

Ideálny čas pre adresnejšie zdanenie fajčiarov

Máj 2016

Abstrakt

Slovenský trh s cigaretami je voči cenám nepružný. Priemerná ročná spotreba cigariet v období rokov 2004 až 2015 poklesla výrazne menej než by sme očakávali od značne rastúcej konečnej spotrebiteľskej ceny. V posledných rokoch boli dodávatelia schopní využiť nízku citlivosť spotrebiteľov a zvyšovať ceny čím dochádzalo k poklesu podielu dane na výslednej cene cigariet. Pravidelná úprava daňových sadzieb v súlade s odporúčaniami OECD, EK a WHO spolu so skokovým zvýšením minimálnej sadzby stabilizuje podiel dane na konečnej cene cigariet ako aj celkové daňové výnosy zo spotrebnej dane s dôrazom na ochranu zdravia obyvateľov.

Autori

Ján Remeta
Milan Výškrabka

jan.remeta@mfsr.sk
milan.vyskrabka@mfsr.sk

PodĎakovanie

Za pomoc s dátami a prípravou tematických boxov a príloh ďakujem Jane Palkovičovej a Martine Alexovej. Za akékoľvek ostávajúce chyby a nepresnosti sú zodpovední autori. Výsledky analýzy boli pred jej publikovaním diskutované so zástupcami tabakového priemyslu na Slovensku – Philip Morris, Japan Tobacco International a Imperial Tobacco.

Upozornenie

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania analýz Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR) ako autora týchto názorov.

Obsah

Úvod.....	4
1. Flexibilné ceny cigariet.....	5
2. Neflexibilná spotreba cigariet.....	6
3. Nereagujúca spotrebná daň.....	7
Záver	11
Príloha: dáta.....	12

Úvod

Fajčenie je jednou z oblastí, kde je v očiach väčšiny pomerne jednoduché obhájiť zdaňovanie. Svetová zdravotnícka organizácia (WHO) uvádza, že celosvetovo tabakové výrobky spôsobujú každoročne približne 6 miliónov úmrtí.¹ Finančné zdroje použité na liečenie chorôb spojených s fajčením sú nemalé. Navyše tabakové výrobky generujú aj iné bremená než len náklady na zdravotnú starostlivosť pre ich užívateľov (tzv. externality).

Pri slobodnom rozhodovaní o kúpe zohráva cena primárnu úlohu. Dopyt po väčšine produktoch (služieb) klesá v prípade rastúcej ceny, pretože spotrebiteľia môžu daný produkt nahradiť jeho lacnejšou alternatívou, poprípade si ho nemôžu dovoliť kvôli svojim finančným obmedzeniam. Spotrebná daň uvalená na tabakové výrobky, ktorá sa odráža v koncovej cene, preto bežne slúži ako nástroj na ovplyvňovanie spotreby tabakových výrobkov. Zároveň jej výnosy (čiastočne) kryjú náklady spojené s konzumáciou tabakových výrobkov. Väčšinou je však vyberaná daň príjmom štátneho rozpočtu bez priameho prepojenia na aktívne riadenie trhu s tabakom a zdravotnú politiku. Štandardný trh s tabakovými výrobkami je menej senzitívny na ceny v porovnaní s bežnými spotrebnými tovarmi, a preto môže byť jednoduchým zdrojom príjmov pre verejné financie. V roku 2015 spotrebná daň z tabaku a tabakových výrobkov prispela do slovenského štátneho rozpočtu sumou presahujúcou 660 miliónov euro, čo predstavuje takmer 3% všetkých daňovo-odvodových príjmov verejnej správy.²

Zanalyzované dáta indikujú, že spotrebiteľia na Slovensku reagujú na vývoj cien cigariet len mierne. To umožňuje obchodníkom zvyšovať ich ceny aj nad rámec zmien daní uvalených na cigarety. Takéto správanie viedlo v posledných rokoch k poklesu podielu daní na celkovej cene cigariet.

Pre stabilizáciu podielu dane na koncovej cene IFP odporúča zvážiť zmenu pravidiel zdaňovania cigariet. Automatické zvyšovanie sadzieb alebo ich pravidelná úprava podľa vhodne zvoleného kritéria je schodné riešenie. Za účelom poistenia budúcich príjmov je potrebné zvážiť aj úpravu minimálnej sadzby dane tak, aby pokrývala viac produktov. Tým sa predíde potenciálne nižším daňovým príjmom z dôvodu rastúceho rizika konkurenčného cenového boja v kategórii lacnejších cigariet.

V prvej časti analyzujeme reakciu cien na zmenu sadzieb spotrebnej dane. V druhej časti je predmetom nášho záujmu reakcia spotreby cigariet na zmenu sadzieb spotrebnej dane ako aj cien. Vo väzbe na zistenia z týchto častí textu následne v poslednej časti vyhodnocujeme nastavenie spotrebnej dane na cigarety a poskytujeme niekoľko námetov na potenciálne úpravy v zdanení cigariet.

