

# Ekonomiczne i zdrowotne znaczenie opodatkowania wyrobów tytoniowych

## Economic and health significance of tobacco taxation

BŁAŻEJ ŁYSZCZARZ

Zakład Ekonomiki Zdrowia, Katedra Zdrowia Publicznego, Collegium Medicum w Bydgoszczy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Opodatkowanie wyrobów tytoniowych odgrywa istotną rolę w polityce antynikotynowej państwa. Korzyści płynące z zastosowania narzędzi podatkowych są dwojakie: po pierwsze, poprzez wzrost ceny papierosów powodują one obniżenie konsumpcji, a tym samym wpływają pozytywnie na wyniki zdrowotne społeczeństwa i redukcję występowania licznych chorób; po drugie, narzędzia takie są wydajnym źródłem dochodów publicznych. Cel fiskalny jest istotny, a wysokie opodatkowanie uzasadnione w obliczu konieczności ponoszenia przez społeczeństwo kosztów związanych z leczeniem chorób, których źródłem jest palenie tytoniu. Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, iż palenie tytoniu wiąże się z istotnymi negatywnymi efektami zewnętrznymi, które sprawiają, że koszty palenia spadają nie tylko na osoby palące ale także na innych. Znaczącym przykładem takich efektów zewnętrznych jest wymuszone bierne palenie. Wysokie opodatkowanie tytoniu można więc także uzasadnić próbą przypisania tych kosztów osobom bezpośrednio odpowiedzialnym za ich powstanie.

Wśród podatków obciążających wyroby tytoniowe na szczególną uwagę zasługuje podatek akcyzowy. W większości krajów rozwiniętych jego wielkość stanowi obecnie bardzo istotną część ceny papierosów; w Polsce w ostatnich latach obserwujemy wzrost ich cen z uwagi na konieczność dostosowania stawek akcyzy do standardów Unii Europejskiej. Jak wykazują badania, wyższe ceny spowodowane wzrostem akcyzy, skutkują zarówno w prewencji inicjacji palenia, jak i jako zachęta do zaprzestania i ograniczenia palenia przez osoby palące. Podatek akcyzowy nakładany na wyroby tytoniowe ma istotne i rosnące znaczenie także jako instrument fiskalny; w Polsce dostarcza ponad 5% dochodów budżetowych.

**Słowa kluczowe:** ekonomika palenia tytoniu, opodatkowanie tytoniu, podatek akcyzowy, polityka antynikotynowa

Tobacco taxation plays a significant role in the anti-nicotine policy of a state. The benefits of applying tax tools are twofold: firstly, the increased price of cigarettes results in lower consumption, thus, it exerts a positive impact on health in society and reduces occurrence of numerous diseases; secondly, it is an efficient source of public revenues. The fiscal aim is important and high tobacco taxes are justified, as the society bears the costs of medical care of patients with smoking-related diseases. It needs to be underlined that smoking tobacco causes negative effects which result in various burdens not only for smokers but also for the other. Environmental tobacco smoke is a significant example of these external hazards. High taxation may be justified as an effort to ascribe the burdens and costs to those who are responsible for inducing them.

The excise tax is a crucial one among the applied tobacco taxes. The share of excise tax in the price of cigarettes is substantial in most developed countries. In Poland, the rise of cigarette prices is observed as a result of the necessity to adjust excise tariffs to the EU standards. As the studies indicate, higher prices caused by the increased excise result in both the prevention of smoking initiation and the encouragement to abstain from or reduce smoking by the addicted. Tobacco excise tax is also a significant fiscal tool, providing over 5 percent of the state budget revenues in Poland.

**Keywords:** economics of tobacco smoking, tobacco taxation, excise tax, anti-nicotine policy

© Probl Hig Epidemiol 2007, 88 (supl.3)

www.phie.pl

Adres do korespondencji / Address for correspondence

Błażej Łyszczarz

Zakład Ekonomiki Zdrowia, Katedra Zdrowia Publicznego  
Collegium Medicum w Bydgoszczy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
w Toruniu, ul. Sandomierska 16, 85-830 Bydgoszcz  
tel/fax: (052) 582-41-52 email: blazej@cm.umk.pl

## Wstęp

Jednym z narzędzi polityki antynikotynowej państwa jest opodatkowanie wyrobów tytoniowych. Za pomocą narzędzi podatkowych państwo może realizować szereg różnorodnych celów. Podstawowym uzasadnieniem poboru podatków jest konieczność zapewnienia dochodów publicznych służących sfinansowaniu zadań, za których realizację odpowiada państwo. Obok tej podstawowej – fiskalnej, podatki mogą pełnić także inne funkcje. Za pomocą podatków państwo dokonuje redystrybucji dochodów w społeczeństwie, stabilizuje gospodarkę czy oddziałuje na alokację za-

sobów [1]. Wydaje się, że w przypadku opodatkowania wyrobów tytoniowych równie duże znaczenie jak celowi fiskalnemu przypisać można celom zdrowotnym, których osiągnięcie realizowane jest przede wszystkim przez wykorzystanie podatku akcyzowego.

Negatywny wpływ konsumpcji tytoniu na indywidualne i społeczne wyniki zdrowotne jest szeroko znany. Stąd pożądanym kierunkiem działań jest próba ograniczenia tej konsumpcji. Zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających dość powszechnym jest pogląd, że opodatkowanie tytoniu jest najbardziej efektywnym kosztowo narzędziem polityki służącym re-

dukcji używania tytoniu. Jednak sam fakt skuteczności takich działań nie usprawiedliwia w pełni ich stosowania. Istnieją przecież inne dobra, jak cukier czy hamburgery, których mniejsza konsumpcja prowadziłaby do pozytywnych zmian zdrowotnych, mimo to nie są one opodatkowane tak drastycznie jak papierosy. Wynika stąd, że istnieją także inne przyczyny, które sprawiają, że opodatkowanie wyrobów tytoniowych przybiera formę bardziej restrykcyjną niż większości innych produktów. Powody te przedstawiono poniżej.

