



Bruxelles, 12.1.2018
COM(2018) 17 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU

referitor la Directiva 2011/64/UE privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat

Cuprins

1) Introducere.....	2
2) Context	2
3) Aspecte și constatări	3
a) Armonizarea tratamentului fiscal al noilor categorii de produse, cum ar fi țigarele electronice, la nivelul UE.....	3
b) Comerț ilicit cu tutun brut	4
c) Înlocuirea din motive fiscale a țigaretelor cu țigări de foi cu preț mic.....	5
d) Înlocuirea din motive fiscale a țigaretelor cu tutun tăiat fin.....	5
e) Comerț ilegal cu tutun pentru narghilea	6
f) Acciza minimă pentru țigarete.....	6
4) Concluzii și perspective.....	7

1) Introducere

La 8 martie 2016, Consiliul (ECOFIN) a solicitat Comisiei Europene să realizeze studiile necesare în vederea înaintării unei propuneri legislative de revizuire a Directivei 2011/64/UE din 21 iulie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat^{1,2}. În cazul în care Comisia ar decide să nu înainteze o astfel de propunere, Consiliul a solicitat să fie informat în legătură cu motivele acestei decizii. Prezentul raport prezintă rezultatele și concluziile unui studiu extern referitor la acest subiect și indică motivele pentru care Comisia a decis să nu înainteze o propunere de revizuire a Directivei 2011/64/UE în momentul de față³.

2) Context

Directiva 2011/64/UE stabilește normele armonizate la nivelul UE privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat. Mai precis, directiva menționată definește și clasifică diferitele produse din tutun prelucrat acoperite de directivă, în funcție de caracteristicile lor. Directiva respectivă stabilește, de asemenea, structura accizelor pentru diferitele tipuri de produse. Directiva a fost identificată pentru evaluare în temeiul Programului privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) al Comisiei⁴. O evaluare externă a respectivei directive a fost finalizată în anul 2014 și a fost urmată, în anul 2015, de un raport al Comisiei în care erau prezentate rezultatele și concluziile evaluării⁵. Raportul respectiv a fost discutat de statele membre în cadrul Consiliului (ECOFIN), iar la 8 martie 2016 a fost adoptat un set de concluzii cu privire la acțiunile viitoare în acest domeniu. Pentru a răspunde solicitării Consiliului cuprinse în aceste concluzii, Comisia a demarat pregătirea unei evaluări a impactului și a contractat un consultant extern pentru realizarea unui studiu în acest scop. Obiectul studiului era de a contribui la evaluarea impactului pentru o posibilă revizuire a Directivei 2011/64/UE. Aspectele analizate au fost printre cele identificate în evaluarea efectuată în anul 2014.

¹ Concluziile Consiliului privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat, 8 martie 2016 <http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2016/03/08-ecofin-conclusions-structure-rates-manufactured-tobacco/>

² Directiva 2011/64/UE a Consiliului din 21 iunie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat.

³ Studiul extern este publicat pe site-ul Direcției Generale Impozitare și Uniune Vamală: https://ec.europa.eu/taxation_customs/publications/studies-made-commission_en.

⁴ REFIT este un program care urmărește să reexamineze întregul corpus legislativ al UE pentru a identifica sarcinile, inconsecvențele, lacunele sau măsurile ineficace și să prezinte propunerile care se impun în urma rezultatelor reexaminării.

⁵ TAXUD/2012/DE/341, Contract specific nr. 4 în temeiul contractului-cadru TAXUD/2012/CC116, „Studiu privind măsurarea și reducerea costurilor administrative pentru operatorii economici și autoritățile fiscale și obținerea, în paralel, a unui nivel mai ridicat de conformitate și securitate în impunerea accizelor aplicate produselor din tutun”

COM(2015) 621 final „RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU privind evaluarea REFIT a Directivei 2011/64/UE și privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat”.

3) Aspecte și constatări

Studiul extern privind posibila revizuire a Directivei 2011/64/UE s-a axat asupra a șase domenii. Principalele aspecte analizate și constatările studiului extern sunt rezumate în cele ce urmează.

a) Armonizarea tratamentului fiscal al noilor categorii de produse, cum ar fi țigările electronice, la nivelul UE

Țigărete electronice

În prezent, țigăretele electronice nu intră sub incidența directivei referitoare la accizele aplicate tutunului. Statele membre pot aplica o taxă națională țigaretelor electronice, stabilită în temeiul propriilor reglementări. În prezent, nouă state membre taxează țigăretele electronice în temeiul reglementărilor naționale și alte câteva state evaluează oportunitatea introducerii unei astfel de taxări⁶. Aceste tratamente fiscale diferite ar putea denatura funcționarea pieței interne.