¹ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/>

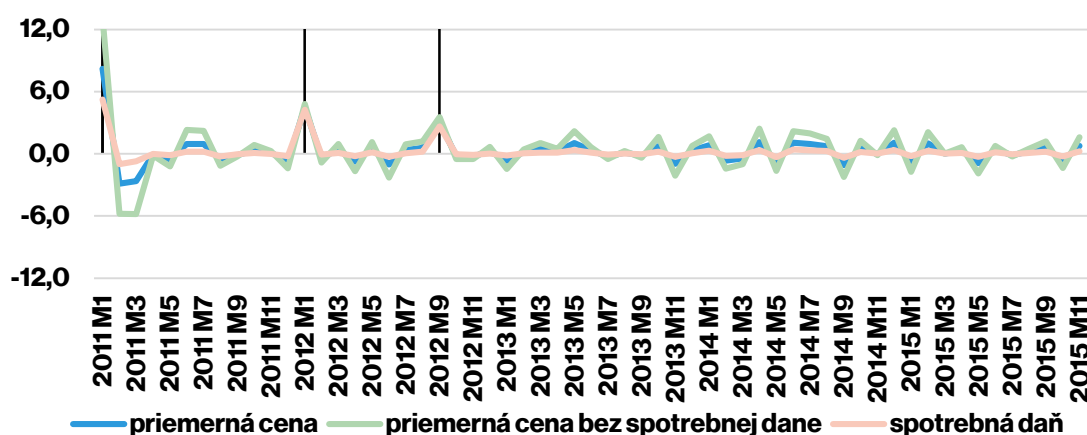
² <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10625>

1. Flexibilné ceny cigariet

Zákon o spotrebnej dani z tabakových výrobkov rozoznáva štyri kategórie výrobkov, ktoré podliehajú spotrebnej dani z tabaku: cigareta, cigara, cigarka a tabak.³ V priemere až 97% z celkového výnosu dane z tabaku tvoria cigarety, ktorým sme výhradne sústredili aj našu pozornosť.

Databáza produktov uvádzaných do daňového voľného obehu⁴ umožňuje zostrojiť index priemernej ceny cigariet, vypočítať presný podiel daní na celkovej cene cigariet a tiež cenu cigariet očistenú o dane. Tieto údaje umožňujú zodpovedať otázku, ako na zmenu daňových sadzieb reagujú ceny cigariet. V prípade neúplného prenosu zmeny dane do koncovkej ceny produktu by cena očistená o daň mala medzi dvoma mesiacmi poklesnúť. Počas sledovaného obdobia boli sadzby spotrebnej dane upravené trikrát (ilustrované nárastom ružovej čiary na Grafe 1). Je zjavné, že v týchto troch obdobiach rástla celková cena nielen kvôli vyššej dani, ale aj kvôli cene bez dane, t.j. kvôli nákladom a ziskom producentov a distribútorov.

Graf 1: Rast priemernej ceny cigariet a jej zložiek (v %, MoM*)



Poznámky: * mesačné rasty

Zdroj: FS SR a vlastné výpočty, [ÚložiskoIFP](#)

V sledovanom období cena bez dane rástla dokonca rýchlejšie ako daňová zložka koncovkej ceny. Priemerný mesačný rast celkovej ceny cigariet dosiahol 0,27 %, zatiaľ čo cena bez dane vzrástla každý mesiac v priemere o 0,37 %. Špecifickosť trhu s cigaretami oproti bežným produktom dokumentuje aj stabilne rastúca priemerná cena cigariet počas celého obdobia, zatiaľ čo rast disponibilného príjmu domácností v krízovom období stagnoval. Spolu s pomerne stabilnou spotrebou cigariet, ktorú dokumentujeme nižšie v texte, to znamená, že podiel výdavkov domácností na cigarety sa v krízovom období zvyšoval.

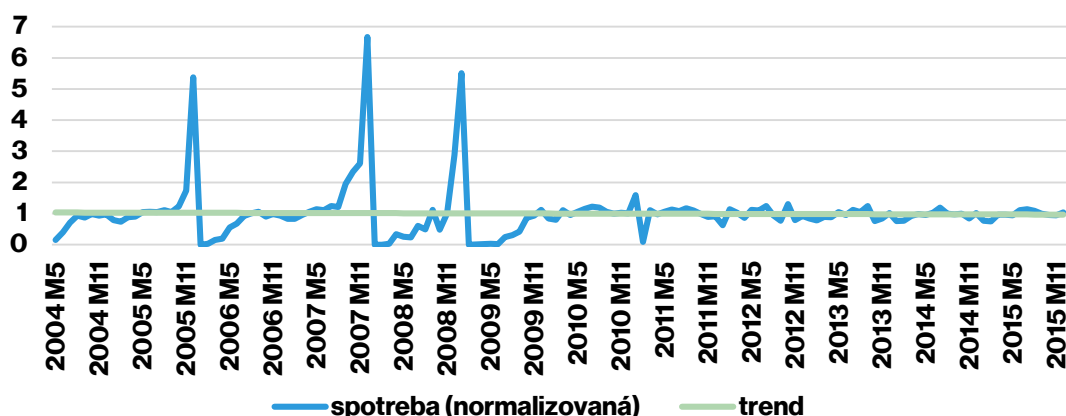
³ Box 1 podrobne ilustruje výpočet spotrebnej dane z cigariet.