## 1. Uzasadnienie opodatkowania wyrobów tytoniowych

Wprowadzenie i stosowanie każdego podatku wymaga określenia celu jego istnienia [2]. Istnieje sporo argumentów natury społecznej i ekonomicznej, które pozwalają zdefiniować cele opodatkowania konsumpcji wyrobów tytoniowych. I tak wśród powodów, które uzasadniają opodatkowanie tytoniu wymienia się [3]:

- konieczność zbierania dochodów przez państwo;
- przekonanie, że palacze powinni kompensować obciążenia, na które narażają innych swoim paleniem;
- chęć ochrony dzieci, które nie są w stanie rozpoznać ryzyka palenia i uzależnienia;
- poprawę zdrowia.

Systematyzując powyższe argumenty można podzielić je na te z zakresu zdrowia publicznego oraz fiskalne.

### 1.1. Argumenty z zakresu zdrowia publicznego

Biorąc pod uwagę związek między wyższym opodatkowaniem wyrobów tytoniowych, a spadkiem ich konsumpcji oraz zależność między używaniem tytoniu a występowaniem poważnych chorób stwierdzić można, iż wyższe podatki mogą być efektywnym narzędziem poprawy zdrowia publicznego. Podwyższenie opodatkowania wyrobów tytoniowych spowoduje wzrost ich ceny, a tym samym wpłynie na zmniejszenie ich zakupów, jako że konsumenci zgodnie z prawem popytu będą kupować mniej droższych papierosów. Niższa konsumpcja przyczyni się oczywiście do poprawy wyników zdrowotnych społeczeństwa – mniejszej zachorowalności i śmiertelności. Ten wpływ podatku przejawia się kilkutorowo. Po pierwsze, wyższy podatek zachęci palaczy do zaprzestania palenia lub zredukowania ilości palonego tytoniu. Po drugie, zniechęci tych, którzy przestali wcześniej palić, do powrotu do nałogu. Po trzecie zniechęci niepalących do rozpoczęcia palenia.

Szczególnie ważnym argumentem z zakresu zdrowia publicznego jest ochrona dzieci i młodzieży przed negatywnymi skutkami palenia tytoniu. Przez niektórych badaczy argument ten jest uważany za najistotniejszą przesłankę wysokiego opodatkowania wyrobów tytoniowych [3, 4]. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że wpływ opodatkowania na młodych ludzi jest wyraźniejszy niż w przypadku ludzi dorosłych. Okazuje się, że młodzież jest szczególnie wrażliwa na zmia-

ny ceny w decyzjach konsumpcyjnych dotyczących wyrobów tytoniowych, z powodu niskich dochodów. Jako, że wydatki na papierosy stanowią relatywnie wysoką część ich dochodów, są oni skłonni zmniejszać lub nawet rezygnować z konsumpcji papierosów jeśli ich cena istotnie wzrośnie. Zmiana ceny nie będzie odczuwana w takim stopniu przez ludzi o wyższych dochodach, z reguły dorosłych. Posługiwanie się narzędziami podatkowymi może być dodatkowo skuteczniejsze, gdyż młodzi ludzie, którzy dopiero podejmują decyzję o rozpoczęciu palenia lub palą od niedawna nie są jeszcze uzależnieni od nikotyny, a ich chęć sięgnięcia po papierosy nie jest bardzo intensywna i można wpływać na nich łatwiej niż na uzależnionych. Co więcej utrzymywanie wysokiego opodatkowania wyrobów tytoniowych przez dłuższy czas może przynieść efekty w obniżce konsumpcji także w przyszłości: nawet gdy młodzi ludzie dojrzeją i zaczną już osiągać wyższe dochody, mogą nie inicjować wtedy palenia. Przyczynowo-skutkowy mechanizm wpływu wzrostu opodatkowania wyrobów tytoniowych na ich konsumpcję u młodzieży i wyniki zdrowotne populacji wygląda następująco: wyższe podatki na tytoń podnoszą cenę papierosów, co biorąc pod uwagę niskie dochody młodzieży, sprawia że papierosy są dla nich relatywnie drogie; prowadzi to do podwyższenia wieku w którym człowiek zaczyna palić, czego efektem z kolei jest mniejsza ilość papierosów wypalonych w dłuższym okresie, a tym samym niższa zachorowalność i umieralność w przyszłości. Biorąc pod uwagę wszystkie te argumenty można stwierdzić, że wzrost opodatkowania wyrobów tytoniowych jest szczególnie skuteczny w prewencji palenia wśród ludzi młodych. Dowody potwierdzające słuszność powyższej argumentacji przedstawiono w dalszej części pracy.

Innym istotnym argumentem uzasadniającym wysokie opodatkowanie papierosów i innych wyrobów tytoniowych jest występowanie przy ich konsumpcji negatywnych efektów zewnętrznych. Z efektami zewnętrznymi mamy do czynienia w sytuacji gdy produkcja lub konsumpcja dobra wiąże się z tym, że pewne uboczne efekty tego działania mają wpływ także na inne jednostki niż te, które produkują czy konsumują. Pozytywne efekty zewnętrzne, jak na przykład fakt, że zaszczepienie osoby przeciw chorobie zakaźnej chroni nie tylko ją ale zmniejsza także prawdopodobieństwo zachorowania innych, są oczywiście pożądane. Palenie tytoniu wiąże się z niepożądanymi (negatywnymi) efektami zewnętrznymi. Niewątpliwie najistotniejszym z nich jest wymuszone bierne palenie, które ma istotne negatywne konsekwencje zdrowotne dla osób narażonych na nie.