Studiul a constatat că informațiile disponibile cu privire la țigăretele electronice erau limitate și, prin urmare, a fost dificil de formulat concluzii privind evoluția viitoare a pieței. Mai mult, opiniile referitoare la posibilele efecte asupra sănătății ale țigaretelor electronice și, în consecință, privind tratamentul fiscal corespunzător sunt foarte diferite. Prin urmare, din perspectiva sănătății, ar trebui adoptată o abordare prudentă în legătură cu o potențială taxare armonizată a țigaretelor electronice. Pierderea ipotetică de accize cauzată de înlocuirea țigaretelor tradiționale cu noile produse, inclusiv țigăretele electronice, este estimată la mai puțin de 2,5 % (2 miliarde euro) din totalul veniturilor reprezentate de accizele la țigarete. O rată de impozitare pozitivă ar putea contribui cu aproximativ 0,3 – 0,5 miliarde euro la bugetele statelor membre, deși sunt preconizate dificultăți de punere în aplicare. Aceste cifre trebuie analizate cu mare precauție, deoarece încă nu sunt cunoscute efectele totale ale reglementărilor conținute de Directiva privind produsele din tutun, care a intrat în vigoare la 20 mai 2016, în special asupra micilor producători⁷. Directiva privind produsele din tutun vizează o gamă mai largă de produse decât Directiva 2011/64/UE, inclusiv produsele din tutun care nu se fumează, produsele din plante destinate fumatului și, în special, țigăretele electronice și flacoanele de reumplere ale acestora. Directiva privind produsele din tutun a introdus, printre altele, cerințe specifice cu privire la ambalarea, etichetarea, siguranța, monitorizarea și raportarea țigaretelor electronice.

Comisia sprijină recomandarea studiului extern privind adoptarea unei abordări în mai multe etape, începând cu culegerea unor date exacte pentru acoperirea deficitului de informații. Întocmirea unei baze solide de informații sau de dovezi este o componentă esențială pentru ameliorarea procesului de elaborare a politicilor. Datele disponibile în prezent nu oferă suficiente dovezi pentru a veni în sprijinul unei propuneri de abordare armonizată a taxării țigaretelor electronice. Comisia preconizează că, date fiind obligațiile prevăzute la articolul 20 din Directiva privind produsele din tutun, vor deveni disponibile mai multe date și, în consecință, a hotărât să reexamineze această chestiune în contextul unei evaluări REFIT și al următorului raport periodic referitor la taxarea tutunului care trebuie prezentat în

⁶ Italia, Portugalia, România, Slovenia, Letonia, Ungaria, Finlanda, Grecia și Croația.

⁷ DIRECTIVA 2014/40/UE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE.

2019, în conformitate cu obligația prevăzută la articolul 19 din Directiva 2011/64/UE. Până atunci, se preconizează că vor fi mai bine cunoscute și efectele pe piața țigaretelor electronice ale cerințelor prevăzute în Directiva privind produsele din tutun.

Produse din tutun de tip „încălzire, nu ardere” (Heat-Not-Burn)

Studiul a arătat că, până în anul 2016, produsele din tutun de tip „încălzire, nu ardere” (*Heat-Not-Burn*) au fost comercializate la scară largă doar într-un număr limitat de state membre. În prezent, statele membre au diferite abordări în ceea ce privește tratamentul fiscal al acestor produse, de la taxarea la același nivel cu tutunul de fumat în temeiul directivei actuale (Croația, Germania, Grecia, Letonia, Regatul Țărilor de Jos, Slovacia, Slovenia, România și Regatul Unit), până la taxarea la un nivel diferit, pe o bază națională (Italia, Portugalia, Ungaria). Aceste tratamente fiscale diferite pot denatura funcționarea pieței interne.

Mai mult, numeroase state membre nu au stabilit un regim fiscal, pentru simplul motiv că produsele nu sunt vândute pe propria piață. Produsele din tutun de tip „încălzire, nu ardere” (*Heat-Not-Burn*) sunt folosite în prezent de mai puțin de o jumătate de milion de persoane din UE, înlocuirea produselor tradiționale din tutun fiind la un nivel neglijabil.