⁴ Viac informácií o zdroji dát v prílohe.

2. Neflexibilná spotreba cigariet

Priemerná spotreba cigariet⁵ sa počas rokov 2004 až 2015 zmenila len mierne (Graf 2). Odhadnutý sklon trendu celkovej spotreby bol mierne záporný, no štatisticky nie odlišný od nuly.

Graf 2: Dlhodobý trend spotreby cigariet (index)

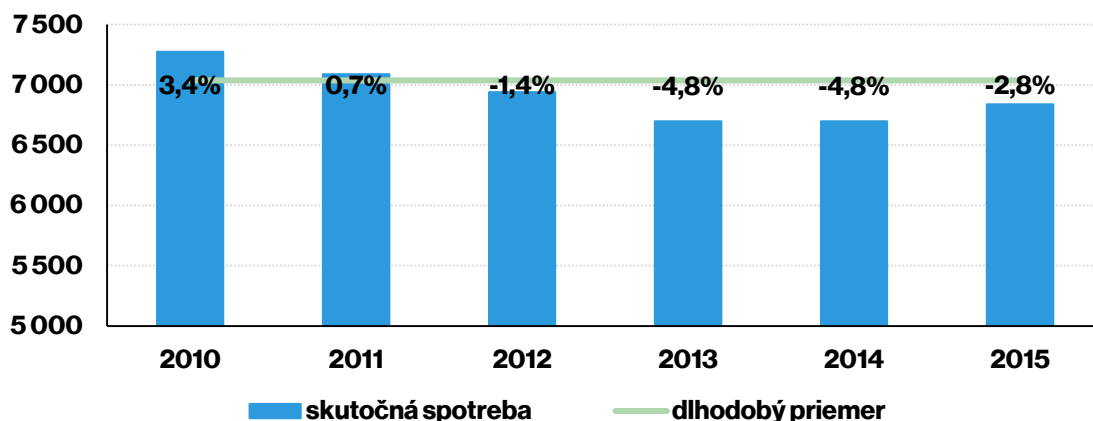


Poznámky: Index spotreby cigariet je konštruovaný tak, že dlhodobý priemer spotreby je rovný 1. Veľké nárasty spotreby v rokoch 2006, 2007 a 2008 sú spojené s predzásobením cigariet krátko pred zvyšovaním daňových sadzieb.

Zdroj: FS SR, vlastné výpočty, [ÚložiskoIFP](#)

Pri pohľade na kratšie obdobie, 2010 až 2015, celková spotreba mierne poklesla pod svoj dlhodobý priemer (Graf 3). Podľa odhadnutého trendu priemerná spotreba klesala každý mesiac o 0,1%. V skutočnosti výraznejší pokles v spotrebe cigariet (o 4,8% v porovnaní s dlhodobým priemerom) pozorujeme len v rokoch 2013 a 2014. V roku 2015 bola spotreba opäť o niečo vyššia (no stále pod dlhodobým trendom).

Graf 3: Trend v spotrebe cigariet (objem spotreby v mil. ks cigariet) a % rozdiel



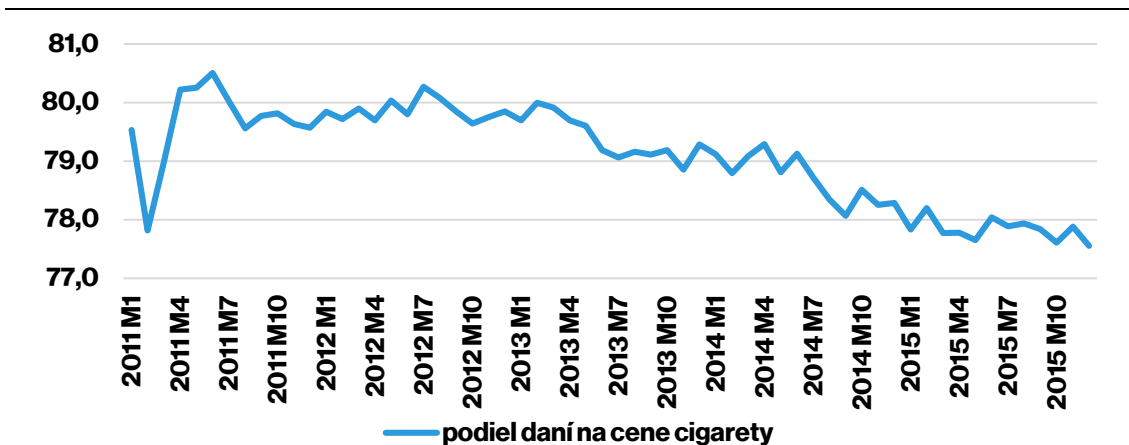
Zdroj: ŠÚ SR, FS SR, vlastné výpočty, [ÚložiskoIFP](#)