Z negatywnymi efektami zewnętrznymi nieodłącznie wiąże się problem dystrybucji kosztów wynikających z działania powodującego powstanie tych efektów. Dystrybucja ta jest zniekształcona w przypadku palenia tytoniu, gdyż koszty tej konsumpcji obciążają nie tylko palaczy ale także osoby niepalące. Tymczasem bezdyskusyjnym raczej jest fakt, że jednostki powinny ponosić pełne koszty swoich decyzji kon-

sumpcyjnych, a ich konsumpcja jakiegokolwiek dobra nie powinna obciążać kosztami innych ludzi. Jeśli natomiast takie koszty zewnętrzne powstają, powinny one zostać zrekompensowane. Z ekonomicznego punktu widzenia pełne koszty społeczne związane z konsumpcją dobra powinny znaleźć odzwierciedlenie w cenie płaconej przez konsumenta. Negatywne efekty zewnętrzne występują gdy koszty społeczne przewyższają koszty indywidualne, ponoszone bezpośrednio przez konsumenta, tym samym jednostki nie mające wpływu na konsumpcję zmuszone są ponosić jej koszty. Taka sytuacja może usprawiedliwiać nałożenie podatku o wysokości równej różnicy między całkowitymi kosztami społecznymi związanymi z wypaleniem np. paczki papierosów, a ceną płaconą przez konsumenta za tę paczkę. Konceptyjne sformułowanie problemu kompensacji efektów zewnętrznych nie jest kwestią dyskusyjną, istnieją jednak istotne problemy związane z pomiarem negatywnych efektów zewnętrznych, na które składają się w przypadku palenia tytoniu dwie kategorie kosztów [4]:

- a. koszty opieki medycznej dla palaczy, którzy zachorowali, a leczeni są w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia;
- b. obciążenia zdrowotne i inne niepalącej populacji w związku z ekspozycją na dym tytoniowy.

Choroby wywołane u palacza konsumpcją wyrobów tytoniowych leczone są między innymi w systemie publicznej opieki zdrowotnej. Tymczasem publiczna ochrona zdrowia finansowana jest z powszechnych (i z reguły przymusowych) składek na ubezpieczenie zdrowotne lub podatków, a więc także przez osoby, które nie palą tytoniu. Negatywny efekt zewnętrzny w tym przypadku polega na konieczności finansowania leczenia palaczy przez osoby niepalące. Zwolennicy opodatkowania wyrobów tytoniowych twierdzą, że wpływ z tych podatków powinny zrekompensować koszty leczenia palaczy. Warner i wsp. zwracają jednak uwagę na istotne ograniczenia związane z takim podejściem [3]. Po pierwsze, wielu z palaczy pali na tyle mało, że nie ma to negatywnych konsekwencji zdrowotnych lub też porzuca palenie odpowiednio wcześniej, zanim ich zdrowie pogorszy się. Po drugie, oszacowanie optymalnego podatku, który pokryłby koszty leczenia palacza, wymagałoby znajomości technologii i kosztów leczenia w przyszłości. Możliwym, przynajmniej teoretycznie, jest wynalezienie w przyszłości leku na nowotwór płuc, który będzie bardzo tani. Taka innowacja technologiczna w znacznym stopniu obniżyłaby koszty leczenia, a tym samym pobrany wcześniej wysoki podatek można by uznać za nieuprawniony. Tak więc niepewność co do przyszłych kosztów leczenia w zasadzie uniemożliwia zoptymalizowanie wysokości podatku, który miałby służyć sfinansowaniu leczenia palaczy. Po trzecie, niektórzy z palących korzystają z prywatnej opieki zdrowotnej i nie istnieje powód dla, którego mieliby oni subsydiować publiczną opiekę zdrowotną dla palaczy w większym stopniu niż robią to osoby niepalące. Podobnie w krytycznym tonie na temat prawdziwości tezy

o subsydiowaniu opieki medycznej dla palaczy, przez osoby niepalące wypowiedział się Lee, twierdząc nawet, iż w rzeczywistości może być odwrotnie - to palacze być może subsydiują opiekę zdrowotną dla niepalących jako, że umierają szybciej i w związku z tym w ciągu swojego życia skorzystają z mniejszej ilości usług medycznych [5].

Obciążenia dla niepalącej populacji wyrażają się przede wszystkim w szkodach zdrowotnych spowodowanych przez wymuszone bierne palenie tytoniu. Pozostałe aspekty strat, jak: pożary związane z paleniem tytoniu; dyskomfort osób przebywających w zadymionym pomieszczeniu czy koszty dodatkowej wentylacji mają zdecydowanie mniejsze znaczenie od szeregu chorób wywołanych biernym paleniem. Szacunki dotyczące szkód zdrowotnych wywołanych wymuszonym biernym paleniem są zróżnicowane. Niektóre badania sprzed kilkunastu lat szacowały środowiskowe skutki palenia jako bardzo niewielkie [6]. Nowsze analizy wskazują, iż obciążenia te są bardzo istotne. Wiąże się to przede wszystkim z nowymi dowodami naukowymi świadczącymi o wysokiej szkodliwości wymuszonego biernego palenia m. in. w zakresie nowotworów płuc czy chorób serca. Jednakże precyzyjne określenie obciążenia spowodowanego wymuszonym biernym paleniem wciąż pozostaje kwestią dyskusyjną. Analiza kosztów napotyka istotne trudności związane z wyborem i oszacowaniem wskaźnika, który te koszty by opisywał. Oszacowanie pieniężnej wartości lat życia utraconych na skutek biernego palenia niesie ogromne wątpliwości metodologiczne. Podobne problemy wiążą się także z wartościowaniem stanów zdrowotnych; rodzi się np. pytanie: na ile należy wycenić pogorszoną jakość życia z powodu choroby wywołanej paleniem przez innych np. w miejscu pracy. Trudności z precyzyjnym oszacowaniem wielkości kosztów zewnętrznych nie oznaczają oczywiście, iż powinny one być pomijane w ekonomicznej ocenie skutków palenia tytoniu.

