

Czy podwyżka akcyzy na wyroby tytoniowe przyniesie korzyści zdrowotne?

Maciej Albinowski, Piotr Lewandowski

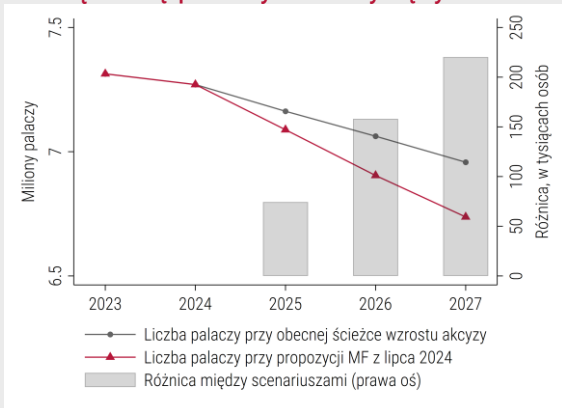
Problem

Ceny wyrobów tytoniowych istotnie wpływają na poziom ich konsumpcji. W ostatniej dekadzie spadały w relacji do dochodów i cen innych produktów. Pokazujemy jak planowana podwyżka akcyzy wpłynie na palenie papierosów i zdrowie Polaków.

Wnioski

Liczba palaczy oraz konsumpcja papierosów znacząco spadną w porównaniu do scenariusza status quo. Podwyżka akcyzy na płyn do e-papierosów obniży ich popularność wśród młodzieży. Wymierną korzyścią z podniesienia akcyzy będzie znacząco niższa liczba przedwczesnych zgonów.

Wykres 1. Wyższe stawki akcyzy na papierosy obniżą liczbę palaczy o 220 tysięcy w 2027 roku



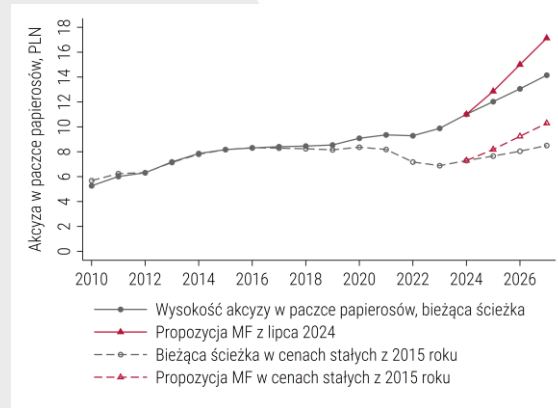
Uwaga: Symulacja oparta na elastycznościach palenia względem dostępności cenowej papierosów oraz trendów w popularności palenia, policzonych dla dziewięciu grup gospodarstw domowych (wyróżniamy trzy grupy wieku oraz trzy poziomy edukacji).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych oraz European Health Interview Survey.

Główne wyniki

- Codziennie papierosy pali **9%** dorosłych Polaków z wyższym wykształceniem i **25%** dorosłych z wykształceniem co najwyżej średnim.
- Od 2014 roku, o **54%** wzrosła liczba papierosów, które można kupić za przeciętną płacę.
- Wzrost ceny papierosów o 10% przekłada się na spadek liczebności palaczy o **1,7%** oraz na spadek łącznej konsumpcji papierosów o **4,0%**.
- Wyższa akcyza obniży liczbę palaczy o **220** tysięcy a liczbę przedwczesnych zgonów o co najmniej **66** tysięcy.