Comisia consideră că, având în vedere noutatea și natura evolutivă a pieței, în această etapă ar fi extrem de dificilă elaborarea unei definiții explicite armonizate care să se aplice acestor produse atât în forma lor actuală, cât și în formele lor viitoare. Unele dintre aceste produse intră deja, chiar dacă indirect, sub incidența directivei, deoarece conțin tutun. În opinia Comisiei, un posibil tratament al acestor produse ar fi taxarea acestora la același nivel cu tutunul de fumat, în temeiul directivei. Din nou, Comisia a decis să reexamineze acest aspect odată cu următoarea evaluare REFIT și cu următorul raport cu privire la taxarea tutunului, care va fi elaborat în temeiul articolului 19 din Directiva 2011/64/UE.

b) Comerț ilicit cu tutun brut

În prezent, tutunul brut nu intră în categoria produselor supuse accizelor, definite în Directiva 2011/64/UE. În timpul evaluării din anul 2014 s-a raportat că tutunul brut era dirijat către circuitul ilegal. Motivul este că dirijarea tutunului brut către circuitul ilegal ar putea fi o opțiune mai ușoară, în comparație cu produsele din tutun prelucrat, întrucât instrumentele de monitorizare, precum sistemul pentru monitorizarea și circulația produselor supuse accizelor (EMCS), nu sunt folosite pentru monitorizarea mișcărilor de tutun brut. Comerțul ilicit cu tutun brut este estimat la aproximativ 10 000 de tone pe an, aproximativ 1 % din piața tutunului brut a UE. Dacă s-ar produce țigarete din această cantitate de tutun brut, evaziunea fiscală rezultată ar fi cuprinsă între 1 și 2 miliarde EUR, reprezentând 1,6 până la 2,7 % din veniturile actuale obținute din țigarete.

Includerea tutunului brut în categoria produselor supuse accizelor ar spori controlul, dar, în același timp, ar impune tuturor operatorilor legitimi costuri administrative și de asigurare a conformității. Aceste costuri sunt mari, în comparație cu valoarea producției; aproximativ 35 % din prețul pieței pentru tutunul brut din UE. În comparație cu piața în ansamblu a tutunului brut din UE, aceste costuri ar reprezenta

aproximativ 8 % din valoarea acesteia. Consecința ar fi pierderea competitivității tutunului cultivat în UE, în comparație cu tutunul importat. Costurile aferente reglementării constau în înființarea și primirea autorizației de operare a unui antrepozit fiscal și în înființarea și deplasarea produselor în baza sistemului EMCS. Aceasta ar conferi un avantaj cultivatorilor și prim-prelucrătorilor din afara UE, care nu ar fi obligați să suporte aceste costuri, putând, totuși, să exporte în continuare tutun (brut) în UE. Mai mult, cuantumul taxei neplătite care ar putea fi recuperat ca urmare a monitorizării EMCS este improbabil să depășească costurile administrative și de asigurare a conformității suportate de operatorii economici și, într-o mai mică măsură, de autoritățile publice.

Prin urmare, Comisia ar sprijini recomandarea studiului extern, care concluzionează că includerea tutunului brut în categoria produselor supuse accizelor ar fi disproporționată și că beneficii similare ar putea fi obținute cu costuri mai mici, printr-un cadru de reglementare comun pentru cultivatorii și prim-prelucrătorii din UE. Unele state membre au introdus deja un cadru național de reglementare care obligă operatorii economici să înregistreze și să țină evidența stocurilor și fluxurilor de tutun brut.

c) Înlocuirea din motive fiscale a țigaretelor cu țigări de foi cu preț mic

Rata minimă a accizelor aplicabilă categoriei de „trabucuri și țigări de foi” este mai mică decât cea aplicabilă țigaretelor. Țigările de foi aflate la limita dintre categorii au caracteristici similare cu cele ale țigaretelor, dar pot fi vândute la un preț mai mic, deoarece sunt clasificate ca țigări de foi și beneficiază de un tratament fiscal mai favorabil. Astfel de produse aflate la limita dintre categorii pot duce la o reducere a veniturilor, la denaturarea concurenței și la subminarea politicilor de control al tutunului.

Cu toate acestea, studiul a constatat că înlocuirea din motive fiscale a țigaretelor cu țigări de foi aflate la limita dintre categorii s-a redus semnificativ ca urmare a intrării în vigoare, la 1 ianuarie 2015, a unei definiții revizuite a categoriei de „trabucuri și țigări de foi” inclusă în directivă și datorită adoptării, în consecință, a structurilor fiscale corespunzătoare de către statele membre⁸.