## 1.2. Argumenty fiskalne

Papierosy i inne wyroby tytoniowe są opodatkowane od wieków, początkowo z powodu relatywnie nieelastycznego popytu na nie, co sprawiało że były one stosunkowo łatwym w poborze i efektywnym źródłem dochodów publicznych. Argument fiskalny stanowił więc pierwotną przyczynę wprowadzenia opodatkowania wyrobów tytoniowych. Wahania wysokości stawek podatkowych zależne były w przeszłości od sytuacji finansowej państwa – w okresach zwiększonego zapotrzebowania na środki publiczne (np. w czasach wojen) były one wysokie; z kolei w okresach gospodarczej prosperity stawki podatkowe były niższe. Opodatkowanie tytoniu nie ma obecnie tak dużego znaczenia jako źródło dochodów publicznych. Udział wpływów z tych podatków w całości wpływów publicznych spadał w ostatnich dekadach w większości krajów [4]. Obserwowany wzrost opodatkowania papierosów i innych wyrobów tytoniowych nie ma już podłoża stricte fiskalnego mimo, że ich potencjał do

generowania dochodów publicznych jest spory. Wyższe stawki podatkowe obecnie zdają się być w nie mniejszym stopniu wyrazem działań mających na celu redukcję konsumpcji tytoniu [7].

Biorąc pod uwagę cel fiskalny opodatkowanie papierosów i innych wyrobów tytoniowych dostarcza przychodów państwu. Przychody te mogą pozwolić na obniżenie innych podatków, podniesienie wydatków czy nawet skompensowanie kosztów zewnętrznych związanych z konsumpcją tytoniu. Jeśli chodzi o ekonomiczne skutki opodatkowania należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że wyższe opodatkowanie papierosów może ograniczyć ich konsumpcję, tym samym zmniejszyć wydatki na tytoń i przesunąć je do innego, bardziej „produktywnego” wykorzystania, jak np. zwiększenie oszczędności czy konsumpcji dóbr, które nie są szkodliwe.

Biorąc pod uwagę efektywność zwraca się uwagę na fakt, iż powinno się stosować opodatkowanie w szczególności w stosunku do dóbr o dużym woluminie sprzedaży, nieelastycznym popycie, nie posiadających bliskich substytutów oraz produkowanych przez niewielką liczbę producentów. Wyroby tytoniowe spełniają te warunki. Takie charakterystyki dobra sprawiają, że opodatkowanie ich dostarcza stabilnych i wysokich przychodów. Zastosowanie omówionego poniżej podatku akcyzowego w stosunku do wyrobów tytoniowych w świetle celów fiskalnych jest korzystne ponieważ akcyza jest narzędziem łatwym w administrowaniu i poborze oraz dostarcza niewielu możliwości unikania opodatkowania. Udział podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych w całkowitych dochodach z akcyzy jest w wielu krajach znaczny [6], niezależnie od wysokości dochodu narodowego. Badanie przeprowadzone w połowie lat 90. wskazuje, iż zarówno w krajach o niskim, jak i średnim oraz wysokim dochodzie wpływ z akcyzy na wyroby tytoniowe były w niektórych z nich znaczne i stanowiły: 75,7% wszystkich wpływów akcyzowych w Nepalu, 73,6% w Szwajcarii, 68,6% w Indonezji i 66,2% w Brazylii [2]. W Polsce akcyza na tytoń miała mniejsze znaczenie wśród podatków akcyzowych, gdyż stanowiła w ostatnich latach 23%-26% wszystkich wpływów akcyzowych.

Łatwość poboru podatku akcyzowego, którym obciążone są wyroby tytoniowe może mieć szczególnie istotne znaczenie w krajach, w których występują trudności w poborze podatków dochodowych. Skomplikowana konstrukcja oraz dużo większe możliwości unikania opodatkowania w przypadku podatków dochodowych sprawiają, że akcyza jest efektywnym narzędziem zbierania dochodów publicznych.

Opodatkowanie wyrobów tytoniowych jest z punktu widzenia ekonomii korzystne ponieważ jest ono zgodne z zasadą Ramseya [8]. Ta fundamentalna zasada opodatkowania postuluje, żeby stawka podatkowa zmieniała się odwrotnie do elastyczności popytu na produkt. Tak więc dobra o relatywnie niskiej elastyczności popytu powinny być opodatkowa-

ne silniej, a te o popycie elastycznym - według stawek niższych. Z zasady Ramseya wynika więc postulat o relatywnie wysokim opodatkowaniu tytoniu, gdyż popyt na produkty tytoniowe jest w większości krajów relatywnie nieelastyczny. Biorąc pod uwagę sztywność popytu, istotny wzrost opodatkowania wyrobów tytoniowych mogłyby prowadzić w wielu przypadkach do wzrostu wielkości przychodów z tego podatku, mimo obniżonej konsumpcji.

