



Obrátenie pozornosti na návrhy Európskej komisie na zmenu a doplnenie smerníc EÚ o sadzbách a štruktúre daní z tabakových výrobkov

(Mení a dopĺňa sa smernica 92/79/EHS, 92/80/EHS a 95/59/ES, pokiaľ ide o štruktúru a sadzby spotrebnej dane z tabakových výrobkov)

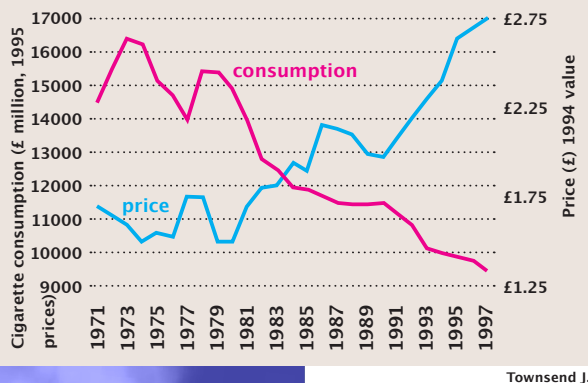
ŠTVRTÉ VYDANIE/JANUÁR 2009



Please check website for translations
www.smokefreepartnership.eu



CIGARETTE PRICE & CONSUMPTION (UK)



Townsend J.

Úvod

V júli 2008 Európska komisia podala návrh na aktualizáciu súčasných pravidiel EÚ týkajúcich sa zdanenia tabakových výrobkov. V tomto vydaní Zamerania pozornosti sa pokúsime vysvetliť pôvod týchto návrhov, legislatívny postup, podľa ktorého budú na úrovni EÚ postupovať, a čo je najdôležitejšie, prečo je tabakové zdanenie

jednou z najefektívnejších metód na zníženie množstva užívania tabakových výrobkov.

Fajčenie je stále najčastejšou príčinou zbytočných úmrtí v EÚ. Ročne je okolo 650 000 úmrtí, ktoré súvisia s fajčením¹. Zdanenie môže ako súčasť celkovej stratégie na kontrolu tabaku zohrať dôležitú rolu pri znižovaní tohto počtu. Podľa Svetovej banky je vysoká cena z dôvodu vysokých daní na tabakových výrobkoch najefektívnejším opatrením na prevenciu proti fajčeniu.²

Prečo zdaňovať tabakové výrobky?

Už v minulosti boli dane z tabaku stabilným zdrojom príjmu pre vlády a ich zámerom bolo (aspoň čiastočne) pokryť náklady súvisiace s fajčením. Zdanenie tabaku tiež pomáha odrádzať od konzumácie tabaku. Zvýšenie ceny tabaku prostredníctvom zdanenia sa osvedčilo ako najúčinnější spôsob, ktorý ľuďom pomohol s fajčením prestať³. Štúdie ukázali, že zvýšenie ceny o 10% malo krátkodobu za následok zníženie fajčenia o 2,5% - 5% a dlhodobu až 10%, ak boli ceny zvyšované zároveň s infláciou. Predovšetkým mladí ľudia sú citliví na zvyšovanie cien a môžu tak dvoj- až trojnásobne zredukovať fajčenie než starší ľudia. Napríklad program na kontrolu tabaku v New York City sa dostal do povedomia pomocou starostu Michaela Bloomberg, ktorý zaviedol zvyšovanie tabakovej dane. Program bol v New York City implementovaný už o 10 skôr, avšak množstvo fajčiarov sa neznižovalo. V období medzi rokmi 2002 až 2007 sa fajčenie mládeže znížilo zo 17,6 percent v roku 2001 na 8,5 percent v 2007,

čo je o takmer dve tretiny menej než bol posledný počet mladistvých fajčiarov v USA⁴. Slabšie sociálno-ekonomické skupiny sú tiež na zmeny daní citlivejšie⁵.

