

Zdanění spotřeby v České republice

(pohonné hmoty, tabák, alkohol, pivo, víno)

březen 2015



CETA – Centrum ekonomických
a tržních analýz



INSTITUT PRO POLITIKU
A SPOLEČNOST

IPPS – Institut pro politiku a společnost

Text byl vypracován na základě spolupráce Centra ekonomických a tržních analýz (CETA) a Institutu pro politiku a společnost (IPPS).

Kolektiv autorů¹: Pavel Fidler, Barbora Ivanská, Jonáš Rais, Aleš Rod

Recenzováno – diskuse¹: Lukáš Kovanda (Roklen24), Jindřich Vobořil (Vláda ČR – Národní protidrogový koordinátor)

Grafika: VISUAL DATA S.R.O. (www.bizplan.cz)

¹ Řazeno abecedně

EXECUTIVE SUMMARY

- Spotřební daně jsou nástrojem tzv. nepřímého zdanění, v ekonomice plní dva účely – fiskální účel (výnos veřejných financí) a regulační účel (omezení spotřeby výrobku nebo služby, s nimiž jsou spojeny negativní zdravotní nebo jiné dopady).
- V České republice je nástroj spotřebního zdanění aplikován na 5 skupin produktů – minerální oleje, tabák, líh, pivo a víno.
- V roce 2013 činily výnosy spotřebních daní v ČR celkem 134,6 mld. Kč, což je 9,2 % všech veřejných příjmů. Největší podíl ze spotřebních daní generuje spotřební daň z minerálních olejů (76,6 mld. Kč) a spotřební zdanění tabáku (46,8 mld. Kč) – **str. 5**.
- Daň z minerálních olejů je z cca 98 % tvořena výnosy spotřební daně z pohonných hmot, a sice motorové nafty (sazba 10,95 Kč/litr; dvě třetiny výnosů spotřební daně z pohonných hmot) a benzínu (sazba 12,84 Kč/litr; jedna třetina výnosů z pohonných hmot) – **str. 6**.
- Výnosnost spotřební daně z pohonných hmot v posledních letech výrazně ovlivňuje několik zásadních faktorů, zejména rozdíl sazeb (výše zdanění) ve prospěch motorové nafty, technologický pokrok v podobě tlaku na nižší emise a nižší palivovou spotřebu vozovým parkem (downsizing) a daňová konkurence mezi státy Evropské unie – **str. 7 a 8**.
- Udržitelnost fiskálního účelu daně z minerálních olejů může být podpořena přímou změnou výše sazeb daně, případně využitím nástrojů zvyšujících atraktivnost ČR pro tankování pohonných hmot tuzemskými a zahraničními dopravci; jedná se zejména o koncept plovoucí sazby daně či (distorzní) koncept vratek části daně pro profesionální dopravce – **str. 9**.
- V systému spotřebního zdanění tabákových produktů je v ČR daň uvalena na tři skupiny produktů – na cigarety, na doutníky a cigarillos a na tabák ke kouření. Efektivní daňová zátěž cigaret je přitom výrazně vyšší než zdanění tabáku ke kouření i doutníků a cigarillos – **str. 10 a 11**.
- Současná struktura spotřební daně na cigarety poskytuje daňovou výhodu levným cigaretám, na což spotřebitelé reagují přechodem k levnějším produktům. V důsledku výše uvedeného jsou tak v současné době již dvě třetiny prodaných cigaret zdaněny pouze minimální sazbou daně. Stát tak přichází o výnosy, přičemž si zároveň i podrývá cíle v oblasti veřejného zdraví, když poskytuje daňovou výhodu těm produktům, které jsou nejvíce dostupné mladistvým a ohroženým sociálním skupinám – **str. 13**.
- Výnosnost spotřební daně z tabáku je negativně ovlivněna i tím, že stát poskytuje podstatnou daňovou výhodu stále rostoucímu segmentu tabáku ke kouření. I zde veřejné rozpočty přicházejí o příjmy ze spotřební daně. Tato daňová výhoda se ještě více prohloubila poté, co stát v roce 2014 zavedl regulaci předzásobení cigaretami, avšak předzásobením tabákem ke kouření regulováno není – **str. 14**.
- Zdanění lihu (tzv. tvrdého alkoholu) je odvislé od množství čistého lihu v hektolitrech (28 500 Kč/hl etanolu). V roce 2013 generovala daň výnosy spotřební daně ve výši 6,4 miliardy Kč, což představuje pokračující klesající trend výnosů spotřební daně – **str. 15**.
- Výnosnost spotřební daně z lihu je negativně ovlivněna existencí systému výjimek a existencí černého trhu, přičemž zpříšňující se regulace formou vyšších sazeb daně či zintenzivňujícího se dohledu nad oficiálními producenty může vytvářet perverzní motivace přesouvat výrobu, distribuci a spotřebu do stínové či černé ekonomiky – **str. 16**.
- Spotřební daň z piva přinesla v roce 2013 výnosy 4,5 miliardy Kč. Sazba daně je nastavená progresivně dle ročního výstavu pivovaru v hektolitrech piva, tj. na výstav menších pivovarů je uvalena nižší daň (distorze trhu). Přes 90 % objemu daňových výnosů je však odvedeno pod základní sazbou daně (32 Kč/hl pro pivovary s výstavem nad 200 tis. hl piva ročně) – **str. 17 a 18**.
- Spotřební daň z vína a meziproductů generuje nejmenší příspěvek do celkových výnosů spotřebních daní (2013: 288 mil. Kč), a to především kvůli nulové sazbě spotřební daně uvalené na tichá vína. V celkové roční spotřebě vín (tichá vína + šumivá vína + meziproducty) představují tichá vína více než 90 % objemu, z jehož spotřeby tedy není odvedena žádná spotřební daň. Nulovou sazbou daně na tichá vína uplatňuje celkem 17 států EU – **str. 23**.
- Neintegrované (či rozdílné) přístupy ke zdanění statků, které jsou relativně blízkými substituty (př. lihoviny-pivo-víno), mohou ve společnosti generovat nezamýšlené negativní důsledky, ať již v nenaplnění fiskálního potenciálu či v politice boje proti závislostem – **str. 25**.
- Na zdanění spotřeby, především na nastavení a fungování systému, nelze pohlížet odděleně. Pro efektivní plnění obou cílů spotřebních daní (fiskální + regulatorní) je nezbytné vycházet z podrobnější analýzy, jež bude vždy reflektovat situaci na trzích i empirii dotčených subjektů a bude pružně reagovat na změny relevantních faktorů ovlivňujících systém spotřebního zdanění.