⁵ Spotreba cigariet vychádza z údajov z daňových priznaní. Viac informácií o zdroji dát v prílohe.

3. Spotrebná daň

V priebehu piatich rokov klesol podiel daní na celkovej cene cigariet o 2 p. b. (Graf 4). Je to výsledok jednak nezmenených sadzieb spotrebnej dane od konca roku 2012 ako aj zvyšovania cien bez dane pomerne rýchlym tempom. Pre zastavenie klesajúceho trendu s cieľom stabilizácie výnosu bude preto nevyhnutné upraviť sadzby spotrebnej dane a tiež nastaviť systém ich automatickej úpravy.

Graf 4: Podiel daní platených z cigariet⁶ na priemernej cene cigariet (v %)



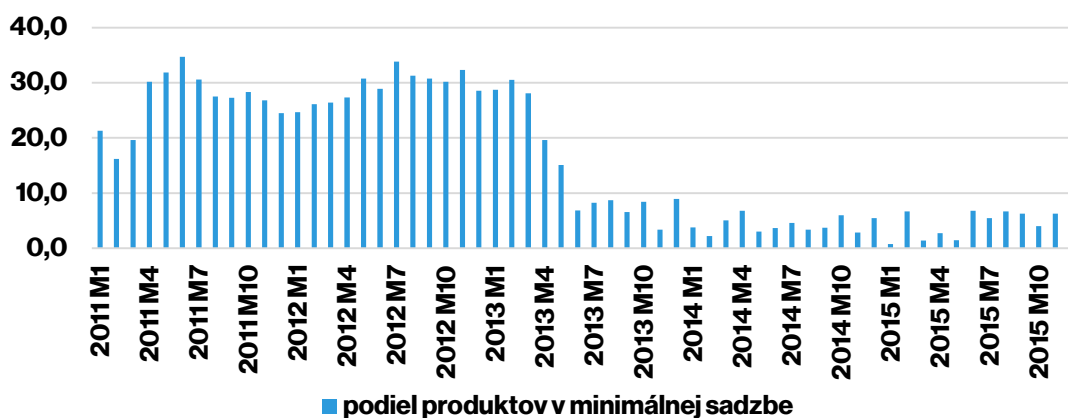
Zdroj: FS SR, vlastné výpočty, [ÚložiskoIFP](#)

Rýchly rast cien v posledných rokoch prispel k výraznému poklesu podielu produktov, ktoré podliehajú minimálnej sadzbe (Graf 5). Zatiaľ čo v rokoch 2011 a 2012 sa minimálna sadzba aplikovala na približne 30 % všetkých produktov, od polovice roku 2013 sa tento podiel priblížil k 5 %. V prípade, že by sa veľkosť celého trhu (z akéhokoľvek dôvodu) začala znižovať, nahromadené marže obchodníkov umožňujú istú mieru konkurenčného boja. Keďže časť celkovej dane z produktu⁷ je závislá na jeho cene, zníženie cien z dôvodu konkurenčného cenového boja by spôsobilo pokles daňových príjmov štátu. Efektívnym nástrojom na zabránenie potenciálneho výpadku daňových príjmov v takom prípade je aktívne riadenie výšky minimálnej sadzby dane.

⁶ Špecifická a percentuálna sadzba spotrebnej dane (ad-valorem) a daň z pridanej hodnoty.

⁷ Ad valorem časť spotrebnej dane určená percentuálne a daň z pridanej hodnoty.