Wykres 2. Planowany wzrost akcyzy



Uwaga: Zakładamy, że w latach 2024-2027 nie zmienią się pozapodatkowe komponenty ceny papierosów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Akcyza na wyroby tytoniowe jest ważnym instrumentem polityki zdrowotnej oraz polityki fiskalnej. Obniżając konsumpcję tych wyrobów, ogranicza ryzyka zdrowotne wśród potencjalnych palaczy oraz koszty związane z paleniem tytoniu dla reszty społeczeństwa. Jednocześnie, dochody z akcyzy pomagają sfinansować wydatki państwa wynikające z palenia tytoniu. Ministerstwo Finansów zaproponowało podniesienie akcyzy na wyroby tytoniowe: akcyza na papierosy w 2027 roku miałaby wynieść 476,10 zł/1000 sztuk + 32,05% maksymalnej ceny detalicznej. Część kwotowa akcyzy wynosi obecnie 276,00 zł/1000 sztuk i zgodnie z obowiązującą ustawą miała osiągnąć 367,36 zł/1000 sztuk w 2027 roku. Szacujemy, że zmiana tempa podwyżek akcyzy obniży liczbę dorosłych palaczy o ok. 220 tysięcy osób, zmniejszy konsumpcję papierosów o 6,8% i w konsekwencji obniży liczbę przedwczesnych zgonów o co najmniej 66 tysięcy.

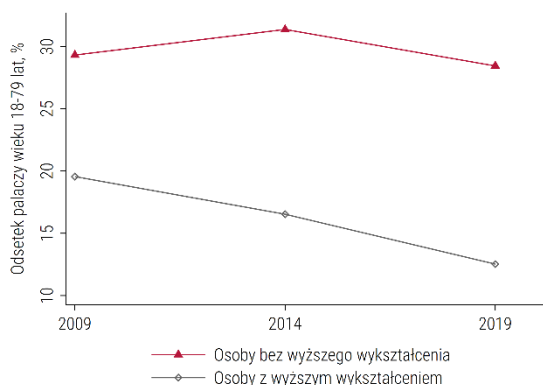
Popularność palenia pozostaje wysoka a dostępność cenowa papierosów rośnie

W 2019 roku 24,3% Polaków było palaczami, z czego 20,9% paliło codziennie. Popularność palenia spada głównie wśród osób z wykształceniem wyższym (Wykres 3). W 2009 roku, 19,6% osób z wyższym wykształceniem paliło, w tym 14,0% codziennie. Do 2019 roku odsetek palaczy w tej grupie spadł do 12,5%, w tym 9,0% palących codziennie. Wśród osób bez wyższego wykształcenia odsetek palaczy spadł nieznacznie – z 29,3% do 28,4%, a odsetek palących codziennie nawet wzrósł z 24,5% do 25,1%. Różnice tych trendów można przypisać innym normom społecznym i rosnącej dbałości o zdrowie wśród osób z wyższym wykształceniem.

W obu grupach rośnie konsumpcja produktów tytoniowych innych niż papierosy i cygara (Wykres 4). W gospodarstwach domowych osób z wyższym wykształceniem, udział deklarujących zakup takich produktów wzrósł z 2,0% w 2015 roku do 4,1% w 2022 roku. Wśród pozostałych gospodarstw domowych popularność tych produktów jest większa a odsetek deklarujących ich zakup wzrósł z 6,7% w 2015 roku do 7,5% w 2022 roku.

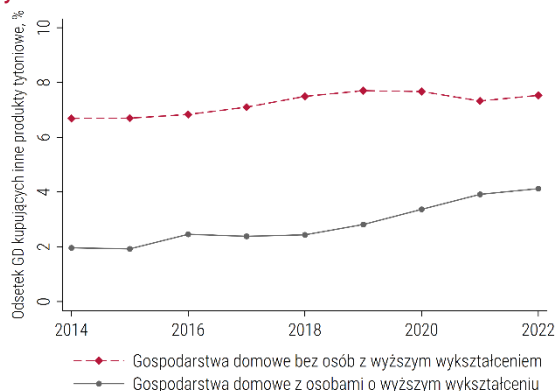
Dużym wyzwaniem dla zdrowia publicznego jest wzrost popularności e-papierosów wśród dzieci i młodzieży. W Polsce w 2022 roku 22% uczniów w wieku 13-15 lat było użytkownikami e-papierosów, a 12% paliło tradycyjne papierosy. Badania z Wielkiej Brytanii wskazują, że między 2021 a 2023 rokiem nastąpił 3-krotny wzrost odsetka dzieci korzystających z e-papierosów.