PŘEDMLUVA

Problematika spotřebních daní je v každé demokratické zemi velmi důležitým a intenzivně diskutovaným tématem. Česká republika v tomto není výjimkou. Příčin lze nalézt hned několik, přičemž stěžejní úlohu při analýze každé z nich hrají dvě skupiny klíčových hráčů procesu veřejné volby – politici na straně jedné a voliči na straně druhé.

Role politiků je ve vztahu k nastavení spotřebních daní zřejmá. Politici se snaží najít takovou podobu zdanění spotřeby jednotlivých produktů, tj. takovou podobu regulace, která bude pozitivně vnímána u cílové skupiny voličů, bude politicky průchodná a zároveň umožní dialog o podobě regulace se samotnými regulovanými odvětvími, případně politickou podporu od těchto odvětví².

Dva aspekty role voličů jsme již naznačili, jelikož přímo souvisejí s rolí politiků. Spotřební daně přímo vstupují do koncových cen zdaněných výrobků či služeb, takže ovlivňují skladbu spotřeby a disponibilní důchody domácností. Sazby daně – jelikož jsou politickým rozhodnutím – pak pomáhají formovat názory voličů na politiku vlády v oblastech zdanění. Nemusí jít přímo o spotřebitele zdaněné komodity, ale i o širší voličskou základnu, např. nekuřáky se silnými názory na problematiku kouření (zdanění tabáku) či kritiky alkoholismu (zdanění lihu, piva a vína).