Tabakové dane pomáhajú úspešne znížiť množstvo fajčiarov, keď:

- Motivujú fajčiarov prestať a mladých ľudí nezačať užívať tabak
- Znižujú vplyv pasívneho fajčenia na nefajčiarov
- Sú ihneď účinné
- Spôsobia vláde len minimálne náklady
- Zvýšia príjmy vlády
- Znižujú zdravotné problémy, predovšetkým motiváciou slabších sociálno-ekonomických skupín prestať fajčiť alebo fajčiť menej

Ako sú tabakové výrobky zdaňované na úrovni EÚ?

Ako väčšina tovaru, aj cigarety sú predmetom dane z pridanej hodnoty (DPH). Tabakové výrobky sú rovnako ako alkohol a benzín tiež predmetom spotrebnej dane. Na rozdiel od iného tovaru so spotrebnou daňou, tabak vyrobený v EÚ je predmetom dvoch typov spotrebnej dane - osobitnej a ad valorem.

- **Pevná alebo osobitná spotrebná daň** sa zavádza ako pevná hodnota na 1000 cigariet (alebo na balík s obsahom 20 cigariet). Aplikuje sa rovnaká daň bez ohľadu na základnú cenu, takže sa nezvyšujú cenové rozdiely medzi lacnejšími a drahšími značkami. Okrem toho osobitná daň nepovoľuje tabakovým výrobcom manipulovať s cenou, aby si znížili svoju daňovú povinnosť.
- **Spotrebná daň ad valorem** vychádza z ceny tabakových výrobkov (napr. určité percento z predajných cien výrobcov). Toto môže viesť k väčším cenovým rozdielom medzi cigaretovými značkami. Na rozdiel od osobitnej spotrebnej dane, dane ad valorem sa zvýšia spolu s infláciou, tak ako sa zvýšia ceny výrobcov a aj iné ceny.

Kto zo zdaňovania tabaku v EÚ prosperuje?

Spotrebná daň z alkoholu, tabaku a nafty je národná daň, t.j. všetok príjem zo spotrebnej dane ide priamo členský štátom EÚ.

Prečo sa daňové úrovne odlišujú medzi členskými štátmi?

Spolu so zavedením Jednotného európskeho aktu v roku 1993 boli nastavené minimálne úrovne spotrebnej dane EÚ. Členské štáty zvažovali aplikovať vyššiu

¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/tobacco-20080716/COM459_en.pdf

² Jha P, Chaloupka FJ. Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. (Ako zastaviť epidémiu: Vlády a ekonomika kontroly tabaku.) Washington DC: Svetová banka, 1999

³ Hu T-W, Sung H-Y, Keeler TE. Reducing cigarette consumption in California: tobacco taxes vs. an antismoking media campaign. (Zníženie spotreby cigariet v Kalifornii: zdanenia tabaku verus proti-fajčiarska mediálna kampaň.) Am J Public Health 1995b;85(9):1218-22

⁴ <http://www.ersnet.org/lrPresentations/84/bloomberg/index.htm>

⁵ Townsend J, Roderick P, Cooper J. Cigarette smoking by socio-economic group, sex and age: effects of price, income and health publicity. (Fajčenie cigariet sociálno-ekonomickými skupinami a mladistvými: vplyvy ceny, príjmu a zdravotnej publicity.) BMJ 1994309:923 -927

spotrebnú daň, čo by však malo za následok absolútne rozdiely v čiastke dane uloženej na tabakové výrobky. Rozdiely v cenových a daňových úrovniach sa ešte zhoršili, keď sa v rokoch 2004 a 2007 pripojilo ku EÚ 12 nových krajín s nízko úrovňovými spotrebnými daňami. Niektorým z týchto krajín boli udelené výnimky z pravidiel EÚ týkajúce sa spotrebných daní, aby mali dostatok času na zdvihnutie svojich sadzieb spotrebnej dane na minimálne úrovne EÚ. Analýza cien a spotrebných sadzieb na cigaretách v EÚ ukazuje, že napríklad cigarety, ktoré v roku 2006 patrili do koncepcie najnižšej cenovej kategórie, boli takmer sedemkrát drahšie (vrátane všetkých daní) vo Veľkej Británii než v Lotyšsku.

Prečo je potrebné súčasný systém aktualizovať?

