

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a dohánygyártmányokra kivetett jövedéki adók szerkezete és adókulcsai tekintetében a 92/79/EGK, a 92/80/EGK és a 95/59/EK irányelv módosításáról**

COM(2008) 459 végleges – 2008/0150 (CNS)

(2009/C 228/25)

2008. szeptember 11-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

*„Javaslat tanácsi irányelvre a dohánygyártmányokra kivetett jövedéki adók szerkezete és adókulcsai tekintetében a 92/79/EGK, a 92/80/EGK és a 95/59/EK irányelv módosításáról”*

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2009. március 5-én elfogadta véleményét. (Előadó: Martin CHREN.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. március 24–25-én tartott, 452. plenáris ülésén (a március 25-i ülésnapon) 32 szavazattal 2 ellenében, elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Következtetések

1.1 A dohánygyártmányokra kivetett első jövedéki adók fő célja inkább költségvetési jellegű volt, szerepük azonban változóban van a mai világban, és egyre inkább a közegészségügy és a szociálpolitikák eszközévé válnak. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) támogatja, hogy az Európai Bizottság a pusztán adójellegű hatásokon túl a dohánytermékek egyéb hatásait is figyelembe vegye jövedéki adókkal kapcsolatos politikáiban. Ez az új politikai megközelítés elsősorban az EU által hivatalosan 2005-ben elfogadott, így a későbbi uniós jogalkotás szempontjából kötelező érvényűvé vált Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményben foglalt egészségpolitikai célok megvalósítására koncentrál.

1.2 Ugyanakkor meg kell említeni, hogy nem szabad elfelejteni vagy elvetni a dohánytermékekre kivetett jövedéki adók felülvizsgálatával kapcsolatos egyéb politikai célkitűzéseket sem, köztük is elsősorban a dohánytermékek jövedéki adójáról szóló irányelv 4. cikkében említett a belső piac megfelelő működéséről. Ennek alapján az EGSZB úgy véli, hogy az ezen a téren tevékenykedő politikai döntéshozók legnehezebb feladata a különböző gazdasági, társadalmi, biztonsági, gazdaság- és adópolitikai érdekek közötti optimális egyensúly megtalálása. Különböző szempontokat és értékeket kell figyelembe venni.

1.3 Dicséretes az Európai Bizottságnak az a javaslata, hogy a finomra vágott dohány adójára vonatkozó minimumkulcsokat fokozatosan hangolják össze a cigarettákra vonatkozó kulcsokkal, illetve hogy szigorítsák meg a cigaretta, a szivar és a pipadohány fogalom meghatározását a dohánytermékek elnevezésével kapcsolatos olyan visszaélések elkerülése érdekében, melyek célja a legalacsonyabb adókulcsba való kerülés.

1.4 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság megközelítését, amely nagyobb szabadságot biztosít a tagállamoknak a saját politikai célkitűzéseikhez igazodó olyan döntések meghozatalában, mint például a nagyobb mozgástér a cigarettákat sújtó speciális adóterhek terén, illetve az engedékenyebb szabá-

lyozások a cigarettákra kivetett adók minimális alsó korlátjának meghatározásában.

1.5 Az EGSZB azt ajánlja, hogy csökkentsék a javasolt 90 eurós jövedékiadó-minimumot vagy hosszabbítsák meg a négyéves időtartamot 8 évre (2018. január 1-jéig). A tagállamokon belüli eltérő hagyományok és szociális különbségek tükrében említést érdemel, hogy egyes országokban, különösen a közelmúltban csatlakozottakban, komoly negatív következményekkel járhat az 1 000 cigarettára vonatkozó jövedékiadó-minimum 64 euróról 90 euróra történő emelése. Néhány ilyen ország még a jelenlegi irányelvek által megkívánt jövedékiadó-minimumot sem érte el. A valamennyi kereskedelmi árra érvényes 90 eurós jövedékiadó-minimum 4 év alatt 41 %-os növekedést okoz, amely legalább 300 %-kal nagyobb, mint az EU-ban várható fogyasztóiár-emelkedés. Megvan rá az esély, hogy egy ilyen radikális lépés, miközben a fogyasztást csak jelentéktelen mértékben mérsékelné, csökkentené a lehetséges költségvetési bevételeket, a fogyasztók vásárlóerejét, elősegítve a csempészetet és egyéb illegális tevékenységet, valamint növelné az inflációt.

1.6 Meg kell említeni, hogy a javasolt lépésekből csak kevés segíti majd elő az adókulcsok nagyobb harmonizációját az Európai Unióban. Nagyon valószínű, hogy a javasolt intézkedések révén nem szűnnek meg a tagállamok között az adózás területén jelentkező abszolút és relatív különbségek.

1.7 Példának okáért az arányosság követelményének eredeti oka az uniós jövedéki adók harmonizációja, amely azonban a múltban sem eredményezett semmilyen harmonizációt, és könnyen lehet, hogy ezzel éppen ellentétes hatást vált ki. A minimumteher 57 %-ról 63 %-ra javasolt emelése abszolút értékben a jövedéki adók további különbségeihez vezetne, és komoly inflációs hatással is járna, ahogy az az Európai Bizottság hatásvizsgálatai jelentésében is szerepel. Az értékarányos minimumkövetelmény ilyen megkérdőjelezhető hatásai miatt nemcsak annak javasolt emelését, hanem – újragondolva őket – létezésének okait is újfent komolyan elemezni kellene.

1.8 Az, ha a legkeresettebb árkatégória („most popular price category”, MPPC) helyett a súlyozott átlagárát (WAP) veszik az értékarányos minimumkövetelmény viszonyítási alapjául, aligha eredményez nagyobb átláthatóságot a piacon, megjósolhatóbb kormányzati bevételeket vagy nagyobb harmonizációt a cigaretta-piacon. Ezért felvetődik a kérdés, hogy nem lehetne-e tovább egyszerűsíteni az európai bizottsági javaslatot.

1.9 Továbbra is nyitott marad az a kérdés, hogy melyik az a legjobb adófajta, amelyet kivethetnek a dohánytermékekre. Az értékarányos adókulcsok talán jó hatással lehetnek a fekete piac felszámolására, ezek a hatások azonban sokféle tényezőtől függenek, így nem maguktól értetődők. A pusztán specifikus adómérték előnyben részesítése talán segítséget nyújt a nagyobb adóbevételek elérésében, és magasabb adóminimum-küszöböt eredményezhet az egészségpolitikai célok és a belső piacon alkalmazott adók egységesítésének megvalósítása érdekében.

1.10 Az a követelmény, hogy a kiskereskedelmi ár bizonyos százalékában vagy kilónkénti fixárban meghatározott jelenlegi minimumkulcs helyett alkalmazzanak kötelező minimumkulcsot (38 %, illetve 42 %) a valamennyi finomra vágott dohányra kivetett jövedéki adó terén, kötelező értékarányos jövedékiadó-szerkezetet eredményezne, és véget vetne a finomra vágott dohányra érvényes jelenlegi rendszer szabadságának, így nem ajánlott.