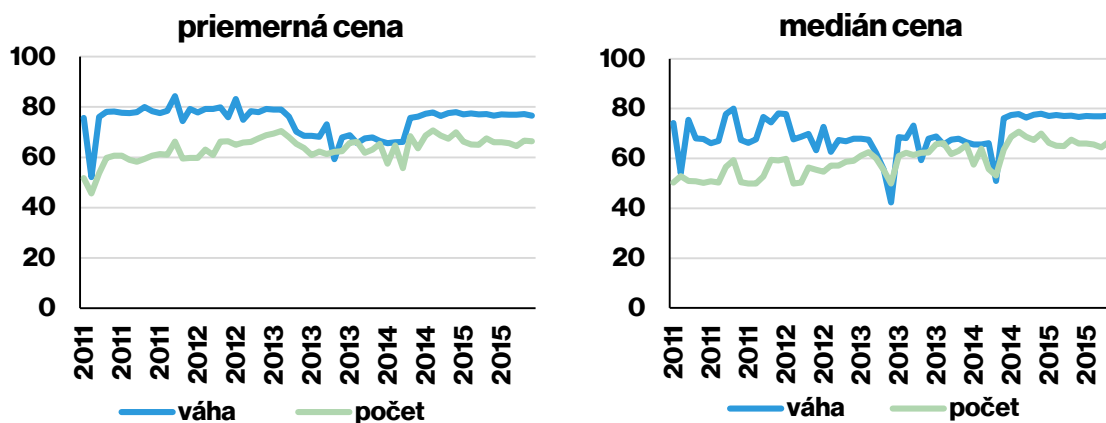
Graf 5: Podiel produktov v minimálnej sadzbe dane (% z celkového počtu produktov)



Zdroj: FS SR, vlastné výpočty, [ÚložiskoIFP](#)

Segment lacnejších cigariet na slovenskom trhu je dominantný. Cena väčšiny cigariet je pod úrovňou priemernej ceny a ešte vyšší je podiel celkovej spotreby cigariet s cenou pod úrovňou priemernej ceny (Graf 6). Navyše väčšina produktov si konkuruje v relatívne úzkom cenovom rozpätí (Graf 7). Praktické odporúčania na zdaňovanie tabakových výrobkov podľa WHO prezentujeme v Boxe 1.

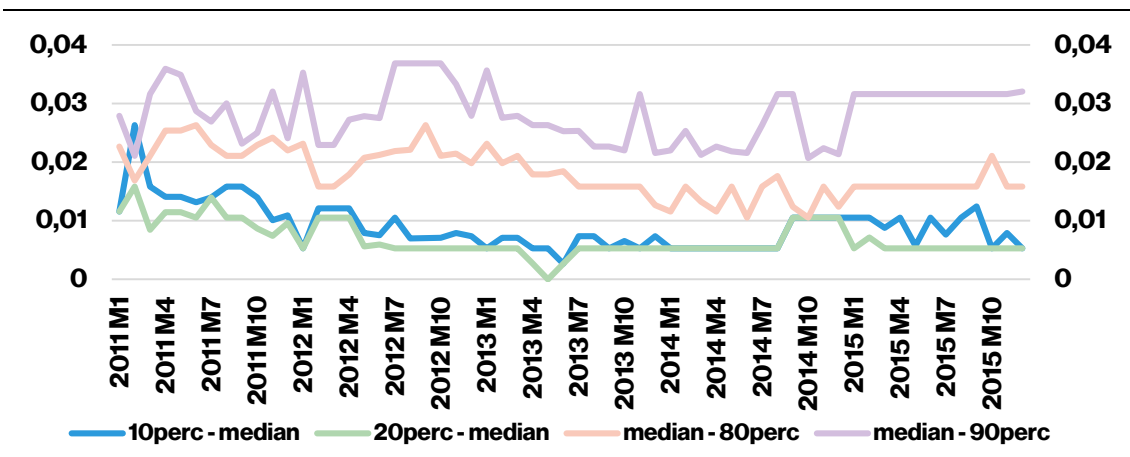
Graf 6: Podiel dostupných produktov s priemernou a mediánovou cenou a ich spotreby (v %)



Poznámky: Počet dostupných produktov predstavuje podiel produktov s cenou pod priemernou resp. mediánovou cenou na trhu. Váha predstavuje podiel spotrebovaných cigariet s cenou pod priemernou resp. mediánovou cenou voči všetkým spotrebovaným cigaretám.

Zdroj: FS SR, vlastné výpočty, [ÚložiskoIFP](#)

Graf 7: Cenové rozpätie jedného kusu cigarety (v Eur)



Zdroj: FS SR, vlastné výpočty, [ÚložiskoIFP](#)

BOX 1: Dobrá prax v zdaňovaní tabakových výrobkov podľa WHO⁸

- spotrebná daň by mala tvoriť najmenej 70 % konečnej ceny cigariet
- komplexné zdanenie tabaku má minimalizovať stimuly k prechodu na lacnejšie značky alebo druhy tabakových výrobkov
- existencia jednej „rovnej“ sadzby spotrebnej dane
- viac sa spoliehať na špecifickú časť dane - všetky značky sú rovnako škodlivé
- automatická úprava špecifickej časti dane
- dlhodobo stabilná a zrozumiteľná politika zdanenia tabaku
- zmeny v zdanení realizovať súčasne vo všetkých tabakových výrobkoch
- je potrebné brať do úvahy špecifické problémy konkrétnej krajiny

Ďalším dôležitým faktorom vo vzťahu k potenciálnym výnosom dane je poznanie veľkosti daňovej medzery a daňových únikov na spotrebnej dani z tabaku, ktorý v súčasnosti nie je k dispozícii. Inštitút finančnej politiky za týmto účelom zvažuje spoluprácu s akademikmi (Box 2).