- Súčasné veľké nezrovnalosti v daniach a cenách cigariet medzi členskými štátmi EÚ umožňujú spotrebiteľom vyhnúť sa daniam nahradením produktov, cezhraničným a nelegálnym nakupovaním tabakových výrobkov. Takto môžu byť politiky na kontrolu tabaku podkopané a viesť ku strate zisku z daní.
- Dôležitosť dane ako efektívneho merača tabakovej kontroly bola rozpoznaná až neskôr, keď už boli pôvodné spotrebné sadzby EÚ odsúhlasené.
- Pravidlá zdaňovania tabaku v EÚ musia odrážať vývoj politiky EÚ, ako napríklad článok 152 zmluvy EÚ, ktorý ustanovuje, že vo všetkých politikách Spoločenstva musí byť zahrnutá vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia.
- V roku 2005 Európske spoločenstvo a 26 členských štátov EÚ podpísali Rámcový dohovor o kontrole tabaku (FCTC) Svetovej zdravotníckej organizácie. Článok 6 v FCTC hovorí o tom, že cenové a daňové opatrenia sú efektívnym a dôležitým spôsobom, ako znížiť spotrebu tabakových výrobkov v rôznych oblastiach populácie, najmä u mladých ľudí⁶. Krajiny zavádzajúce FCTC musia pri určovaní daňových politík brať ohľad na ciele verejného zdravia.

Čo je cieľom návrhu Komisie?

- Aktualizovať úrovne zdanenia tabaku v EÚ tak, aby sa brala do úvahy inflácia od ich posledného nastavenia
- Zo zdravotných dôvodov zaistiť minimálne cenové úrovne
- Zmeniť aktuálne narušenia obchodovania v EÚ, ktoré môže viesť k daňovým únikom a nahrádzaniu produktu (napríklad medzi vyrobenými cigaretami a vlastnoručne ušľahanými cigaretami s jemne krájaným tabakom)
- Zjednodušiť systém spotrebnej dane
- Znížiť rozdiely v zdaňovaní tabaku medzi krajinami EÚ

⁶ http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf

HLAVNÉ PODMIENKY NÁVRHU

Zrušiť koncepciu najžiadanejšej cenovej kategórie (KNCK) ako referenčného bodu pre minimálne požiadavky EÚ pre spotrebné dane. KNCK odkazuje na predajnú cenu cigariet v najžiadanejšej cenovej kategórii v krajine.

Zaviesť koncepciu priemernej ceny (PC) všetkých cigariet na určenie základu dane. Spotrebná daň sa v priebehu piatich rokov postupne zvýši, až kým nebude minimálne 90 EUR na 1000 cigariet (daňové minimum bez ohľadu na PC) a minimálne 63% z PC.

Zaviesť povinnú peňažnú a ad valorem minimálnu daňovú povinnosť pre jemne krájaný tabak na úrovni 2/3 z cigaretovej dane. Od 1. januára 2014 budú členské štáty uplatňovať spotrebnú daň na jemne krájaný tabak určený na šľahanie cigariet vo výške aspoň 42% maloobchodnej predajnej ceny vrátane všetkých daní a minimálne 60 EUR na kilogram (napríklad nová minimálna daň ako pre daň z cigariet).

Zvýšiť daň z jednotky množstva na minimálne 10% a maximálne na 75%. (bola od 5% do 55%)

Vyšpecifikovať definíciu cigár a fajkového tabaku. Dane z cigár sú v porovnaní s cigaretovými veľmi nízke. Objavili sa nové produkty, ktoré spadajú pod definíciu cigár, sú však konzumované a predstavované ako cigarety, čím sa vyhýbajú vyššej daňovej sadzby. S novou definíciou toto už nebude možné.

Zaviesť pre členské štáty povinnosť poskytovať Komisii informácie o množstvách a cenách tabakových výrobkov. Komisia tak bude môcť odhadnúť vplyv na daňovú politiku.

Aký je očakávaný dopad návrhu?