## 2. Podatek akcyzowy w opodatkowaniu tytoniu

Podatkiem powszechnie stosowanym w przypadku wyrobów tytoniowych jest podatek akcyzowy. Nie jest on jednak jedynym obciążeniem podatkowym przypisanym do wyrobów tytoniowych. Sprzedaż papierosów obciążona jest podatkiem od towarów i usług (VAT); handel międzynarodowy obciążają cła; z kolei pośrednio w cenę papierosów mogą być w kalkulowane podatki dochodowe płacone przez producentów. Analiza tych podatków w świetle wyrobów tytoniowych przekracza zakres niniejszego opracowania, stąd skoncentrowano się na akcyzie, która odgrywa kluczową rolę w opodatkowaniu tytoniu.

Akcyza jest podatkiem od konsumpcji, płaconym przy zakupie pewnych dóbr, w szczególności dóbr luksusowych. Podatek ten silnie wpływa na cenę towarów nim objętych akcyzą, gdyż musi być płacony niezależnie od podatku od towarów i usług (VAT) oraz innych zobowiązań podatkowych [9, 10]. Jak wspomniano powyżej, akcyza jest podatkiem relatywnie łatwym w poborze i wydajnym fiskalnie, a tym samym atrakcyjnym z punktu widzenia państwa źródłem dochodów publicznych. Z tych między innymi powodów w systemach podatkowych większości krajów ma ona istotne znaczenie z fiskalnego punktu widzenia [11].

Papierosy są najbardziej istotnym produktem akcyzowym wśród wszystkich wyrobów tytoniowych i przeważnie ich sprzedaż dostarcza ponad 90% wpływów z tego rodzaju akcyzy. Z reguły jednak opodatkowane są wszystkie rodzaje tytoniu (oprócz papierosów także: cygara, tytoń fajkowy i luźny, tabaka, tytoń do żucia), choć często stawki podatkowe są w tych przypadkach niższe niż na papierosy [7]. Zróżnicowanie stawek opodatkowania różnych wyrobów tytoniowych, które są przecież substytutami może prowadzić do zmian w strukturze konsumpcji, na niekorzyść produktów opodatkowanych silniej.

Podatek akcyzowy występuje w jednej z dwóch form: specyficznej lub ad valorem [12]. W podatku specyficznym podstawa opodatkowania wyrażona jest ilościowo, z kolei w formie ad valorem – wartościowo. Obie formy są używane, także równolegle, w przypadku wyrobów tytoniowych. W Stanach Zjednoczonych, w stosunku do papierosów oraz małych cygar stosowana jest forma specyficzna, z kolei duże (i droższe) cygara opodatkowane są w oparciu o wartość [7]. W krajach Unii Europejskiej z kolei podatek akcyzowy nakładany na wyroby tytoniowe składa się

z dwóch komponentów: specyficznego i ad valorem. Element specyficzny musi stanowić między 5% a 55% całkowitej wielkości obciążeń podatkowych (akcyza i VAT) nałożonych na papierosy z „najpopularniejszej kategorii cenowej” (MPPC – most popular price category) sprzedawanej w danym kraju [13].

Konsekwencją opodatkowania w formie ad valorem jest fakt, iż każdy wzrost ceny płaconej przez konsumenta znajduje odzwierciedlenie w wyższych dochodach podatkowych państwa [14], gdyż im wyższa cena, tym wyższy podatek. Niektóre kraje chętnie korzystają z opodatkowania w tej formie w sytuacji gdy tańsze marki obecne na rynku są produktami krajowymi, a marki prestiżowe importowanymi, bądź produkowanymi przez firmy zagraniczne. W takiej sytuacji opodatkowanie ad valorem pozwala lepiej chronić krajowych producentów. Inną przewagą tej formy nad podatkiem specyficznym jest fakt, iż lepiej przystosowuje się do inflacji.

Z kolei podatek w formie specyficznej zabezpiecza wysokość dochodów podatkowych w obliczu ewentualnych obniżek cen wyrobów tytoniowych. Konsekwencją opodatkowania w tej formie może być większa konsumpcja towarów wysokiej jakości i luksusowych marek. Podatek specyficzny jest bardziej użyteczny w sytuacji gdy podstawowym celem opodatkowania jest zniechęcenie do konsumpcji papierosów. Korzyścią płynącą z zastosowania tej formy opodatkowania jest łatwiejsza administracja niż w przypadku podatku ad valorem, gdyż konieczne jest zidentyfikowanie tylko ilości produktu, a nie jego wartości, co jest zadaniem bardziej skomplikowanym. Obszerne omówienie zalet i wad obu form akcyzy w świetle opodatkowania tytoniu znajdujemy u Sunley, Yurekli i Chaloupka [7].

### 3. Wpływ opodatkowania tytoniu na konsumpcję i wyniki zdrowotne

Opodatkowanie wyrobów tytoniowych jest efektywnym narzędziem obniżania konsumpcji tytoniu. Światowa Organizacja Zdrowia szacuje, iż 10-procentowy wzrost opodatkowania na całym świecie spowodowałby, że 42 miliony ludzi zaprzestałoby palić tytoń, a 10 milionów osób nie zmarłoby z powodu chorób wywołanych przez palenie. W innym badaniu oszacowano wpływ wzrostu podatków obciążających papierosy na ich konsumpcję w 70 krajach o różnej wysokości dochodów. Ten sam 10-procentowy wzrost opodatkowania na papierosy doprowadziłby według szacunków do 3-procentowej obniżki ich konsumpcji. Konsumpcja zmniejszyłaby się bardziej w krajach o dochodzie niskim i średnim (3,45%), niż w krajach o dochodzie wysokim (2,24%). Wyższy spadek w krajach biedniejszych świadczy o większej wrażliwości tamtejszych palaczy na zmiany ceny. Szacunki dotyczące Polski oceniają spadek konsumpcji papierosów na 3,14% [7]. Chaloupka i wsp. podają z kolei, iż 10-procentowy wzrost ceny spowodowany wzrostem podatków prowadzi do zmniejszenia kon-