BOX 2: Medzera v spotrebnej dani z tabakových výrobkov

Vyhýbanie sa plateniu daní nespravodlivo zafažuje ostatných daňovníkov a odčerpáva finančné prostriedky z verejných politík, kde sú potrebné. Aj vďaka analýze daňových únikov na DPH sa zlepšila úspešnosť výberu tejto dane.⁹ V prípade spotrebnej dane z minerálnych olejov došlo k stabilizácii dlhodobo klesajúceho trendu výberu. Najnovšie sa chceme analytickou optikou pozrieť na medzeru spotrebnej dane z tabaku.

⁸ WHO [technical manual on tobacco tax administration](#).

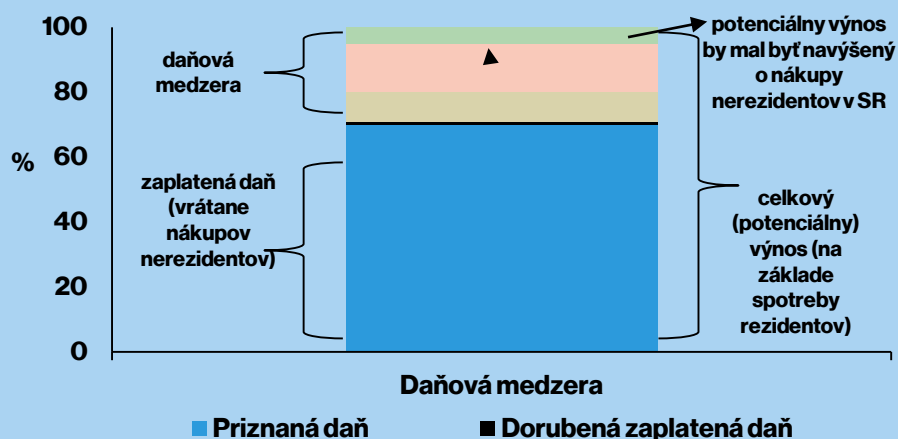
⁹ Viac v [komentári IFP](#).

Pre účely stanovenia medzery na spotrebných daniach využívame prístup zhora nadol, ktorý celkovú (potenciálnu) spotrebu odhaduje pomocou dostupných štatistických údajov priamo neovplyvnených Finančnou správou SR (FS SR). Následne je daňová medzera určená ako rozdiel celkovej (potenciálnej) spotreby a skutočne zaplatenej a vybranej dane (zdrojom údajov sú daňové priznania a výkazy od FS SR).

$$\text{Daňová medzera} = \text{Celková spotreba (vypočítaná)} - \text{Priznaná spotreba (FS SR)}$$

Cieľom pri určení daňovej medzery je čo najdetailnejšie poznať a pochopiť jej štruktúru (Graf 8). Daňovú medzeru možno rozdeliť na neidentifikovanú medzeru (predovšetkým daňové úniky), dorubenú daň a cezhraničné nákupy. Zo skúsenosti FS SR vieme, že podstatnú časť neidentifikovanej daňovej medzery na Slovensku tvoria práve daňové úniky. Dôvodom je, že výška dane ako aj ceny tabaku sú veľmi podobné ako v okolitých krajinách (s výnimkou Ukrajiny).

Graf 8: Ilustratívne rozdelenie štruktúry daňovej medzery (v % potenciálneho výnosu)



Najväčším problémom je určenie celkovej spotreby tabaku. Prieskumy zverejňované Štatistickým úradom SR (rodinné účty), či WHO výrazne podhodnocujú spotrebu tabaku. Inovatívnu metódou určenia spotreby tabaku je analýza odpadových vôd. Mackuľák a kol. (2015) analyzovali pomocou tejto metódy spotrebu drog na Slovensku¹⁰ ako aj spotrebu tabaku na vybraných festivaloch.¹¹ Pri analýze spotreby nikotínu z odpadových vôd sa vieme vyhnúť úmyselnému podhodnoteniu reportovanej vlastnej spotreby, avšak vznikajú iné nezrovnalosti vzhľadom na prijaté predpoklady ohľadom množstva nikotínu, či počtu obyvateľov. Správnym načasovaním odberu vzorky a výberu miest sa však môže zaručiť reprezentatívnosť a dôveryhodnosť tejto analýzy.