Prin urmare, Comisia sprijină recomandarea studiului extern, potrivit căreia există puține justificări pentru adoptarea unor măsuri viitoare în legătură cu această chestiune la nivelul UE. Mai mult, directiva permite statelor membre să dezvolte o structură fiscală care să reducă stimulentele acordate țigaretelor de foi cu preț mic, care concurează cu țigaretetele. De exemplu, statele membre ar putea introduce sau majora taxele specifice sau o acciză minimă pentru această categorie de produse.

d) Înlocuirea din motive fiscale a țigaretelor cu tutun tăiat fin

Rata minimă a accizelor aplicabilă tutunului tăiat fin este mai mică decât cea aplicabilă țigaretelor. Diferența de nivel de taxare ar putea constitui un stimulent pentru înlocuirea țigaretelor cu tutun tăiat fin, generând pierderi de venituri și subminând politicile de control al tutunului. Așa cum s-a arătat în considerentele Directivei 2011/64/UE, s-a constatat că este recomandabilă apropierea nivelurilor minime

⁸ A se vedea, de asemenea, derogarea pentru DE și HU până la 31 decembrie 2014 prevăzută la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/64/UE.

pentru tutunul tăiat fin de nivelurile minime aplicabile țigaretelor, având în vedere concurența și caracterul la fel de nociv al ambelor produse. Tutunul tăiat fin este, în mare măsură, un substitut al țigaretelor și reprezintă în prezent aproape 20 % din consumul total de tutun. Directiva prevede în continuare majorări progresive pentru tutunul tăiat fin în 2018 și 2020, pentru apropierea ratelor minime generale de ratele aplicate țigaretelor. Piața tutunului tăiat fin a crescut între 2006 și 2012, apoi s-a stabilizat între 2013 și 2016 în UE, datorită ajustării politicilor fiscale și saturației pieței. În cadrul studiului au fost analizate diverse scenarii care ar putea diminua stimulentele pentru înlocuire. Efectele sunt, în mare parte, diferite în funcție de scenariu și de statul membru vizat. Având în vedere numărul mare de IMM-uri existente pe piața tutunului tăiat fin, orice declin ar avea un impact considerabil mai mare asupra IMM-urilor decât asupra marilor societăți din sectorul tutunului.

Majoritatea statelor membre taxează deja tutunul tăiat fin la un nivel mult mai mare decât rata minimă generală. Prin urmare, o modificare a ratei minime ar avea un efect redus în acest sens, în special ca urmare a faptului că, în câteva cazuri, ratele de taxare aplicabile tutunului tăiat fin și țigaretelor au fost deja aliniate. S-ar putea preconiza un impact mai mare dacă statele membre ar urma să „stabilească” tratamentul fiscal aplicat tutunului tăiat fin în funcție de cel aplicat țigaretelor. În acest scop, trebuie remarcat că directiva nu împiedică statele membre să alinieze ratele aplicate tutunului tăiat fin și ale țigaretelor și nici să coreleze ratele aplicabile acestor categorii de produse. Directiva nu conține niciun fel de dispoziții în legătură cu aceste aspecte, permițând, astfel, statelor membre să decidă cu privire la măsura adecvată de adoptat în legătură cu înlocuirea țigaretelor cu tutun tăiat fin. Având în vedere libertatea acordată de directivă statelor membre și dată fiind stabilizarea vizibilă a pieței, Comisia consideră că, așa cum concluzionează studiul extern, adoptarea unor măsuri suplimentare la nivelul UE nu ar aduce nicio valoare adăugată evidentă.

e) Comerț ilegal cu tutun pentru narghilea

În prezent, Directiva 2011/64/UE clasifică tutunul pentru narghilea la „alte tipuri de tutun de fumat”. Se pare că tutunul pentru narghilea cunoaște un nivel înalt de comerț ilegal. Există puține date cu privire la tutunul pentru narghilea, dar se pare că majoritatea acestor produse sunt importate. Consumul în ansamblu la nivelul UE este estimat la 5 000 de tone pe an și se estimează că nu se plătesc taxe pentru două treimi din acest consum. Deși reprezintă un procentaj semnificativ, tutunul pentru narghilea rămâne un produs de nișă în termeni absoluți, în comparație cu alte produse. O categorie separată de produse ar permite statelor membre să taxeze tutunul pentru narghilea la un nivel diferit față de „alte tipuri de tutun de fumat”. Cu toate acestea, deși o categorie separată pentru tutunul pentru narghilea și o rată ajustată mai mică ar putea fi benefice din perspectiva eliminării stimulentele pentru comerțul ilegal, ratele mai favorabile ar putea constitui un stimulent pentru dezvoltarea altor produse aflate la limita dintre categorii. În armonie cu concluziile studiului extern, Comisia consideră că, la momentul actual, datele disponibile sunt prea limitate și nu prezintă suficiente garanții pentru a susține o reformă fiscală majoră, cum ar fi introducerea unei categorii separate pentru tutunul pentru narghilea.