Základní vztah politik–volič vytváří prostor pro politické diskuse, návrhy vlád, jednání koalice, výtky opozice, nové zákony a jejich novely. Pravdou však je, že odpovědnost za efektivnost nastavení sazeb spotřebních daní, kterou mají politici (představitelé zákonodárné moci), často nekorresponduje se skutečným vlivem nevolených úředníků na legislativní proces, a především na podobu zákonů samotných.

Z toho důvodu považujeme za nesmírně důležité vytvoření platformy pro širší diskusi nad problematikou spotřebních daní, nad nastavením sazeb, nad plněním fiskální funkce daní i nad distorzemi a neočekávanými dopady, které spotřební daně působí.

Aleš Rod
ředitel CETA – Centra
ekonomických a tržních analýz

Pavel Fidler
ředitel IPPS – Institutu
pro politiku a společnost

² Politickou podporou není myšleno korupční jednání, jakkoliv korupce může být jedním z nástrojů tlaku zájmových skupin z regulovaných odvětví.

1. ÚVOD

Spotřební daně jsou ve všech vyspělých ekonomikách světa používány jako fiskálně-politický nástroj, jehož cílem je generovat daňové příjmy státního rozpočtu a zároveň působit jako prostředek regulace spotřeby. Tento koncept je nazýván Ramseyho zdanění.³ Právě obtížná možnost substituovat zdaňované statky jinými produkty dává spotřebním daním punc stabilního příjmu do státního rozpočtu.

V České republice jsou spotřební daně v zásadě uvalovány na pět druhů komodit – minerální oleje (pohonné hmoty), tabák, líh („tvrdý“ alkohol), pivo a víno. Jejich administrativu má v gesci Ministerstvo financí ČR (MF) a Celní správa ČR (CS)⁴. Níže uvedená tabulka ukazuje agregované výnosy spotřebních daní v letech 2009 až 2013 a jejich rozklad dle jednotlivých zdaňovaných skupin statků. Vyjma roku 2009 přesáhly reálné výnosy ve všech sledovaných letech hodnotu 130 miliard Kč. Z fiskálního hlediska je pozornost soustředěna hlavně na minerální oleje (zejména pohonné hmoty) a tabák (tabákové produkty). Tyto dvě skupiny totiž dohromady generují ve všech sledovaných letech přes 90 % vybraných daní.

Tabulka č. 1: Výnos spotřebních daní v České republice (2009–2013)

Spotřební daně v ČR (mld. Kč/ % z celku)

	2009		2010		2011		2012		2013		Trend
Spotřební daně	127,9	100,00%	135	100,00%	137,5	100,00%	137,3	100,00%	134,6	100,00%	
toho: minerální oleje	79,5	62,16%	81,4	60,30%	80,9	58,84%	78,8	57,39%	76,6	56,91%	
tabák	37,7	29,48%	42,5	31,48%	45,0	32,73%	47,0	34,23%	46,8	34,77%	
líh	7,0	5,47%	6,5	4,81%	6,8	4,95%	6,5	4,73%	6,4	4,75%	
pivo	3,4	2,66%	4,3	3,19%	4,5	3,27%	4,7	3,42%	4,5	3,34%	
víno	0,3	0,23%	0,3	0,22%	0,3	0,22%	0,3	0,22%	0,3	0,22%	
		100,00%		100,00%		100,00%		100,00%		100,00%	

Pozn.: U každého roku představuje levý sloupec absolutní hodnotu vybrané daně v mld. Kč, pravý sloupec relativní podíl z objemu vybraných spotřebních daní (v %). Zdroj dat: Celní správa ČR.