¹⁰ Mackuľák a kol.: Drogy okolo nás, Fakulta chemickej a potravinárskej technológie Bratislava, 2015

¹¹ Mackuľák a kol.: Evaluation of different smoking habits during music festivals through wastewater analysis, Environmental Toxicology and Pharmacology 40 (2015), 1015-1020

Záver

V tejto práci sme poukázali na viacero charakteristík slovenského trhu s cigaretami. Vzhľadom na tempo rastu cien cigariet je ich celková spotreba pomerne stabilná. Naopak ceny cigariet sú značne flexibilné a okamžite reagujú na zmeny sadzieb spotrebnej dane z cigariet. Hoci sa v posledných rokoch sadzby spotrebnej dane z cigariet nemenili, ich ceny rástli stabilným tempom. Tento vývoj viedol k poklesu podielu daní na cene cigariet na čo dlhodobo poukazujú aj odporúčania OECD a EK. Preto navrhujeme niekoľko odporúčaní na adresnejšiu zmenu systému zdaňovania tabakových výrobkov:

- **zabezpečiť automatickú úpravu sadzieb**, formou viacerých alternatív:
 - 1) zaviesť signalizovanú úpravu sadzieb (tzv. daňový kalendár) s preddefinovanou periodicitou
 - 2) pravidelne indexovať sadzby na základe definovaného indexu (oneskoreného o dva roky):
 - celková inflácia na základe indexu spotrebiteľských cien (CPI)
 - jadrová inflácia
 - rast nominálneho disponibilného príjmu
 - priemerný rast miezd
 - zvážiť konštantnú zdravotnú prirážku s cieľom sledovania „ochrany zdravia“
 - zvážiť klauzulu pre špecifické situácie - napr. neznižovať sadzby v prípade záporného rastu indexu
- **pozornosť orientovať najmä na špecifickú sadzbu dane** vzhľadom na rovnaké negatívne efekty z fajčenia
- **aktívne riadiť výšku minimálnej sadzby dane** s cieľom minimalizovať potenciálne negatívne dynamické vplyvy
- **nevyhnutné atribúty** automatickej či preddefinovanej úpravy sadzieb sú:
 - indexácia daňových sadzieb pre všetky tabakové výrobky (aj v kontexte nových tabakových výrobkov na trhu)
 - pravidelná úprava špecifickej aj minimálnej sadzby dane
 - postup koordinovať so zdravotníckou politikou a podpornými programami v oblasti boja proti fajčeniu

Príloha: dáta

Daňové priznania

Mesačné dáta z daňových priznaní v tejto analýze pokrývajú obdobie od mája 2004 do decembra 2015 a obsahujú samostatne celkový počet tabakových výrobkov (cigary, cigarky, tabak, tabaková surovina, cigarety v minimálnej sadzbe, cigarety v štandardnej sadzbe) spolu s celkovou odvedenou daňou pre tieto kategórie výrobkov.

Daňový voľný obeh (DVO)

Mesačná databáza obsahujúca informácie o cigaretách uvádzaných do DVO. V každom mesiaci zaznamenáva individuálne cenu každej krabičky cigariet spolu s počtom cigariet v balení a celkovým počtom cigariet uvedeným do DVO. Údaje v tejto forme sú dostupné od januára 2011.

Zdaňovanie tabakových výrobkov

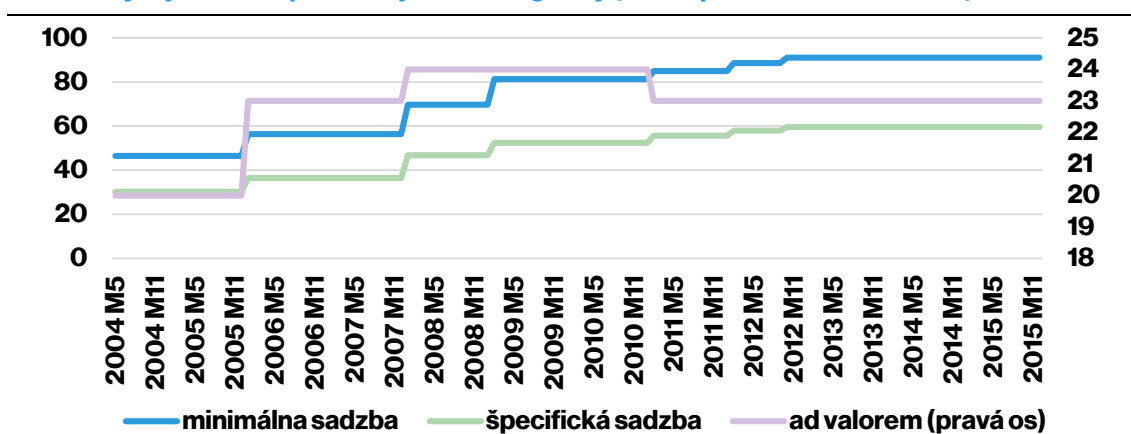
Zdaňovanie tabakových výrobkov upravuje zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov. Predmetom dane sú cigarety, cigary, cigarky a tabak vyrobené na území SR, dodané a dovezené do SR z iného štátu EÚ alebo z krajín mimo EÚ. Aktuálne sadzby dane tabakových výrobkov ilustruje Tabuľka 1. Historický vývoj sadzieb spotrebnej dane na cigarety prezentuje Graf 9.¹²