1.11 Az adó- és az egészségpolitika közötti kapcsolat nagymértékben befolyásolja az, hogy a dohányra kivetett jövedékiadó-bevételeket olyan tevékenységekre fordítják-e, melyek célja a dohányzás káros hatásainak megszüntetése. Az ilyen tevékenységek jelenlegi teljes finanszírozása alapján ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a dohánytermékekre kivetett jövedéki adóból származó bevételek nagy részét olyan tevékenységekre és politikákra fordítják, amelyeknek semmi közük sincs az egészségpolitikai célokhoz. Ezek alapján elég világos, hogy a dohánytermékekre kivetett jövedéki adók elsődleges célja továbbra is költségvetési jellegű.

## 2. Bevezetés

2.1 A dohánygyártmányokra kivetett jövedéki adókról szóló irányelvek alapján az Európai Bizottságnak négyévente meg kell vizsgálnia az egységes piac szabályos működését, a jövedéki adók valós értékét és a Szerződés szélesebb körű céljait. A dohányra vonatkozó uniós szabályozásoknak garantálniuk kell a belső piac megfelelő működését, egyszerűsített összhangban kell lenniük a dohányzás visszaszorításának uniós célkitűzésével.

2.2 Ez a – negyedik – felülvizsgálat jelentős változtatásokat irányoz elő a hatályos közösségi szabályozásban az érvényes szabályok korszerűsítése és a szereplők egyenlő versenyfeltételeinek biztosítása céljából. A reform több javaslatot is tartalmaz:

2.3 A jövedéki adók elsődleges feladata ugyan a nemzeti szintű bevételek generálása, a témával foglalkozó politikusoknak viszont figyelembe kell venniük a Szerződésben meghatározott szélesebb körű célkitűzéseket is<sup>(1)</sup>. Ezenkívül a közegészség védelme kulcsfontosságú kérdés e felülvizsgálat során, mivel 2005. június 30-án az Európai Unió aláírta az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményét, és több tagállam is követeli az emberi egészség magasabb szintű védelmét, valamint ebből következően magasabb európai jövedéki minimumadók kivetését a dohányra.

2.4 Az Európai Bizottság javaslata egy pénzüsszegben kifejezett minimumadó kivetését és adóminimum megállapítását ajánlja az Európai Unióban értékesített valamennyi cigarettára annak érdekében, hogy a cigaretták összes kategóriájában érvényesíthetők legyenek az egészségügyi megfontolások. A minimumkövetelmények növelése a dohányfogyasztásnak a következő öt évben történő visszaszorítását szolgálja, különösen azáltal, hogy nem engedi megghiúsítani egyes tagállamok dohányellenőrzési politikáját más tagállamok lényegesen alacsonyabb adószintjeivel. Ezenkívül a javaslat nagyobb rugalmasságot biztosít a tagállamok számára az egészségvédelmi célok elérése érdekében a cigarettákra kivetett tételes adók és a jövedékiadó-minimumok megállapításában. Végül pedig a cigarettasodrásra szánt, finomra vágott dohányra kivetett adó minimumkulcsait és szerkezetét összhangba hozza a cigarettára alkalmazott adókulcsokkal és adószerkezettel annak érdekében, hogy visszaszorítsa a cigaretták vágott dohányval történő helyettesítését.

## 3. Az Európai Bizottság intézkedésjavaslatának összefoglalása

3.1 A legkeresettebb árkatégória (MPPC) helyett a súlyozott átlagárát (WAP) kell az értékarányos minimumkövetelmény viszonyítási alapjául venni. Az Európai Bizottság szerint a minimumkulcsok viszonyítási alapjául szolgáló legkeresettebb árkatégória nincs összhangban a belső piacra vonatkozó célkitűzésekkel, hiszen a tagállamok dohánypiacainak széttagozottságához vezet.

3.2 A belső piaci árharmonizációval és az egészségügyi szempontokkal összhangban növelni kell a cigarettákra kivetett jövedékiadó-minimumot. Javasolják, hogy 2014. január 1-jéig 64 euróról 90 euróra emeljék az 1 000 cigarettára kivetett jövedékiadó-minimumot, az értékarányos minimumot pedig a súlyozott átlagár 57 %-áról 63 %-ra kell növelni. Azok a tagállamok azonban, amelyek a kiskereskedelmi értékesítési átlagár alapján legalább 122 euró értékben állapítják meg az 1 000 cigarettára kivetett jövedéki adót, nem lennének kötelesek megfelelni a 63 %-os követelménynek. Azok a tagállamok, amelyeknek rendelkezésére áll egy átmeneti időszak a cigarettákra kivetendő minimumadók jelenlegi szintjének elérésére, 1 vagy 2 éves átmeneti időt kapnának az új, magasabb követelményszintek eléréséhez is.

<sup>(1)</sup> Az EK-Szerződés 152. cikke előírja, hogy valamennyi közösségi politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét.

3.3 A jövedéki adó uniós irányelvben meghatározott minimumkulcsát nemcsak az MPPC-cigarettek esetében alkalmazzák majd (ahogy a jelenlegi rendelkezés kimondja), hanem az országban értékesített valamennyi cigarettára. Az Európai Bizottság szerint ez kialakítana egy minimális adószintet az EU-ban értékesített cigarettákra vonatkozóan, ami lehetővé tenné, hogy valamennyi cigarettatípus esetében figyelembe vegyék a belső piacot és az egészségügyi szempontokat.

3.4 Lehetővé kell tenni a tagállamok számára, hogy a teljes adóterhen belül a tételes jövedéki adók mértékét az 5 %-55 % közötti sávról 10 %-75 %-ra szélesíthessék annak érdekében, hogy rugalmasabbá váljon a jövedéki adók szerkezete.

3.5 A cigarettasodrásra szánt, finomra vágott dohányra kivetett adó minimumkulcsait fokozatosan fel kell zárkóztatni a cigaretták adókulcsához. A finomra vágott dohány és a cigaretták közötti adózási arány 2:3. Ennek alapján a finomra vágott dohányra kivetett jövedékiadó-minimum 43 euró/kg kell hogy legyen, az érték szerinti minimumkövetelményt pedig a súlyozott átlagár 38 %-ában kell megállapítani. A fent említett 2:3 arány a cigarettákra kivetett jövedéki adók 2014. január 1-jétől javasolt emelése során a finomra vágott dohányra meghatározott minimumkulcsot 60 euróra, illetve 42 %-ra növelné. A javaslat értelmében megszűnne az a jelenlegi gyakorlat, hogy a vágott dohányra fakultatív jelleggel vagy az értékarányos követelményt vagy pedig a minimális tételes adót alkalmazzák. Ez kötelező értékarányos adószervezethez vezetne a szóban forgó dohánytermék esetében.

