mare decât în Slovenia (102,38 EUR față de 57,6 EUR la 1 000 de țigarete). Propunerea de creștere a valorii accizei minime de la 57 % la 63 % ar conduce la diferențe și mai mari între valorile absolute ale accizelor și ar putea avea urmări serioase asupra inflației, după cum se arată în raportul Comisiei privind studiul de impact. Având în vedere aceste posibile efecte contraproductive ale cerinței minime proporționale, trebuie din nou analizată atent și eventual revizuită nu numai propunerea de creștere a acesteia, ci și rațiunile sale de a fi.

6.5.5 Chiar și propunerea de creștere a accizei minime de la 64 la 90 EUR la 1 000 de țigarete nu ar conduce la armonizare, decât cu condiția ca statele membre cu un nivel mai ridicat de impozitare să nu îl ridice în continuare. Din această perspectivă, ar merita luat în considerare un nivel maxim de impozitare, care să completeze rata minimă actuală.

6.5.6 Având în vedere că mai multe state membre nu au reușit până în prezent să adapteze acciza minimă de 64 EUR la 1 000 de țigarete nici măcar la MPPC, ar trebui reanalizată propunerea de creștere a valorii la 90 EUR și, din diferite motive, fie ar trebui redusă această valoare, fie ar trebui prevăzută o perioadă mai lungă, până la 1 ianuarie 2018.

Chart 2:

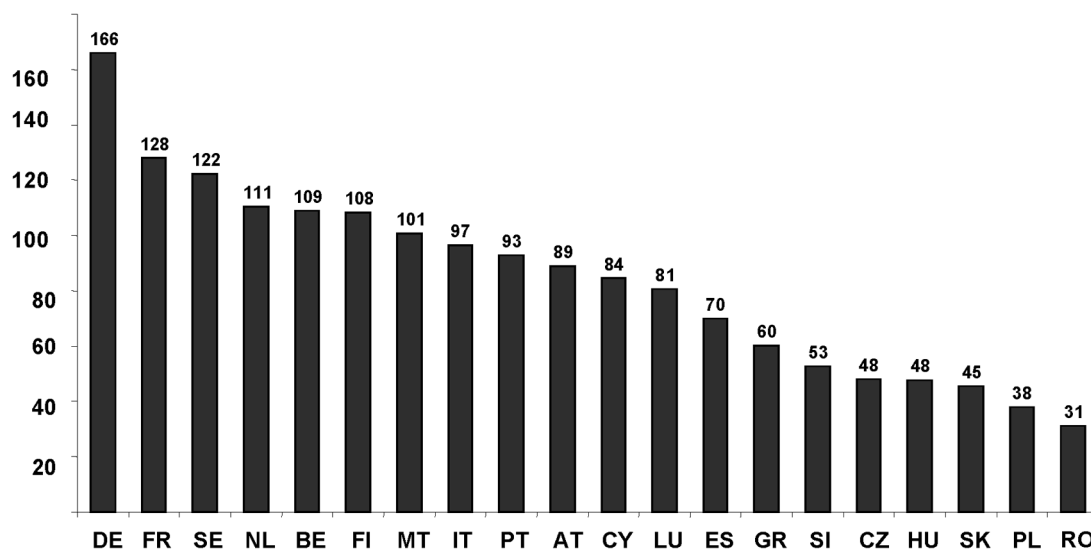
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables - Part III - Manufactured Tobacco

Chart 3:

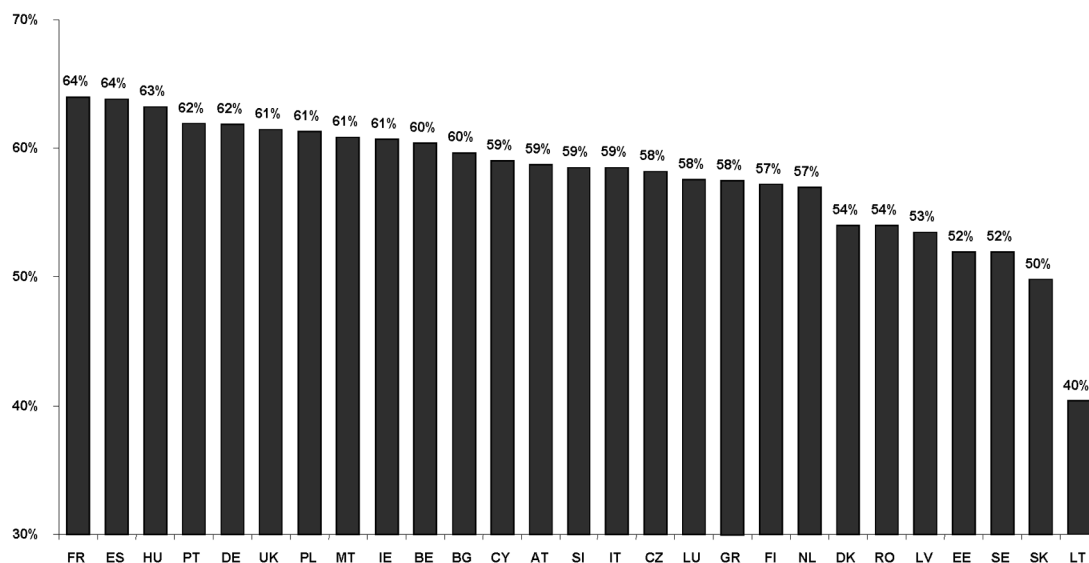
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables - Part III - Manufactured Tobacco

Chart 4:

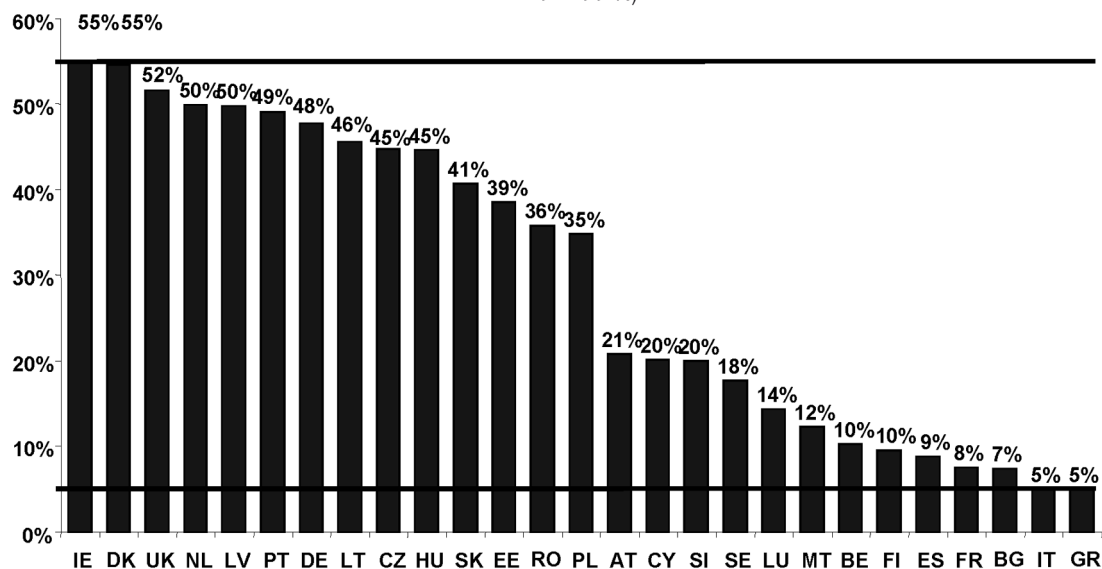
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 57 %)



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

Bruxelles, 25 martie 2009

Președintele
Comitetul Economic și Social European
Mario SEPI