- **Znížiť spotrebu tabaku:** Ekonomické štúdie dokazujú, že zvýšenie zdanenia tabaku vedie k zníženiu spotreby tabaku. Svetová banka odhaduje, že 10% nárast na skutočných cenách zníži užívanie cigariet o približne 4%. Ekonomovia túto koncepciu nazývajú „elasticita cien dopytu“. Mladí ľudia a slabšie sociálno-ekonomické skupiny sú na zmeny cien tabakových výrobkov citlivejšie. Nové ekonomické štúdie dokazujú, že fajčiari chcú vyššie dane, aby tak boli prinútení prestať fajčiť⁷.
- **Vyrovnať ceny tabakových výrobkov v EÚ:** Malo by to pomôcť znížiť množstvo cezhraničného nakupovania a daňových únikov.
- **Nadaľ zabezpečiť príjem pre členské štáty EÚ:** Tabakový priemysel často namieta, že zvýšenie zdanenia tabaku bude mať za následok stratu zisku pre vlády. V skutočnosti je možné očakávať zvýšenie daňových výnosov, pretože vyššie ceny síce znižujú spotrebu, avšak v menších proporciách ako budú ceny narastať⁸.

⁷ Jonathan H. Gruber a Sendhil Mullainathan: Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier. (Robia dane na cigaretách fajčiarov šťastnejších.) *Advances in Economic Analysis & Policy*. Číslo 5, Vydanie 1, Článok 4, 2005.)

⁸ Joossens L, Raw M, Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain (Progres v kombinovaní pašovania cigariet: kontrola dodávateľského reťazca, *Tobacco Control* 2008;17:399–404 k dispozícii online <http://tobaccocontrol.bmj.com/cgi/content/full/17/6/399>

ČO JE ELASTICITA CIEN DOPYTU?

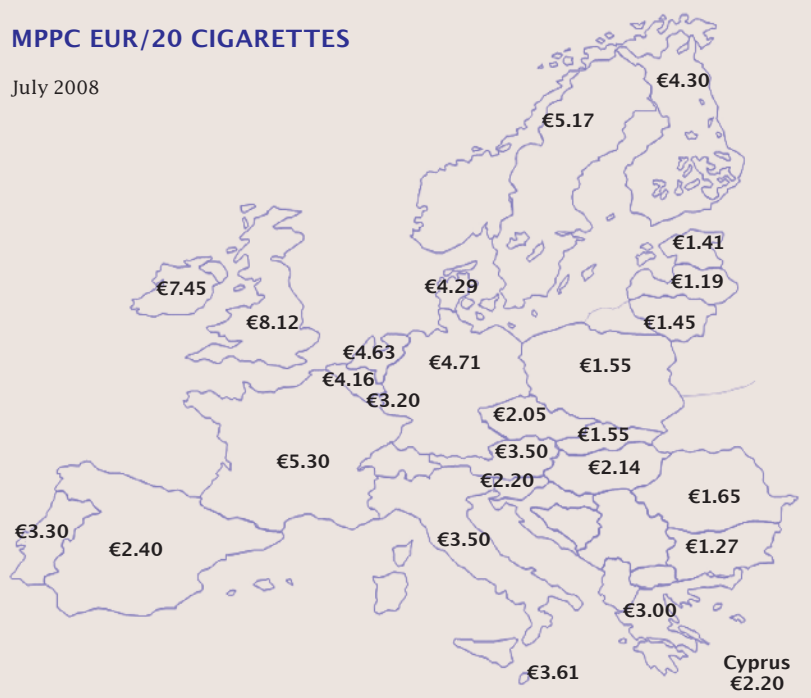
Je to miera toho, ako dopyt reaguje na zmenu ceny. Elasticita je rozličná medzi produktmi. Produkty, ktoré sú nevyhnutné (vytvárajú závislosť alebo im chýba náhrada) sú zvyčajne menej citlivé na zmeny ceny, keďže spotrebiteľia naďalej tieto produkty nakupujú aj napriek zvýšeniu ceny.

Elasticita sa dá odhadnúť pomocou ekonomickej analýzy a zvyčajne negatívne označuje, že zvýšenie ceny zníži dopyt. Zmeny ceny môžu mať za následok zmenu počtu ľudí, ktorí tento produkt používajú, a množstvo kúpených produktov.

U ľudí s nižším príjmom sa zvyčajne prejavuje vyššia elasticita cien.