3.6 A szivarokra, szivarkákra és a fogyasztási dohányra vonatkozó minimumadókat az inflációhoz kell igazítani. Ehhez a 2003–2007-es időszakban tapasztalt inflációt kell figyelembe venni, amely az Eurostatnak a harmonizált fogyasztói árindex évenkénti változására vonatkozó adatai alapján 8 %. A javaslat értelmében a szivarokra és szivarkákra vonatkozó minimumösszeget 12 euróra, a többi dohánytermékre vonatkozót pedig 22 euróra kell emelni.

3.7 Módosítani és szigorítani kell a cigaretták, a szivarok és a pipadohány fogalom meghatározását a dohánytermékek elnevezésével kapcsolatos olyan visszaélések elkerülése érdekében, melyek célja a legalacsonyabb adókulcsba való kerülés.

3.8 Az Európai Bizottság szerint a belső piac szempontjából, illetve költségvetési és egészségügyi szempontból a tételes és minimumadók egyértelmű előnyökkel járnak. Emiatt az Európai Bizottság azt javasolja, hogy biztosítsanak nagyobb rugalmasságot azoknak a tagállamoknak, amelyek jobban bíznak a tételes jövedéki adókban vagy a minimumadóknak.

3.9 Az Európai Bizottság rendszeresen vizsgálja a tagállami jövedéki adókulcsokat és a jövedéki adó szerkezetét, és infor-

málódik a fogyasztásra szánt dohánytermékek mennyiségéről és áráiról. Annak érdekében, hogy az Európai Bizottság a tagállamoktól hatékonyan és eredményesen gyűjthessen információt, új tájékoztatási szabályokkal és a szükséges statisztikai adatok meghatározásával is foglalkozik a javaslat.

#### 4. Különböző megközelítési módok a jövedéki adókulcsokkal kapcsolatban

4.1 Az első cigaretta 1861-es londoni piacra dobása óta eltelt másfél évszázadban a dohány és a dohánytermékek átfogó szabályozások és megadóztatás alá estek. A jövedéki adók bevezetése mérföldkőnek számított ezen a téren. A dohánygyártmányokra kivetett első jövedéki adók fő célja inkább költségvetési jellegű volt, szerepük azonban változóban van a mai világban, és egyre inkább a közegészségügy és a szociálpolitikák eszközüvé válnak.

4.2 Ez a helyzet számos etikai, gazdasági és egyéb kérdést vet fel. Ezekben leginkább – és főként az egységes európai piac kapcsán – az adóztatás legmegfelelőbb formájának témája a közös. Felmerül az a kérdés, hogy miként kellene felhasználni a dohányra kivetett adókból származó bevételeket, illetve hogy valóban az adópolitika segítségével érhető-e el legjobban az egészségügyi és szociális célok.

4.3 Európa több mint 30 éve igyekszik harmonizálni a dohányra kivetett jövedéki adókat. A folyamat célja az adóterhek szerkezetének, majd maguknak az adókulcsoknak a harmonizációja volt. Az EGSZB egyértelműen támogatja az idevonatkozó harmonizációt, és sajnálatosnak tartja, hogy erre eddig igazából nem került sor. A nemzeti hagyományok, valamint a nemzeti adórendszerek tartósnak bizonyult és régi, történelmi különbségei jelentik a bizonyos tagállamok között makacsul fennmaradó eltérések legfőbb okait.

4.4 Manapság háromfajta jövedéki adó vethető ki a dohányra és a dohánygyártmányokra: tételes, értékarányos és vegyes jövedéki adó. Jelenleg a tagállamoknak kötelező jelleggel a vegyes szerkezetet kell alkalmazniuk a cigaretták esetében, és szabadon dönthetnek, hogy a dohányra és dohánygyártmányokra kivethető három jövedéki adófajta közül melyiket alkalmazzák a többi dohánytermék esetében.

4.4.1 Az értékarányos adókulcs az adott dohánytermék kiskereskedelmi árának bizonyos százalékában kerül meghatározásra. Költségvetési szempontból – amikor magas az infláció – az értékarányos adókulcs a leghatékonyabb a kormány számára, mivel a dohánytermékek árának minden egyes emelkedésével automatikusan megnőnek az adóbevételek. Az értékarányos adókulcs azonban visszatarthatja a termelőket a termékek minőségének javításától, amennyiben a magasabb árak nagyobb adóterheket is eredményeznek.

4.4.2 A tételes adót – kilogrammonként vagy (szivar és szivarkák esetében) áranként – konkrét összegben határozzák meg. A dohányzás visszaszorítására a tételes adó jelenti a leghatékonyabb eszközt, ugyanakkor hátulütői is vannak. A gyártóknak nincs beleszólásuk a tételes számításon alapuló jövedéki adóba, és a dohánytermékek minősége és ára sem befolyásolja a kormányzat adóbevételeit.

4.4.3 A vegyes rendszer a tételes és az értékarányos jövedéki adó kombinációja. A tagállamoknak ezt az adófajtát kell alkalmazniuk a cigaretták esetében. Ugyanakkor jövedékiadó-minimumot is meg lehet állapítani: ennek jelentősége akkor nő, amikor a teljes kombinált adókulcson belül nő az értékarányos adó aránya.

4.4.4 A dohánygyártmányokra az EU-ban a jövedéki adón kívül hozzáadottérték-adót (HÉA) is kivetnek. A jogszabályok alapján minden tagállamban a normális HÉA-t kell alkalmazni valamennyi dohánygyártmányra.

4.5 Valamennyi felmerülő szempontot figyelembe kell venni a dohánytermékekre kivetett jövedéki adóról hozandó döntés során. Amikor kiválasztásra kerül, hogy melyik adótípust részesítsék előnyben, tekintettel kell lenni a fogyasztói szempontokra, illetve a kormányzat és a termelők nézőpontjára. Nem létezik egyetlen, mindenki számára optimális adószerkezet, hiszen a tételes és az értékarányos adókulcsok az egyes országok vagy kormányok politikai célkitűzéseitől függenek.

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

Participant/Concern	Impact	Specific Tax	Ad Valorem Tax
<b>Consumer: Quality and Variety</b>	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).
<b>Government: Revenue and Administration</b>	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.
<b>Domestic Producer: Profits and Marketshare</b>	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, [www.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf](http://www.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf)

## 5. Különböző megközelítési módok a jövedéki adóalappal kapcsolatban

5.1 Az uniós tagállamok adópolitikáinak harmonizálására tett erőfeszítések során az ún. legkeresettebb árkategóriát (MPPC) választották ki a dohánytermékek minimumadójának kiszámolására szolgáló módszerként.

5.2 Az MPPC mint eszköz azonban megkérdőjelezhető hatékonysággal működik. Az MPPC használatával szemben leginkább hangoztatott kifogások a következők:

— Nincsenek következetes és harmonizált szabályok az MPPC meghatározására, ami komoly eltéréseket eredményez a tagállamok között (lásd az 1. képet és az 1. grafikont).