f) Acciza minimă pentru țigarete

Directiva permite statelor membre să stabilească un „nivel de taxare minim”, cunoscut și ca o „acciză minimă”, cu condiția ca structura generală mixtă să fie respectată. Directiva nu prevede nicio metodă specifică de calculare a acestei accize minime. Cu toate acestea, atât operatorii economici obligați la plata accizei, cât și administrațiile fiscale au indicat în studiu că acciza minimă funcționează bine. Libertatea acordată de directivă pentru aplicarea normelor este apreciată de statele membre, deoarece sporește flexibilitatea pe care o au în atingerea obiectivelor legate de acciza minimă. În același timp, având în vedere diverșii termeni tehnici folosiți în textul directivei care ar putea da naștere la confuzie în ceea ce privește calcularea accizei minime, ar putea deveni necesară o clarificare, pentru a permite statelor membre să folosească mai eficient această dispoziție împotriva țigaretelor cu preț mic.

4) Concluzii și perspective

În prezentul raport, Comisia a explicat motivele pentru care nu va fi înaintată nicio propunere de revizuire sau de modificare a Directivei 2011/64/UE în 2017. Principalele motive sunt lipsa datelor necesare susținerii unei propuneri de taxare armonizată a țigaretelor electronice și faptul că unele dintre problemele identificate în cadrul evaluării din 2014 au fost rezolvate între timp la nivel național sau au fost soluționate. Întrebarea dacă este necesar să se propună o categorie explicită armonizată pentru țigaretă electronice și produse din tutun de tip „încălzire, nu ardere” (*Heat-Not-Burn*) va fi reexaminată în contextul următoarei evaluări REFIT și al raportului referitor la directivă, care trebuie prezentat în 2019.

Evaluarea REFIT va acoperi aspectele pendinte pe care studiul extern nu le-a putut clarifica, inclusiv cele referitoare la țigaretă electronice și la produsele din tutun de tip „încălzire, nu ardere” (*Heat-Not-Burn*). Se preconizează că vor deveni disponibile mai multe informații, una dintre surse fiind obligația de raportare în conformitate cu articolul 20 din Directiva privind produsele din tutun. Prin urmare, Comisia va continua să monitorizeze evoluțiile legate de țigaretă electronice și de produsele din tutun de tip „încălzire, nu ardere” (*Heat-Not-Burn*).

În sfârșit, Comisia consideră că ar trebui să aibă loc și o revizuire a nivelurilor minime aplicabile în temeiul directivei, în paralel cu evaluarea REFIT. În conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din Directiva 2011/64/UE, o dată la patru ani, Comisia trebuie să prezinte un raport privind nivelurile și structura accizelor prevăzute în directiva respectivă. Ultimul raport a fost prezentat în 2015, iar următorul raport va trebui prezentat în 2019. Nivelurile minime nu au fost examinate în cadrul celei mai recente evaluări, finalizate în 2014, deoarece unele dintre perioadele de tranziție actuale nu se încheiaseră încă și nu intraseră în vigoare toate majorările. În prezent, aproape toate statele membre, cu excepția Bulgariei, a Ungariei și a României, au atins nivelurile minime generale. Până în 2019, când trebuie prezentate următorul raport și posibila revizuire, vor fi trecut aproape 10 ani de la aprobarea nivelurilor minime actuale, fără aplicarea vreunei corecții în legătură cu efectele inflației. Într-o anexă la Concluziile Consiliului din 8 martie 2016, cinci state membre au susținut concluzia că ar trebui început fără întârziere lucrul la o viitoare revizuire a nivelurilor minime⁹. Mai mult, având în vedere efectele dăunătoare grave asupra sănătății ale produselor din tutun, trebuie să se țină seama de faptul că articolul 168 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene impune un grad înalt de protecție a sănătății publice și că Uniunea Europeană este parte la Convenția-cadru pentru controlul

⁹ Austria, Irlanda, Finlanda, Franța și Suedia.

tutunului (FCTC). Din aceste motive, Comisia consideră în acest moment că, în paralel cu evaluarea REFIT, ar trebui să aibă loc și examinarea necesității majorării nivelurilor minime. Prin urmare, Comisia va începe evaluarea nivelurilor minime în 2018.