MPPC EUR/20 CIGARETTES

July 2008



- **Pomôcť v boji proti pašovaniu tabaku:** Kým cena nie je najdôležitejším faktorom pre pašovanie, vysoká daň alebo cenové rozdiely môžu pašovanie podnecovať. Pašovanie neprebíha výlučne smerom z krajín s nízkou do krajín s vysokou cenou. V Európe bola doposiaľ najvyššia úroveň pašovania zistená v krajinách s najnižším zdanením tabaku.⁹ V polovici deväťdesiatych rokov malo Španielsko nižšie zdanenie tabaku a oveľa viac pašovania než všetky ostatné európske krajiny. Od roku 2002 bolo pašovanie v Španielsku znížené z 16% na menej než 2% z trhu, pričom ceny tabaku sa zdvojnásobili.

⁹ Action on Smoking and Health (ASH). Tobacco smuggling. (Pašovanie tabaku.) Faktový hárok číslo 17. August 2004. K dispozícii online na <http://oldash.org.uk/html/factsheets/html/fact17.html>

Daňové výnosy tiež vzrástli a to až o 155%¹⁰.

Pašovanie je trestná činnosť a efektívne opatrenie je možné vykonať len aktívnym presadením práva.

Ako vznikol návrh na zdanenie tabaku?

Komisia sa pred vypracovaním návrhov radila s členskými štátmi EÚ, zdravotnými organizáciami a tabakovými spoločnosťami. V roku 2007 boli všetky zainteresované strany pozvané na konzultáciu prostredníctvom webu.

Aký je postup pre zavedenie nového daňového návrhu? Všetky členské štáty EÚ musia návrh odsúhlasiť, a až potom môže byť implementovaný.

Zohráva EP nejakú rolu?

Áno. Európsky parlament bude požiadaný o vyjadrenie názoru na dané návrhy. Hoci to nebude mať žiadny právny vplyv, pozitívna podpora členov Európskeho parlamentu zašle členským štátom EÚ silný signál, aby uprednostnili záujmy verejného zdravia pred ekonomickými záujmami tabakových spoločností obmedzeného počtu.

Kedy návrh nadobudne platnosť?

Po diskusiách v rokoch 2008-09 budú návrhy nariadené v roku 2009, ak budú ratifikované všetkými členskými štátmi EÚ. Po odsúhlasení bude návrh postupne implementovaný počas nasledujúcich 5 rokov, pričom implementácia bude ukončená 31. decembra 2013. Novým štátom EÚ bude udelená výnimka na 1-2 roky.

Podporuje verejnú zdanenie tabaku?

Zdanenia tabaku bolo po storočia využívané vládami na celom svete. Akceptuje ich verejnú aj politické vedenie, pretože tabak nie je nevyhnutný tovar a je pomerne jednoduché vyberať z neho daň. Najnovší prieskum inštitúcie YouGov objednaný organizáciou ASH UK vo februári 2008 zistil, že 64% britskej verejnosti podporilo zvýšenie zdanenia tabaku ako politické opatrenie. Je to dôkaz, že alokácia daňového zisku ku kontrole tabaku a iné zdravotné a sociálne programy neskôr zvýši ich popularitu¹¹.

Podporuje návrhy spoločenstvo pre kontrolu tabaku?

V zásade áno. Víťame zahrnutie verejného zdravia do cieľov daňovej politiky EÚ, ale sú tu aj výhrydy. Jemne krájaný tabak bude stále prosperovať z nižších sadziieb než majú cigarety. Miera inflácie narástla od vytvorenia

¹⁰ Tobacco or health in the European Union: past present and future. (Tabak alebo zdravie v Európskej únii: minulosť, prítomnosť a budúcnosť.) Konzorcium Aspect Európskej únie, 2004. K dispozícii online na http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco

¹¹ Disease Control Priorities in Developing Countries (Priority kontroly chorôb v rozvojových krajinách) | Prabhat Jha, Frank J. Chaloupka, James Moore a ďalší <http://files.dcp2.org/pdf/DCP/DCP46.pdf>

návrhov a inflácia bude pokračovať naďalej. Aby mali dane trvalý vplyv na ceny, je nutné ich udržať aspoň v rovnakej línii s infláciou. V opačnom prípade nastane redukcia skutočnej daňovej úrovne. Naliehame na národné vlády, aby prijali tvrdšie opatrenia ako sú tie, ktoré sú navrhnuté v novom zákone.