- Az MPPC 30 évvel ezelőtti bevezetéséhez képest megváltozott a piaci helyzet, és azóta sokkal többféle termék van a piacon.
- A jelentős gyártók képesek arra, hogy növeljék versenytársaik adóterheit úgy, hogy az MPPC változása érdekében módosítják termékeik árát.
- Az MPPC árai évről évre változhatnak, megnehezítve ezzel a jövőbeli jövedékiadó-bevételek stb. előzetes megbecslését.

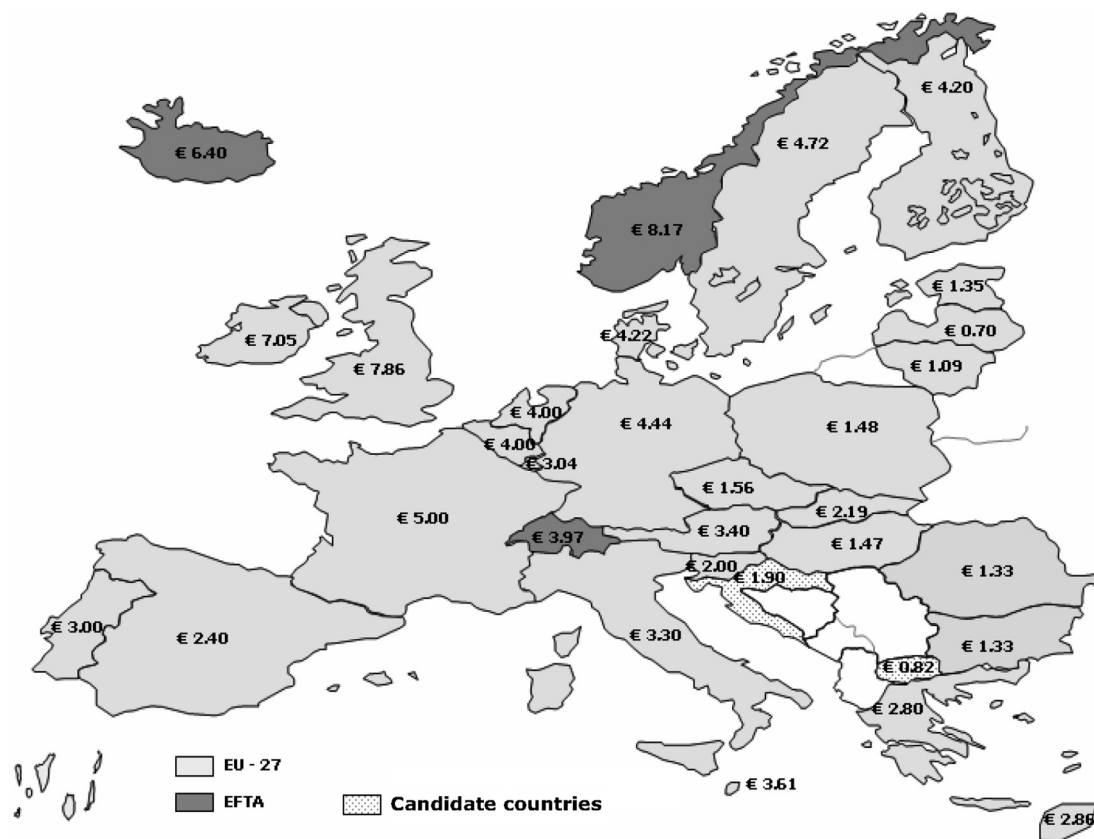
5.3 A fentiek miatt az Európai Bizottság javaslata szerint az MPPC helyett a súlyozott átlagár (WAP) kell az értékarányos minimumkövetelmény viszonyítási alapjául venni. Többek között ennek a módosításnak az eredményeként a jövedéki adó uniós irányelvben meghatározott minimumkulcsát nemcsak az MPPC-cigaretták esetében alkalmazzák majd (ahogy a jelenlegi rendelkezés kimondja), hanem az országban értékesített valamennyi cigarettára. A súlyozott átlagárát a következőképpen

számolják ki: az értékesített cigaretták számának és árának szorzatát elosztják az összes eladott cigaretta számával. Ezáltal kettős lehet a jövedéki adó mértékére gyakorolt hatás. Amennyiben a viszonylag drága cigaretták bizonyos országokban népszerűbbek, akkor a súlyozott átlagár alapján kiszámolt jövedékiadó-minimum alacsonyabb lesz, mint az MPPC alapján kikalkulált jövedéki adó. És fordítva is igaz: amennyiben a viszonylag olcsóbb cigaretták a népszerűbbek, akkor a súlyozott átlagár alapján kiszámított jövedéki adó meghaladja az MPPC alapján kiszámítottat. Ha a legnépszerűbb cigaretták közepes árfekvésűek, a jövedéki adó mértéke mindkét módszerrel ugyanakkora lesz.

5.4 A kormányzati adótervezés szempontjából mind az MPPC, mind pedig a WAP meglehetősen bonyolult, hiszen mindkét mutató évről évre változik, és nehezen jósolható meg előre. A WAP kiszámításának világos és egységes módszerének hiányában fennáll annak kockázata, hogy belőle is bonyolult és átláthatatlan mérőszám válik. Ezért felvetődik a kérdés, hogy nem lehetne-e tovább egyszerűsíteni az európai bizottsági javaslatokat.

Picture 1:

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



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

## 6. Figyelembe veendő lehetséges hatások és politikák

### 6.1 Egészségpolitikai célok

6.1.1 Tagországainak 2003-ban tartott ülésén az Egészségügyi Világszervezet (WHO) kiadta a Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményt (FCTC), amely a dohányzás visszaszorításának lehetséges módjait vázolja. Az EU 2005. június 30-án fogadta el hivatalosan az FCTC-t, amelyet az Európai Bizottság felvett a valamennyi tagállam számára érvényes jogszabályokba.

6.1.2 Az Európai Bizottság „Dohány vagy egészség az Európai Unióban” című dokumentuma ismerteti a dohányzás elleni küzdelemről szóló uniós stratégiát. A dokumentum szerint a dohányra kivetett jövedéki adó a dohányzás elleni küzdelem legfőbb eszköze. A dokumentum egyértelműen kimondja, hogy a dohányra kivetett jövedéki adó esetében az egészségpolitikai céloknek elsőbbséget kell élvezniük a költségvetési politika céljaival szemben. Egyéb intézkedések mellett az Európai Bizottság azt is ajánlja, hogy a dohányt vegyék ki a fogyasztói árindexből.

6.1.3 Az Európai Bizottság a dohányra kivetett jövedéki adókulcsok fokozatos, de nagymértékű emelését is javasolja, hangsúlyozva a jövedéki adókulcsok tagállamok közötti harmonizációját. A finomra vágott dohány esetében az adók jelentős növelését javasolják, mivel a kézzel sodort cigaretták jelenleg komoly piacrésszel bírnak. Az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak kiemelten kellene foglalkozniuk a csempészet és a dohánytermékekhez köthető egyéb illegális tevékenységek visszaszorításával.