sumpcji tytoniu o 2-10% [15]. Ciekawe wnioski na temat skuteczności opodatkowania papierosów w zmniejszaniu ich konsumpcji wypływają z szacunków dotyczących Stanów Zjednoczonych. Biorąc pod uwagę fakt, że papierosy są tam opodatkowane relatywnie nisko (podatek stanowi ok. 30% ceny papierosów) przeanalizowano skutki podwojenia tych podatków. Działanie takie doprowadziłoby do zmniejszenia sprzedaży papierosów (a tym samym mniejszej konsumpcji) o 12%, przy jednoczesnym wzroście wpływów z tych podatków aż o 75% [12].

Badania dowodzą, iż spadek w konsumpcji jest większy u ludzi młodych; u osób z niższymi dochodami oraz prawdopodobnie u kobiet [16]. Interesujące badania dotyczące wrażliwości ludzi młodych na zmiany w cenie papierosów przedstawili Evans i Farrelly [17]. Analizując dane dotyczące zachowań zdrowotnych Amerykanów w 13-letnim okresie oszacowali oni, iż elastyczność cenowa popytu wśród osób młodych w wieku 18-24 lata była dwukrotnie wyższa niż w grupie 25-39 lat i niemal trzykrotnie wyższa niż dla całej populacji. Z kolei Chaloupka i Grossman oszacowali, że elastyczność cenowa popytu na papierosy wśród młodzieży wynosi -1,31, co oznacza, że 10-procentowy wzrost ich ceny doprowadziłby do zredukowania palenia wśród młodzieży o 13,1%. Innym efektem takiej podwyżki byłoby zmniejszenie liczby młodych palaczy o niemal 7% i zmniejszenie średniej ilości wypalanych papierosów o ponad 6% [18]. Istnieją też dowody wskazujące, iż występowanie i częstotliwość palenia wśród młodych ludzi jest skorelowane ujemnie z ceną papierosów. Biorąc pod uwagę fakt, iż niemal wszystkie inicjacje palenia tytoniu mają miejsce w wieku szkolnym, a nawyki konsumpcyjne dotyczące tytoniu stabilizują się z reguły na początku okresu dorosłości stwierdzić można powołując się na powyższe wyniki badań, że istotny wzrost podatku może być efektywnym sposobem pozwalającym na długoterminową redukcję palenia we wszystkich grupach populacji.

Stwierdzono ponadto, iż zmiana ceny papierosów niesie za sobą różne efekty w okresach krótkim i długim. Okres krótki w ekonomicznych modelach uzależnienia odnosi się do relatywnie natychmiastowej zmiany wielkości konsumpcji w wyniku zmiany ceny, podczas gdy okres długi opisuje zmiany w konsumpcji, na które miały wpływ skumulowane zmiany ceny we wszystkich wcześniejszych okresach. Modele te szacują, iż efekt w dłuższym okresie jest trwalszy i przynosi większą redukcję w konsumpcji tytoniu. Elastyczność cenowa popytu w długim okresie wynosi wg szacunków od -0,6 do -1,0, około dwukrotnie więcej niż elastyczność krótkookresowa [19].

Wpływ zmian w opodatkowaniu tytoniu bezpośrednio na wyniki zdrowotne zbadał między innymi Moore. Używając danych nt. śmiertelności spowodowanej chorobami w latach 1954-1988 w Stanach Zjednoczonych, doszedł do wniosku, że wzrost po-

datków istotnie obniży ilość przypadków śmiertelnych związanych z paleniem tytoniu. Jego szacunki wskazują, iż 10-procentowy wzrost podatku prowadziłyby do ocalenia 5200 osób rocznie, które nie zmarłyby z powodu palenia tytoniu [20].

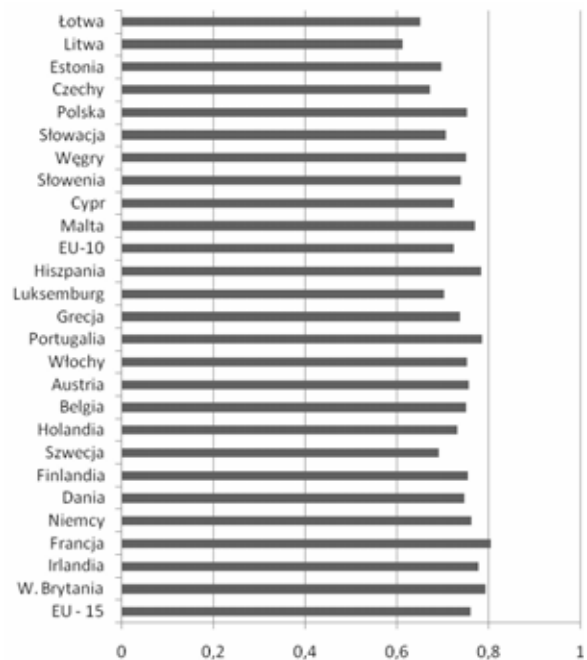
Jak wskazują powyższe przykłady opodatkowanie wyrobów tytoniowych może być skutecznym narzędziem ograniczania konsumpcji, a tym samym zmniejszenia zachorowalności i śmiertelności spowodowanej paleniem tytoniu. Nakładanie podatków ma jednak także inny cel - przysporzenie dochodów publicznych.