Čo si o zdaňovaní tabaku myslí tabakový priemysel?

V roku 1996 časopis „Tobacco International“¹² popísal zlyhanie EÚ pri revidovaní zdanenia tabaku a ako jasného víťaza uviedol priemysel: „Lobovanie národných tabakových priemyslov, popletené myslenie byrokratov v Bruseli a slabé združenie komisárov vyústilo do zahodenia najnovších návrhov Komisie EÚ na zvýšenie minimálnych spotrebných daní z cigariet a tabaku do smetného koša“ a „zatiaľ čo Komisia EÚ bola v procese formulovania svojich návrhov, tabakový priemysel zasiahol – tentokrát úspešne.“ V roku 2008 sa organizácia Tobacco International očividne vyhýba akejkolvek zmienke o návrhu EK na zdaňovanie tabakových výrobkov. Avšak v článku súvisiacom so spoločnosťou Imperial Tobacco Group, ktorá sa spolu so seberovnými spoločnosťami (BAT a Phillip Morris) pokúša získať rozvojové a nové trhy, sa jasne odhaľuje vplyv dane v Európe v porovnaní s inými časťami sveta: Poklesy na vyspelých trhoch z dôvodu zákazov fajčenia a zdanenia sa očakáva vyrovnáť získaním nových trhov, kde nie sú také prísne obmedzenia a náklady na obchodovanie nie sú také vysoké¹³.

Je daň dôležitým prvkom Rámcového dohovoru o kontrole tabaku (FCTC)?

Áno. Článok 6 v FCTC odporúča stranám vziať do úvahy daňové a cenové politiky ako súčasť celkovej národnej zdravotnej politiky. Svetová zdravotnícka organizácia odporúča všetkým vládam zdvihnúť zdanenie tabaku. Tabakové produkty by mali byť zdaňované podobne a je potrebné ich pravidelne prispôbovať inflácii. Dane z lacných tabakových produktov by mali byť rovnaké ako dane z cigariet, aby sa zabránilo nahrádzaniu pri spotrebe. Navyše na záver rokovania na tretej konferencii zmluvných strán (COP) v novembri 2008 sa odsúhlasilo, že Iniciatíva bez tabaku Svetovej zdravotníckej organizácie¹⁴ vytvorí technickú správu na článok 6 (zdanenie), ktorá sa bude prezentovať na ďalšej COP v roku 2010.

„Najefektívnejším spôsobom ako deti odradiť od fajčenia je zvýšenie daní z tabaku. Vysoké ceny bránia niektorým deťom a mládeži začať s fajčením a tých, čo už fajčia, nútia znížiť spotrebu.“

Svetová banka, Curbing the Epidemic

(Ako zastaviť epidémiu), 1999*

*<http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.asp>

¹² Garran, R., Setback pre RYO : EU's tobacco tax harmonisation (Harmonizácia zdaňovania tabaku v EÚ), Tobacco International, December 1995, 43–45.

¹³ <http://www.tobaccointernational.com/0808/feature2.htm>

¹⁴ <http://www.who.int/tobacco/en/>



Smoke Free Partnership (SFP) je strategické, nezávislé a flexibilné partnerstvo medzi organizáciami European Respiratory Society, Cancer Research UK, Institut National du Cancer a European Heart Network. Usiluje sa propagovať v EÚ výskum obhajoby a politiky kontroly tabaku v spolupráci s ďalšími zdravotnými organizáciami EÚ a sieťami tabakovej kontroly EÚ.

Kontakt: 49–41 rue du Treves, 1040 Brussels, Tel: +32 2 238 53 63, www.smokefreepartnership.eu

Autor: Gráinne Crowley a Florence Berteletti Kemp

Redaktori: Luk Joossens, Hanna Ross, Joy Townsend a Archie Turnbull