6.1.4 Az uniós dohánytermesztés költségeit mintegy 100 milliárd euróra teszik. Becslések szerint évente mintegy 650 000

európai hal meg a dohányzás következtében, és mintegy 13 millió szenved valamilyen krónikus megbetegedésben a dohányzás miatt.

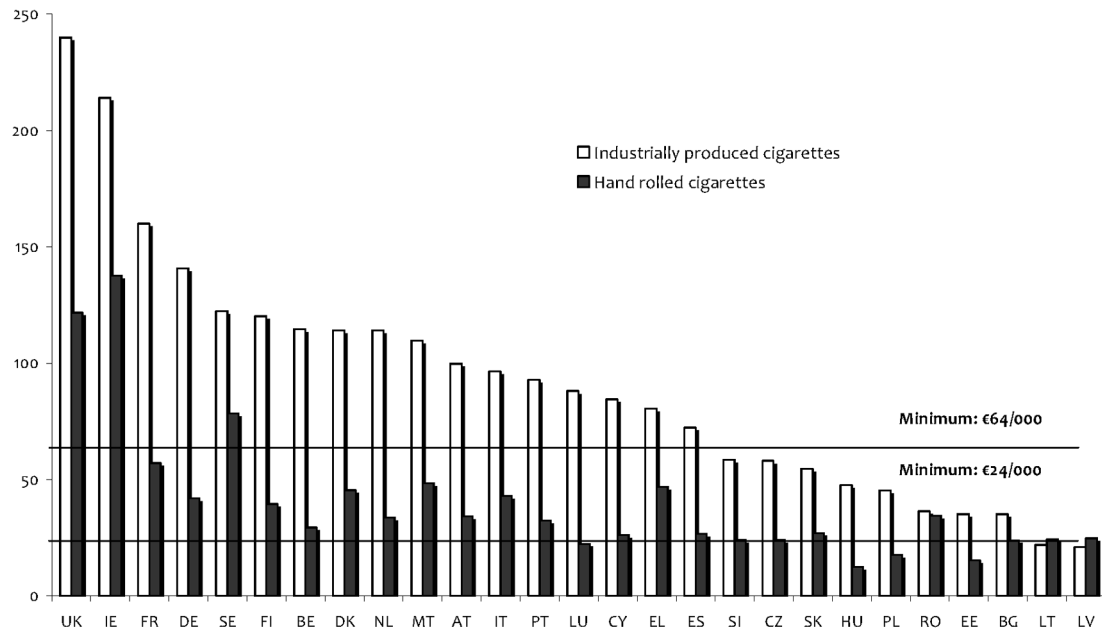
6.1.5 A dohányra kivetett adók kapcsán egy másik szempont is említést érdemel: eltérő módon adóztatják meg a cigarettákat és a fogyasztási dohányt, ami nagymértékben befolyásolja a fogyasztói magatartást. A WHO ezzel kapcsolatos tanulmányai<sup>(1)</sup> azt állítják, hogy amíg nem egyformán adóztatják meg az összes dohányterméket, a dohányosok az egyik terméket egy másikkal fogják helyettesíteni. A WHO ezért azt javasolja, hogy minden dohánygyártmányra – cigarettára, dohányra, szivarra és egyéb termékre – egyforma adót vessenek ki.

6.1.6 Az adók növelése mellett néhány ország minimumárat is bevezetett a cigaretták esetében, mivel az adónövelések önmagukban nem mindig vezettek a dohányzás visszaszorítása érdekében kívánt árnövekedéshez. Jelenleg négy ország (Olaszország, Írország, Ausztria és Franciaország, valamint lehetőségként a portugál jog) vezetett be ilyen jellegű árintézkedéseket, amelyekért az Európai Bizottság mind a négy ország ellen keresetet nyújtott be az Európai Bíróságon, mivel nézete szerint az ilyen szabályozás sérti az árképzés uniós adóirányelvek és a Szerződés által garantált szabadságát. Az uniós országok kormányainak egy másik bevett gyakorlata az, hogy szabályozni próbálják az egy dobozban levő cigaretták számát. 2006. május 1-je óta az EU 17 országában léteznek szabályozások arról, hogy legalább hány szál cigarettának kell lennie egy dobozban. A legtöbb ilyen szabályozást az elmúlt öt évben fogadták el. Ennélfogva úgy látjuk, hogy a tagállamok kiegészítő eszközként árintézkedésekkel és a minimális doboztartalomra vonatkozó intézkedésekkel egészítik ki adóügyi keretüket, hogy megtalálják a megfelelő egyensúlyt a költségvetési és az egészségügyi politikák céljai között. Ez az áttekintés lehetőséget teremt arra, hogy az uniós harmonizáció előmozdítása érdekében az ilyen nemzeti intézkedéseket most uniós szinten szabályozzák.

<sup>(1)</sup> Egészségügyi Világszervezet: a járványszerű dohányzás ellenőrzésének és nyomon követésének irányelvei, 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 1 January 2007 <sup>(1)</sup>



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 Szociálpolitikai célok

6.2.1 Az Európai Bizottság elmúlt évekre alapozott becslése szerint a cigarettákra kivetett adók 25 %-os növelésére van szükség ahhoz, hogy a 22 tagállamban 10 %-kal csökkenjen a cigarettafogyasztás. Ezek a hatások viszont eltérőek lehetnek, mivel az egyes tagállamokban különböző szintű adóztatás van érvényben; bizonyos országokban – különösen az új tagállamokban – máshogy jelentkehetnek a hatások.

6.2.2 A magasabb adók miatt növekvő cigarettáárak csökkentenék a fogyasztók vásárlóerejét. Ez a hatás talán erősebben jelentkezne a szegényebb országokban, különösen néhány új tagállamban. A régi tagállamokkal összehasonlítva Közép- és Kelet-Európa egyes országaiban még mindig alacsony az életszínvonal, és az emberek bevételeik nagyobb részét költik alapvető árucikkekre. Bár a cigarettáárak jóval alacsonyabbak ezekben az országokban, mint a régi tagállamokban, azonban a vásárlóerőt összevetve kiderül, hogy az emberek mégsem engedhetik meg maguknak jobban a cigarettát és más termékeket. Ráadásul az is gyakori, hogy azokban az országokban, ahol alacsonyabb az életszínvonal, az emberek bevételeik

nagyobb részét költik alkoholra és dohánytermékekre. A magasabb árak tehát inkább az EU új tagállamaiban élő fogyasztókra lennének hatással, és kevésbé a magasabb életszínvonalú rendelkező tagállamok fogyasztóira.

6.2.3 A cigaretta iránti kereslet meglehetősen rugalmatlan. Ez azt jelenti, hogy a cigarettáárak növekedése nem csökkenti lényegesen a fogyasztást. Ezért a cigarettáárak növekedésekor a fogyasztók kétféle módon reagálhatnak: egyesek kénytelenek lennének kevesebb pénzt költeni más árucikkekre, így csökkenne vásárlóerejük; mások pedig olcsóbb cigarettákat vagy egyéb dohánytermékeket kezdenének vásárolni (ún. „leértékelődési helyzet”), vagy illegális csatornán keresztül szereznek be a cigarettát.