#### 4. Fiskalne znaczenie opodatkowanie wyrobów tytoniowych w wybranych krajach

W stosunku do wyrobów tytoniowych na całym świecie stosuje się podatek akcyzowy oraz VAT. W większości krajów rozwiniętych całkowite opodatkowanie tytoniu stanowi bardzo istotną (nawet 80%) część ceny paczki papierosów. Inaczej sytuacja przedstawia się w krajach o średnim i niskim dochodzie, gdzie wielkość ta waha się z reguły między 20% a 50%.

Dane dotyczące opodatkowania tytoniu w krajach Unii Europejskiej zaprezentowano na rycinie 1. Wśród nich, relatywnie w stosunku do ceny, papierosy najniżej opodatkowane są na Litwie – udział akcyzy i VAT-u w cenie wynosi 61,1%; najwyżej zaś we Francji, gdzie wskaźnik ten wynosi 80,4%. W Polsce udział podatków w cenie papierosów wynosi 75,2% i jest o 1,6% wyższy niż średnio w Unii Europejskiej. Zwraca uwagę fakt, iż w Polsce wskaźnik ten jest najwyższy spośród krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej. Zdecydowanie większa rozpiętość tego wskaźnika występuje w krajach rozwijających się. W niektórych z nich jak np. Wenezueli, Turcji i Kostaryce kształtował się on na wyższym nawet poziomie niż w Unii (odpowiednio: 83%, 77%, 83%), w innych z kolei jak Liban, Kamerun i Kambodża na poziomie zdecydowanie niższym (odpowiednio: 19%, 22%, 20%) [2]. Generalnie jednak udział podatku w cenie papierosów jest zróżnicowany zależnie od wysokości dochodów - w krajach bogatszych papierosy opodatkowane są relatywnie wysoko w porównaniu z krajami uboższymi.

Istotne znaczenie z fiskalnego punktu widzenia ma potencjał do generowania dochodów w wyniku zmian w wysokości podatku. We wspomnianym wyżej badaniu [7], oprócz zmian w konsumpcji, Sunley, Yurekli i Chaloupka oszacowali także wpływ wzrostu podatków obciążających papierosy na wysokość wpływów z ich opodatkowania. Autorzy posiłkując się literaturą nt. popytu na wyroby tytoniowe przyjęli, iż elastyczność cenowa popytu wynosi -0,8% w krajach o niskim i średnim dochodzie oraz -0,4% w krajach o dochodzie wysokim. Przedstawione przez nich szacunki wskazują, iż 10-procentowy wzrost opodatkowania papierosów prowadzi do wzrostu dochodów z podatków obciążających papierosy o niemal 7%. Wyższe dochody są efektem podniesienia stawek podatkowych, które kompensują spadek w konsumpcji. Wzrost dochodów z akcyzy jest



Ryc. 1. Udział podatków (akcyzy i VAT-u) w cenie papierosów w UE/ Share of taxes in the cigarette price in EU

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Clossen S., Tobacco taxation in the European Union, CESifo Working Papers, No. 1718, 2006

wyrażniejszy w krajach o wysokim dochodzie (7,2%) niż w tych o dochodzie niskim i średnim (4,8%). Przyczyna tego jest dwójaka. Po pierwsze, dzieje się tak z powodu większej elastyczności popytu w krajach biedniejszych, po drugie z powodu relatywnie mniejszego udziału podatku w cenie papierosów w tych krajach.

Fiskalne znaczenie podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych w Polsce omówiono poniżej posiłkując się danymi zawartymi w tabeli 1.

Dane budżetowe wskazują, iż podatek akcyzowy od wyrobów tytoniowych odgrywa w ostatnich latach coraz większe znaczenie fiskalne. Dochody z tego rodzaju akcyzy rosną realnie (uwzględniając inflację) średnio o 5,1% rocznie w badanych latach, podczas gdy dochody budżetu państwa ogółem charakteryzuje niższa dynamika – średnio 3,2% realnie w ciągu

Tabela 1. Wybrane charakterystyki dochodów budżetowych w Polsce, w latach 1999-2006 / Selected traits of budget income in Poland, 1999-2006

Rok/Year	Dochody budżetowe ogółem (zł) /Total budget income (PLN)	Dochody z akcyzy (zł) /Excise tax income (PLN)	Dochody z akcyzy na wyroby tytoniowe (zł) /Income from excise tax on tobacco products (PLN)
1999	125.922.200	25.208.100	6.345.100
2000	135.663.900	27.312.000	6.356.000
2001	140.526.900	28.860.500	7.305.200
2002	143.519.800	31.489.800	7.927.200
2003	152.110.586	34.387.743	8.456.474
2004	156.281.202	37.964.023	9.275.761
2005	179.772.217	39.479.110	9.819.728
2006	197.639.812	42.078.023	11.247.982

Źródło: Sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych za kolejne lata, Ministerstwo Finansów RP

ostatnich ośmiu lat. Podobnie przyrost jest szybszy niż w przypadku łącznych dochodów z wszystkich rodzajów akcyzy (średnio 4,1% rocznie). Wpływy z podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe stanowiły w Polsce od 5% (1999) do 5,9% (2004) całkowitych dochodów budżetu państwa, z kolei udział tego podatku we wpływach akcyzowych wahał się pomiędzy 23,3% (2000) a 26,7% (2006). Zwraca uwagę dynamiczny wzrost (13,5% realnie w stosunku do roku poprzedniego) wpływów z akcyzy na wyroby tytoniowe w roku 2006. Zapewne główną przyczyną tak znacznego wzrostu jest istotne zwiększenie stawek akcyzowych w związku z dostosowaniem ich do norm obowiązujących w tym zakresie w Unii Europejskiej.