Wykres 3. Popularność palenia spada wśród osób z wykształceniem wyższym, ale prawie nie zmienia się wśród osób słabiej wykształconych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych European Health Interview Survey (najnowsze dane z 2019 roku)

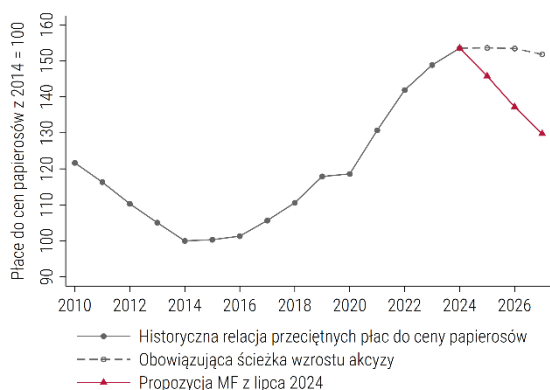
Wykres 4. Gospodarstwa domowe o wykształceniu co najwyżej średnim również częściej kupują alternatywne produkty tytoniowe



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych

Od 2014 roku rośnie dostępność cenowa papierosów (Wykres 5). W latach 2015-2019 parametry akcyzy pozostały stałe, choć nominalne płace wzrosły w tym okresie o 29%. Mimo jednorazowej podwyżki akcyzy w 2020 roku, dostępność cenowa papierosów nadal się zwiększała w wyniku szybkiego wzrostu nominalnych płac, a realna wartość akcyzy spadała w wyniku inflacji (Wykres 2). Choć ścieżka wzrostu akcyzy z obowiązującej od 2022 roku ustawy stabilizuje od 2024 roku cenę papierosów w relacji do przeciętnych płac, to w 2024 roku przeciętna płaca pozwala na zakup 54% więcej papierosów niż 10 lat wcześniej. Realizacja bardziej ambitnej ścieżki podnoszenia akcyzy, zaproponowanej przez MF w lipcu 2024 roku sprawi, że w 2027 roku dostępność cenowa papierosów wróci do poziomu z 2021 roku. Nadal jednak będzie o 30% wyższa niż w 2014 roku.

Wykres 5. Od 2014 roku płace rosły szybciej niż akcyza – dostępność cenowa papierosów wzrosła



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i MF

Podwyżka akcyzy będzie miała duże skutki prozdrowotne

Zmiany ceny papierosów w relacji do dochodów wpływają na palenie papierosów. Szacujemy, że wzrost relatywnych cen papierosów o 10% zmniejsza o 0,45 punktu procentowego (p.p.) prawdopodobieństwo zakupu papierosów przez gospodarstwo domowe.¹ Decyzje osób słabiej wykształconych są bardziej wrażliwe na zmiany cen papierosów: efekt jest silniejszy wśród gospodarstw domowych z wykształceniem podstawowym lub zawodowym (-0,57 p.p.) niż wśród tych z wykształceniem wyższym (-0,35 p.p.) lub średnim (-0,46 p.p.).

W rezultacie, wyższe stawki akcyzy obniżą liczbę dorosłych palaczy w 2027 roku o 220 tysięcy w porównaniu do status quo, z czego 42 tysiące to osoby z wykształceniem wyższym a 178 tysięcy – osoby z wykształceniem co najwyżej średnim (Wykres 1).² W literaturze przyjmuje się, że każde 100 osób powstrzymujących się od palenia przekłada się na 30-50 przedwczesnych zgonów mniej. Proponowane podwyżki akcyzy obniżą więc liczbę przedwczesnych zgonów o co najmniej 66 tysięcy.

Z powodu braku danych, nasze wyliczenia nie obejmują dzieci i młodzieży. Stokłosa i in. (2022) pokazali jednak, że wzrost ceny papierosów o 10% obniża o 10-15% ryzyko inicjacji palenia wśród polskiej młodzieży,

¹ Na podstawie danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych za lata 2010-2022. Wykorzystujemy informacje o 157 tysiącach gospodarstw domowych, które uczestniczyły w ankiecie w dwóch kolejnych latach. W oparciu o średni udział gospodarstw domowych kupujących papierosy, szacujemy elastyczność liczby palaczy względem dostępności cenowej na -0,17. Innymi słowy, wzrost ceny w relacji do dochodów, o 1% powoduje spadek liczebności gospodarstw domowych kupujących papierosy o 0,17%.