6.2.4 Egy egészségügyi kutatás szerint bár a magasabb cigarettáárak következtében a dohányzás általánosan visszaeshet, nem tűnnek el azok a dohányzással kapcsolatos különbségek, amelyek a jövedelemhez kötődnek. Az *American Journal of Public Health*-ben megjelent kutatás igazolja, hogy a különböző jövedelmi csoportok dohányzási intenzitása közötti eltérések annál inkább növekedtek, minél jobban emelkedtek a cigarettáárak, és minél inkább emelkedett az alacsony jövedelműek

<sup>(1)</sup> 1 piece of hand rolled cigarette = 0.75 g.

dohányzásának részaránya. A kutatás arra a következtetésre jut, hogy a növekvő cigarettaárak aránytalan terhet rónak a szegényebb dohányosokra <sup>(1)</sup>.

6.2.5 A valamennyi kereskedelmi árra javasolt 90 eurós jövedékiadó-minimum 4 év alatt 41 %-os növekedést okoz, amely legalább 300 %-kal nagyobb, mint az EU-ban várható fogyasztóiár-emelkedés. A jövedéki adó ilyen mértékű emelése növelné az inflációt. A cigarettákra kivetett jövedéki adó nagymértékű emelkedése a cigarettaárak növekedését okozhatja, hozzájárulva ezzel a fogyasztói árindex növekedéséhez. A cigarettaárak kivétele a harmonizált fogyasztói árindexből (amit a „Dohány vagy egészség az Európai Unióban” című dokumentum javasol) jogilag megszüntetné ezt a hatást, ugyanakkor ténylegesen még mindig szociális hatásokkal bírhatna, mivel tévesen számolt inflációs indexből indulna ki, ami káros hatással járhatna a fizetések kiigazítására.

### 6.3 A költségvetési politika céljai

6.3.1 A dohánygyártmányokra kivetett jövedéki adókból származó bevételek és azok felhasználási módjai alapján egyértelmű, hogy a valóságban a jövedéki adók elsődleges célja, hogy növeljék a nemzeti kormányzatok általános kiadásainak finanszírozását.

6.3.2 Az adó- és az egészségpolitika közötti kapcsolatot nagymértékben befolyásolja az, hogy a dohányra kivetett jövedékiadó-bevételeket olyan tevékenységekre fordítják-e, melyek célja a dohányzás káros hatásainak megszüntetése. Az ilyen tevékenységek jelenlegi teljes finanszírozása alapján ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a dohánytermékekre kivetett jövedéki adóból származó bevételek nagy részét olyan tevékenységekre és politikákra fordítják, amelyeknek semmi közük sincs az egészségpolitikai célokhoz.

6.3.3 Ezek alapján elég világos, hogy a dohánytermékekre kivetett jövedéki adók elsődleges célja továbbra is költségvetési jellegű. Ebben az esetben azonban a költségvetési célok megvalósítását megnehezíti a társadalombiztosítási rendszer megléte. Amennyiben a betegbiztosítási rendszerek, és főként a betegbiztosítási díjak tükröznék a dohányzással kapcsolatos kockázatokot, a dohányosok kénytelenek lennének maguk viselni a szokásukkal járó költségeket. Ez alapvetően megfelelne a nemzetközi szervezetek és nemzeti kormányok legtöbb dohányés-dohányzással szembeni stratégiájának.

<sup>(1)</sup> Franks et al.: *Cigarette Prices, Smoking, and the Poor: Implications of Recent Trends* [A cigarettaárak, a dohányzás és a szegények: A legújabb tendenciák hatásai], In: *American Journal of Public Health*, 2007. október, 97. évfolyam, 10. szám.

6.3.4 A dohányra kivetett adók költségvetési szempontjai kapcsán meg kell említeni, hogy a növekvő jövedéki adók nem növelik feltétlenül a költségvetési bevételeket. A csempészet és az illegális kereskedelem lehetséges növekedése és az olcsóbb cigaretták esetleges népszerűsége miatt elképzelhető, hogy a magasabb jövedéki adók a költségvetési bevételek növekedése helyett éppen ezzel ellentétes hatást váltanak ki. Amikor a jövedéki adók emelkednek, és ezzel párhuzamosan számottevőbbé válik az illegális piac is, ez utóbbi miatt a költségvetési bevételek csökkenése akár nagyobb is lehet az adóemelés okozta növekedésnél.

### 6.4 Biztonságpolitikai célok (illegális kereskedelem)

6.4.1 Az adóhivataloknak mindig számolniuk kell az adófizetés megkerülésével. A dohánytermékek kapcsán két fő illegális tevékenység jöhet szóba: hamisítás és csempészet.

6.4.2 Közgazdasági szempontból az emelkedő jövedéki adók serkentik a csempészetet és az illegális piacot. A csempészet olyan gazdasági tevékenység, amelyre a kereslet és a kínálat törvényei vonatkoznak. A növekvő jövedéki adók hatására megnő a legális és a csempészett cigaretta árai közötti különbség, illetve a csempészett cigaretták iránti kereslet. Ha nő a kereslet irántuk, emelkedik a csempészett cigaretta ára, még inkább kifizetődővé téve ezzel magát a csempészetet, amely fokozódik. Ez igaz az EU-n belüli illegális cigarettakereskedelmre és az egyéb országokból csempészett cigarettákra is. Elsősorban az új tagállamokra jellemző, hogy az ár és egyéb tényezők kedveznek a közös piacon kívüli helyekről kiinduló csempészet elterjedésének: a kelet-európai országokkal szomszédos országokban viszonylag alacsonyabbak az árak, az új tagállamoknak kevés a határőrzésre fordítható forrásuk, és néha jelentős mértékű a szürkegazdaság. Egy 2008-ban Litvániában végzett felmérés <sup>(2)</sup> szerint például a megkérdezettek 38,9 %-a szerint elfogadható a csempészet, illetve hajlik arra, hogy elfogadja. Az illegális piac fejlődését befolyásoló feltételek tanulmányozásakor figyelembe kell venni a szürkegazdaság mértékét is, nemcsak az EU-ban, hanem a csempészet lehetséges forrásait, azaz a szomszédos államokat is tekintve.

6.4.3 A fent említett helyzet jól illusztrálható Litvánia esetével, ahol az adórendszernek az uniós rendszerrel történő harmonizációjára törekedve 2002 és 2004 között jelentősen emelkedtek a dohányra kivetett jövedéki adók (2001 és 2004 között 121 %-kal növekedtek a jövedéki adóterhek). Ez a cigarettaárak nagymértékű emelkedését vonta maga után. A növekvő jövedéki adók átrendezték a dohánypiacot. Visszaesett a legális cigaretták értékesítése, miközben nőtt a csempészet és az illegális piac mérete. 2001 és 2004 között mintegy tizenháromszorosára nőtt a lefoglalt csempészett termékek mennyisége. 2004-ben szinte megegyezett egymással a legális és az illegális cigaretták piaci részaránya (az értékesített mennyiséget tekintve).