Tabuľka 1: Sadzby dane z tabakových výrobkov od 1.1.2016

produkt	základ dane	sadzba dane
cigary, cigarky	množstvo v kilogramoch	71,11 eura/kg
tabak, tabaková surovina	množstvo v kilogramoch	71,11 eura/kg
cigarety	počet kusov v spotrebiteľskom balení a cena cigariet uvedená na kontrolnej známke	kombinovaná sadzba dane: špecifická časť – 59,50 eura/1000 ks, percentuálna časť – 23% z ceny cigariet minimálna sadzba dane: 91 eur/1000 ks

Zdroj: MF SR

Graf 9: Vývoj sadzieb spotrebnej dane na cigarety (v Eur –práva os a v % - ľavá os)



Zdroj: MF SR, Úložisko IFP

¹² Do roku 2015 bola špecifická a minimálna sadzba spotrebnej dane stanovená pre 1 000 ks cigariet.

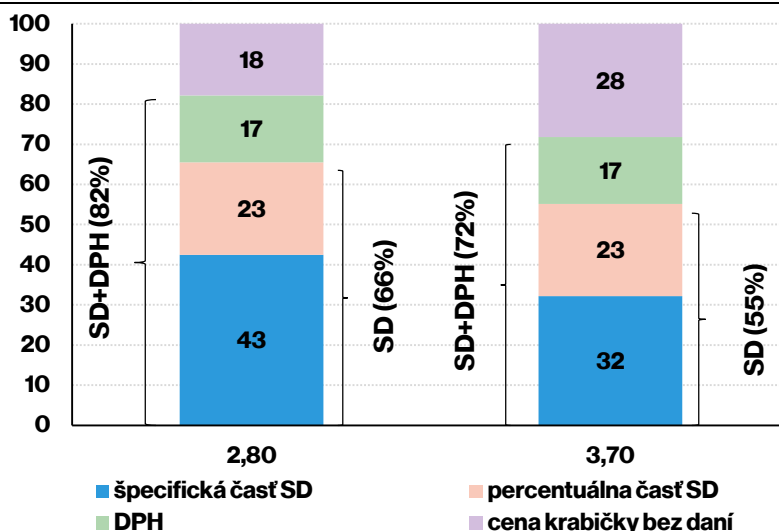
Príklady zloženia ceny spotrebiteľského balenia cigariet ilustruje Tabuľka 2. V oboch prípadoch nedochádza k aplikovaniu minimálnej sadzby dane, pretože prepočítaná daň na 1 cigaretu je v týchto prípadoch vyššia ako minimálna sadzba na 1 cigaretu. Cena krabičky cigariet je z väčšej časti tvorená daňami, cena bez dane je v našich prípadoch len 17,8 %, resp. 28,2 % konečnej ceny krabičky cigariet. Špecifická časť spotrebnej dane je v oboch prípadoch rovnaká, pretože sa viaže na počet cigariet v krabičke. Relatívne k cene krabičky je však vyššia pri lacnejších cigaretách. Percentuálna časť dane ovplyvňuje viac cenu drahších cigariet, keďže sa počíta ako 23 % z konečnej ceny krabičky. DPH má tiež vplyv na cenu spotrebiteľského balenia cigariet. Grafické znázornenie podielu jednotlivých zložiek celkovej ceny je v Grafe 12.

Tabuľka 2: Príklady zloženia ceny spotrebiteľského balenia cigariet (v Eur a v %)

	príklad 1	príklad 2	zloženie ceny spotr. balenia cigariet v %	
1. cena spotrebiteľského balenia cigariet	2,80 eur	3,70 eur	2,80 eur	3,70 eur
počet ks cigariet v balení	20	20		
minimálna sadzba (eur)	1,82	1,82	-	-
2. kombinovaná sadzba (eur):	1,83	2,04	65,5	55,2
a) špecifická časť	1,19	1,19	42,5	32,2
b) percentuálna časť	0,64	0,85	23,0	23,0
3. DPH (eur)	0,47	0,62	16,7	16,7
4. cena spotrebiteľského balenia cigariet bez daní (1. – 2. – 3.) (eur)	0,50	1,04	17,8	28,2

Zdroj: vlastné výpočty

Graf 10: Štruktúra ceny krabičky cigariet pre dve úrovne spotrebiteľskej ceny cigariet 2,8 Eur a 3,7 Eur (v %)



Zdroj: vlastné výpočty, [ÚložiskoIFP](#)