² Symulacje oparte na modelach ekonometrycznych elastyczności popytu na papierosy oszacowanych dla dziewięciu grup społeczno-demograficznych wyróżnionych ze względu na wiek i poziom wykształcenia, dane Badania Budżetów Gospodarstw Domowych.

co jest silnym efektem. Propozycja MF z lipca 2024 roku zakłada również podwyżkę akcyzy na płyn do e-papierosów: z 0,55 zł/ml w 2024 roku do 1,8 zł/ml w 2027 roku. Taka zmiana oznacza podwyżkę cen tych płynów o 55%. Spodziewamy się, że ta interwencja znacząco ograniczy konsumpcję e-papierosów wśród dzieci i młodzieży. Natomiast wśród osób dorosłych, przyjmując elastyczności analogiczne jak dla tradycyjnych papierosów, liczba użytkowników e-papierosów obniżyłaby się o 9%.

Cena papierosów wpływa także na liczbę kupowanych papierosów przez osoby kontynuujące palenie. Szacujemy, że wzrost ceny papierosów (w relacji do dochodów) o 1% obniża o 0,27% liczbę wypalanych papierosów. Ten efekt też jest silniejszy dla gospodarstw domowych z wykształceniem podstawowym lub średnim zawodowym (-0,32%) niż z wykształceniem wyższym (-0,23%). Szacujemy, że łączna konsumpcja papierosów zmniejsza się o 0,4% przy wzroście cen o 1%. Na tej podstawie oczekujemy, że nowelizacja ustawy o akcyzie zmniejszy konsumpcję papierosów o 6,8% w 2027 roku.

Ryzyka związane z podwyżką akcyzy są niewielkie

Potencjalny wzrost nielegalnej sprzedaży to ryzyko występujące przy podwyżkach akcyzy. Jednak badanie KPMG (2023) pokazuje, że w 2022 roku papierosy bez krajowej akcyzy stanowiły jedynie 5,2% łącznej konsumpcji, znacznie poniżej historycznych wartości, osiągających w latach 2011-2018 kilkanaście procent. Można to częściowo przypisać lepszemu nadzorowi nad rynkiem (m.in. system *Track & Trace*), ograniczeniu ruchu na granicach z Białorusią i Ukrainą, a także mniejszej popularności handlu ulicznego i bazarowego. Przymknięcie kanałów nielegalnego handlu ogranicza ryzyko wzrostu takiej aktywności po podwyżkach akcyzy.

Drugim ryzykiem jest obniżenie poziomu życia wśród palaczy o niskim dochodzie, które nie są w stanie wyjść z nałogu. Odpowiedzią może być obniżenie konsumpcji. Aby podwyżki akcyzy nie miały negatywnego wpływu na budżet gospodarstwa domowego, osoba paląca w 2024 roku 14 papierosów dziennie powinna ograniczyć ich spożycie w 2027 roku do nie więcej niż 10 sztuk.

Bibliografia: <https://ibs.org.pl/publications/czy-podwyzka-akcyzy-na-wyroby-tytoniowe-przyniesie-korzysci-zdrowotne/>

Seria IBS Policy Paper

Seria IBS Policy Paper w przystępnej formie prezentuje wyniki badań ekonomicznych w celu podniesienia jakości debaty publicznej.

Redaktor serii - Jan Rutkowski

IBS Policy Paper 2/2024

ISSN: 2451-4365

Informacje dodatkowe

Autorzy dziękują Hanie Ross i Janowi Rutkowskiemu za cenne komentarze.

Publikacja powstała w ramach projektu finansowanego przez Wiedeński Instytut Międzynarodowych Studiów Ekonomicznych (wiiw). wiiw jest partnerem Bloomberg Philanthropies' Initiative to Reduce Tobacco Use.

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy Autorów i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Instytutu Badań Strukturalnych. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.