<sup>(2)</sup> [http://www.freema.org/index.php/research/opinion\\_poll\\_public\\_perceptions\\_of\\_smuggling/4656](http://www.freema.org/index.php/research/opinion_poll_public_perceptions_of_smuggling/4656).

6.4.4 A jövedéki adó hatékonyságának elemzésekor mindenképpen figyelembe kell venni a teljes cigarettafogyasztásban bekövetkezett változásokat (mind a legális, mind pedig az illegális fogyasztás szempontjából). A nemzetközi tapasztalat azt mutatja, hogy az agresszív adó-, majd ezt követő áremelések inkább a legális értékesítést csökkentik, és kevésbé az összefogyasztást befolyásolják. Ez a hatás pedig az illegális piac növekedésére vezethető vissza. Ez történt Litvániában is: amikor 2002 és 2004 között emelték a jövedéki adókat, csökkent a bruttó fogyasztás, de ez a változás nem volt annyira jelentős, mint a legális cigarettáértékesítés visszaesése.

6.4.5 2008 szeptemberében az Európai Parlamentben Kovács László európai biztos elismerte, hogy a szomszédos országokból az EU-ba irányuló nagyarányú csempészetért – főként a cigaretták esetében – jelentős részben a magas árak és az adókülönbségek okolhatók. Nem lenne tehát tanácsos az uniós jövedékiadó-minimum emelésére vonatkozó döntést hozni, mert ez csak tovább súlyosbítaná a problémát.

## 6.5 Belső piaci célok (harmonizáció)

6.5.1 Annak ellenére, hogy az EU-ban 30 éve folyik a dohányra kivetett jövedéki adók harmonizációja, az Unión belül – az adószervezetet és a teljes adóterhet tekintve is – még mindig nagy különbségek vannak a dohánygyártmányokat sújtó adók terén.

6.5.2 Míg egyes országok az egészségpolitikát választják legfőbb prioritásuknak, a hagyományok és a társadalmi helyzet összességében még mindig nagy eltéréseket okoz a dohányra kivetett adókban. A jövedékiadó-bevételekben mutatkozó különbségek az EU-n belül a 242 euró/1 000 cigarettától (Egyesült Királyság) egészen a 19 euró/1 000 cigarettáig (Lettország) terjednek (2007. január 1-jei adatok). Ez lehet a fő oka annak, hogy a Közösségen belüli illegális cigarettakereskedelem (mennyiségét tekintve) becslések szerint a duplája az egyéb országokból becsempésztett cigarettáknak.

6.5.3 Meg kell említeni, hogy a javasolt lépésekből csak kevés segíti majd elő az adókulcsok nagyobb harmonizációját az Európai Unióban. Nagyon valószínű, hogy a javasolt intézkedések révén nem szűnnek meg a tagállamok között az adózás területén jelentkező abszolút és relatív különbségek.

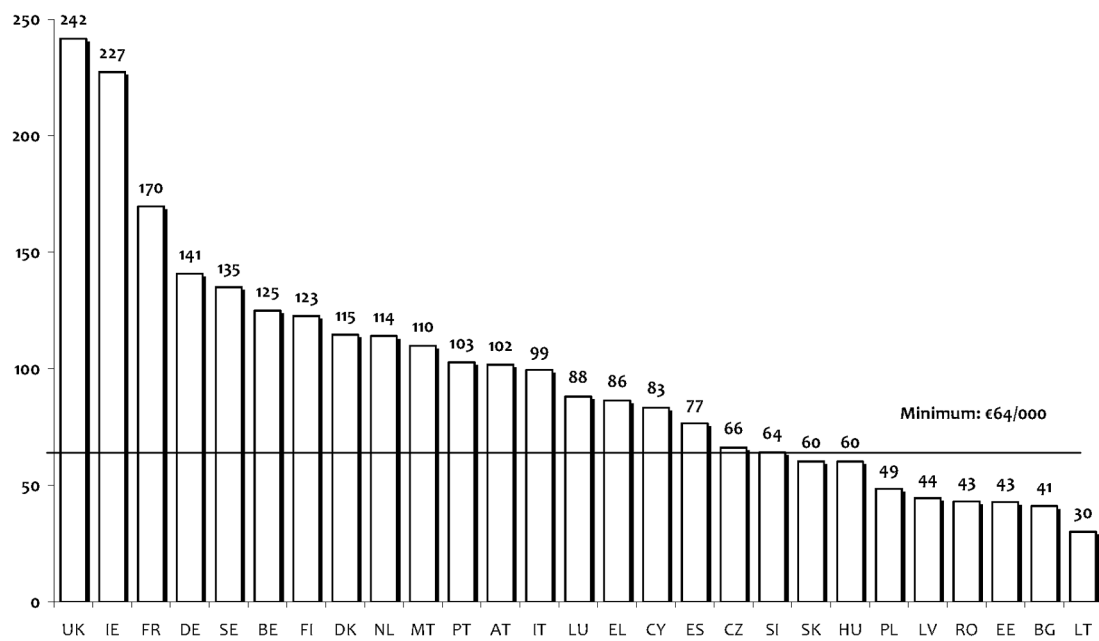
6.5.4 Példának okáért az arányosság követelményének eredeti oka az uniós jövedéki adók harmonizációja, ez előbbi azonban a múltban sem eredményezett semmilyen harmonizációt, és vélhetőleg éppen ezzel ellentétes hatást vált ki. Szlovéniában és Olaszországban például hasonló, mintegy 58 %-os jövedéki adó terheli az MPPC-t, az MPPC-ből befolyó adóbevétel azonban Olaszországban 80 %-kal több, mint Szlovéniában: 102,38 euró az 57,6 euró/1000 cigarettával szemben. A jövedéki adóterh 57 %-ról 63 %-ra javasolt emelése abszolút értékben a jövedéki adók további különbségeihez vezetne, és komoly inflációs hatással is járna, ahogy az az Európai Bizottság hatásvizsgálati jelentésében is szerepel. Az értékarányos minimumkövetelmény ilyen megkérdőjelezhető hatásai miatt nemcsak annak javasolt emelését, hanem – újragondolva őket – létezésének okait is újfent komolyan elemezni kellene.

6.5.5 Még a cigarettákra kivetett jövedékiadó-minimumnak az 1 000 cigarettánkénti 64 euróról 90 euróra javasolt emelése is csak akkor eredményezne harmonizációt, ha a magasabb adót kivető országok nem emelnék tovább az adókat. Ebből a szempontból a már létező minimumkulcs mellé talán érdemes lenne megfontolni egy maximált adószintet is.

6.5.6 Mivel számos tagállam eddig még arra sem volt képes, hogy az 1 000 cigarettánkénti 64 eurós minimumkulcsot az MPPC-hez igazítsa, újra át kellene gondolni a 90 eurós összegre történő emelést, és több okból is vagy csökkenteni kellene azt, vagy pedig az emelés végrehajtásához hosszabb, 2018. január 1-jéig tartó időszakot kellene biztosítani.