Jak widać w opodatkowaniu papierosów istnieje duży potencjał fiskalny między innymi dlatego, że popyt na nie jest stosunkowo sztywny, a więc zmianom cen nie towarzyszy radykalna obniżka konsumpcji. Należy jednak zwrócić uwagę, iż możliwości wzrostu opodatkowania wyrobów tytoniowych zależą w dużej mierze od wysokości dochodów społeczeństwa.

## 5. Zakończenie

Badania wskazują, iż opodatkowanie tytoniu to najbardziej efektywne kosztowo narzędzie prowadzące do zmniejszenia konsumpcji tytoniu. Jednakże niektóre z narzędzi mogą okazać się skuteczniejszymi np. w redukcji zachorowań związanych z wymuszonym biernym paleniem. Przykładem takiego działania jest

zakaz palenia w miejscach publicznych. Wprowadzenie tego rozwiązania może wiązać się z to z pewnymi istotnymi trudnościami, jak np. silnym oporem społecznym. Opodatkowanie tytoniu jest ponadto efektywnym źródłem dochodów budżetowych. Dotychczasowe doświadczenia związane z wykorzystaniem narzędzi podatkowych w stosunku do wyrobów tytoniowych prowadzą do pozytywnym zmian w dwóch aspektach – niższej konsumpcji i wyższych wpływów budżetowych. Zależnie od tego czy dominującym celem istnienia podatku jest generowanie przychodów publicznych czy wpływanie na sytuację zdrowotną społeczeństwa, przed polityką stoi zadanie określenia optymalnych stawek podatkowych.

Wzrost opodatkowania tytoniu nie powinien jednak być postrzegany jako jednoznacznie korzystny w każdych warunkach. Może on bowiem prowadzić do zmian w popycie na inne szkodliwe produkty. Istnieją dowody sugerujące, że wyższe opodatkowanie papierosów może prowadzić do wzrostu popytu na alkohol czy wyższej konsumpcji „tytoniu bezdymowego” (tytoń do żucia i tabaka) [21]. Należy pamiętać także o tym, iż radykalne zwiększenie obciążeń podatkowych prowadzi do zmniejszenia przychodów z podatku, co odbija się negatywnie na sytuacji budżetowej. Ponadto im wyższy podatek nakładany na tytoń, tym bardziej regresywny jego charakter. Tymczasem regresywne obciążenia podatkowe często uważane są za niesprawiedliwe, gdyż taka sytuacja w większym stopniu obciąża uboższych konsumentów.

## Piśmiennictwo / References

- Denek E, Sobiech J, Wolniak J. *Finanse publiczne*. PWN Warszawa 2005: 120-121.
- Yurekli A., De Beyer J, Design and administer tobacco taxes, World Bank, (<http://www1.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf>).
- Warner KE i wsp. Criteria for determining an optimal cigarette tax: the economist's perspective. *Tob Control* 1995; 4: 380-386.
- Chaloupka FJ, Warner KE. The economics of smoking. (w:) *Handbook of health economics*, Culyer AJ, Newhouse JP. (red.) Elsevier, New York 2000: 1539-1627.
- Lee DR. Environmental economics and the social cost of smoking. *Contemporary Policy Issues* 1991; 1: 83-92.
- Manning WG i wsp. The taxes of sin: do smokers and drinkers pay their way? *JAMA* 1989; 261: 1604-1609.
- Sunley EM, Yurekli A, Chaloupka FJ. The design, administration, and potential revenue of tobacco excises. (w:) *Tobacco control in developing countries*. Jha P, Chaloupka FJ. (red.) Oxford University Press, Oxford 2000: 409-426.
- F. P. Ramsey, A Contribution to the theory of taxation. *The Economic Journal* 1927; 37 (145): 47-61.
- Owsiak S. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN Warszawa 2005: 510.
- Osiatyński J. *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. PWN Warszawa 2006: 110-111.
- Szczodrowski G. *Polski system podatkowy*. PWN, Warszawa 2007: 126-133.
- Chaloupka FJ, Wakefield M, Czart Ch. Taxing tobacco: the impact of tobacco taxes on cigarette smoking and other tobacco use. (w:) *Regulating Tobacco*. Rabin RL, Sugarman D. (red.) Oxford University Press, New York 2001: 39-71.
- Cnossen S. Tobacco taxation in the European Union. *CESifo Working Papers*, No. 1718, 2006: 3.
- Keen M. The balance between specific and ad valorem taxation, *Fiscal Studies* 1998; 19 (1): 1-37.
- Chaloupka FJ i wsp. The taxation of tobacco products. (w:) *Tobacco control in developing countries*. Jha P, Chaloupka FJ. (red.) Oxford University Press, Oxford 2000: 237-272.
- World Health Organization Staff, *World Health Report, 2002: Reducing Risks, Promoting Healthy Life*, WHO, New York 2002: 124.
- Evans N, Farrelly MC. The compensating behavior of smokers: taxes, tar, and nicotine. *RAND Journal of Economics*, 1998; 29: 578-595.
- Chaloupka FJ, Grossman M. Price, tobacco control policies, and youth smoking. *NBER Working Paper No. 5740*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1996: 22.
- Chaloupka FJ, Pacula RL. Economics and antihealth behavior: The economic analysis of substance use and abuse. (w) *Reframing health behavior: Change with behavioral economics*, Bickel WK, Vuchinich RE. (red.) Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah 2000: 93-96.
- Moore MJ. Death and tobacco taxes. *RAND Journal of Economics*, 1996; 27: 415-428.
- Research for International Tobacco Control, *The economic impact of tobacco use on national health systems, societies, and individuals*. IDRC Books, Ottawa 2003: 6.