Chart 2:

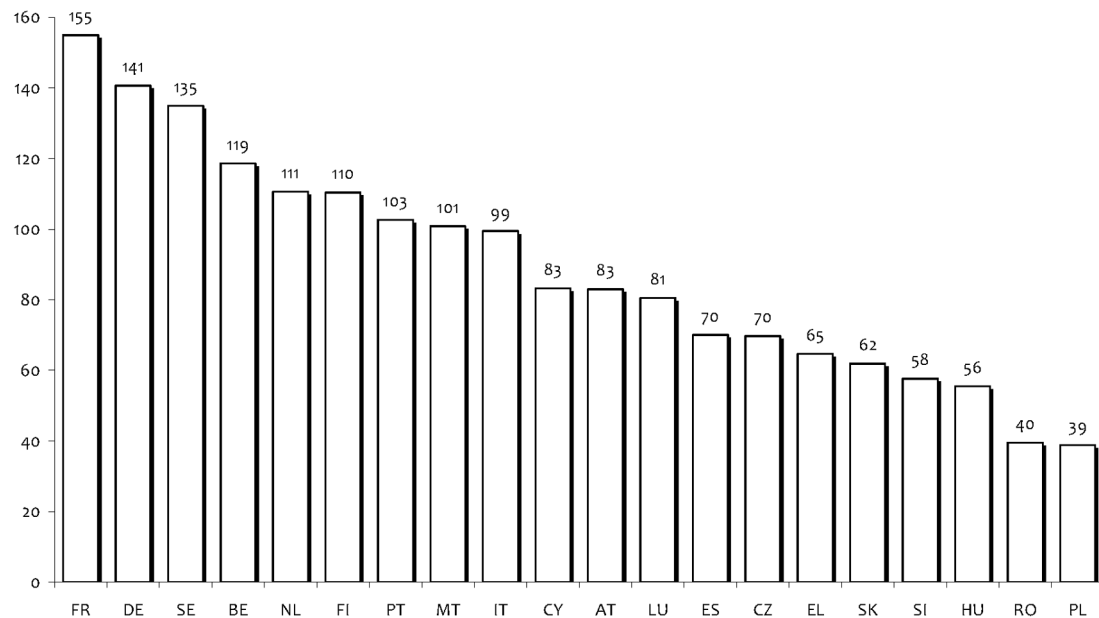
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 3:

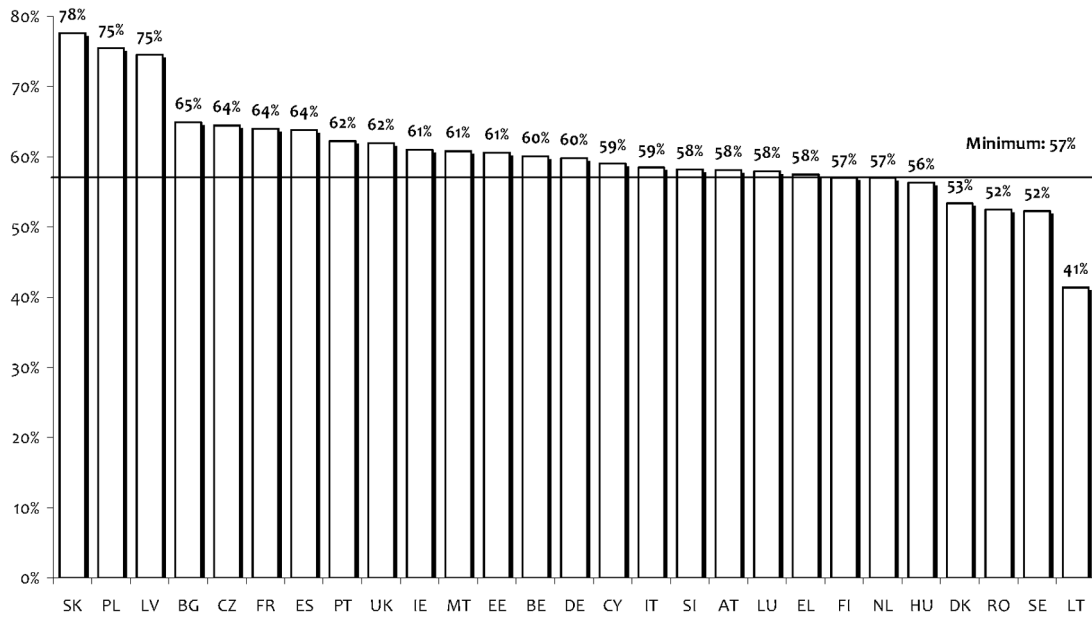
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 4:

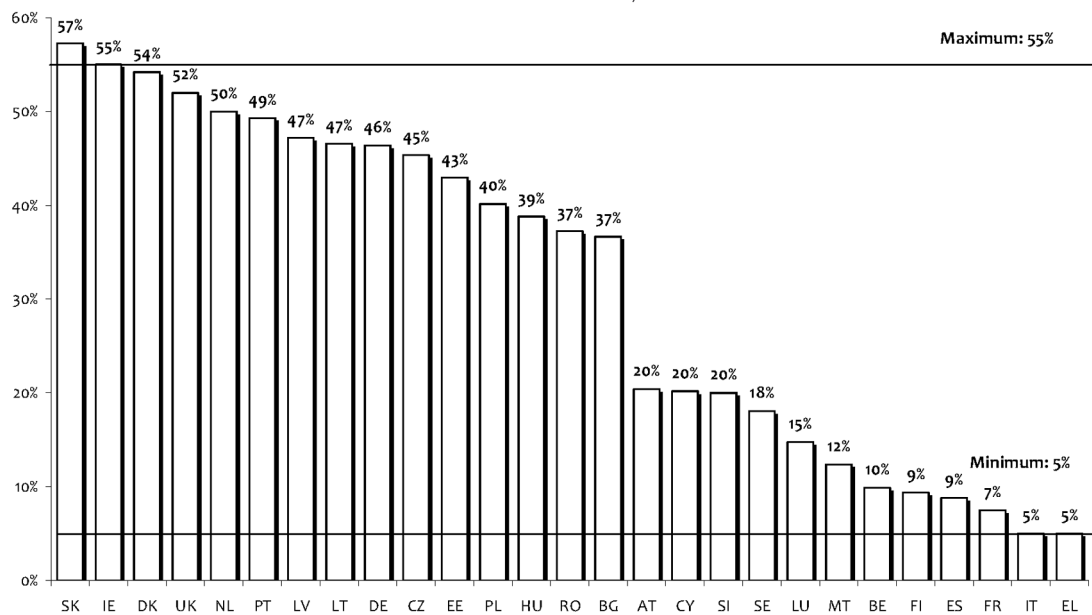
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 57 %)



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

Kelt Brüsszelben, 2009. március 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Mario SEPI