Obecně jsou výnosy ze spotřebních daní považovány za stabilní příjmový polštář veřejných financí. Je to dáno právě charakterem zdaněných statků. Jakou roli hrají spotřební daně v ekonomice ČR, ukazuje tabulka č. 2. Spotřební daně reprezentují zhruba pětinu daňových příjmů České republiky a necelou desetinu všech příjmů veřejných rozpočtů ČR. Vztáhneme-li vyměřenou daňovou povinnost⁵ k hrubému domácímu produktu, spotřební daně skutečně tvoří stabilní výsledky ve všech sledovaných letech (v průměru 3,4 % HDP). Výnosy ze spotřebních daní tak například pokrývají veškeré náhrady zaměstnancům veřejného sektoru (platy + sociální příspěvky státních zaměstnanců), které v posledních třech letech tvořily právě 3,4 % HDP.

Tabulka č. 2: Spotřební daně v ČR vzhledem k HDP, daňovým příjmům a všem příjmům veřejných rozpočtů (2004–2013)

Tabulka č. 2: Spotřební daně v ČR vzhledem k HDP, daňovým příjmům a všem příjmům veřejných rozpočtů (2009-2013) čísla v %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Trend
Spotřební daně jako podíl na HDP	3,1	3,4	3,4	3,6	3,3	3,3	3,5	3,6	3,6	3,5	
Podíl spotřebních daní na veřejných příjmech	8,8	9,3	9,6	10	9	9,5	9,7	10,3	9,8	9,2	
Podíl spotřebních daní na daňových výnosech	16,8	17,7	18,7	19,4	17,9	19,8	20	20,8	20,2	19	

Zdroj dat: Ministerstvo financí ČR

Důležitost spotřebních daní v českém systému veřejných financí je zřejmá. Proto bude v následujících kapitolách objektivně analyzováno všech pět skupin statků, jejichž spotřeba je zatížena spotřební daní. V závěru každé kapitoly budou formulovány tři aktuální otázky, jimž by dle autorů měla být v následujících měsících a letech věnována pozornost.

3 Frank P. Ramsey – A Contribution to the Theory of Taxation (1927): Uvalujeme daně na spotřebu produktů s neelastickou poptávkou, tj. na ty, jejichž spotřebu lze velmi těžko nahradit spotřebou jiných statků (potraviny, alkohol, tabák, cigarety, pohonné hmoty).

4 Ministerstvo financí ČR má v gesci legislativu spojenou s daňovou politikou, Celní správa ČR je zodpovědná za výběr (inkaso) spotřebních daní.

5 Skutečně vybrané výnosy mohou být nižší.

2. POHONNÉ HMOTY

Pohonné hmoty jsou z fiskálního pohledu podskupinou tzv. minerálních olejů⁶. Spotřeba minerálních olejů je v České republice regulována daní z přidané hodnoty a sazbami spotřební daně. S účinností od 1. ledna 2010 je na spotřebu motorové nafty uvalena spotřební daň 10,95 Kč/l a na spotřebu benzínu daň 12,84 Kč/l. Navzdory intenzivní politické diskusi jsou sazby spotřební daně z pohonných hmot v České republice stabilní, v posledních pěti letech se nezměnily.

V závislosti na tabulce č. 1 lze konstatovat, že příjmy spotřební daně z minerálních olejů jsou ve struktuře spotřebních daní nejdůležitější položkou. V roce 2014 činilo inkaso spotřební daně z minerálních olejů 81,610 mld. Kč, o 4,1 % více než v roce 2013, o 0,3 % více než v roce 2010, ale o 0,6 % méně než v roce 2008.

Velmi důležitým faktorem je skladba výnosů – daň z minerálních olejů je tvořena z 98 % výnosy spotřební daně z pohonných hmot, z nichž přibližně dvě třetiny (67 %) formuje spotřební daň na motorovou naftu a 33 % spotřební daň na benzín. V roce 2013 činila předepsaná daňová povinnost spotřebitelů nafty a benzínu 79,4 mld. Kč, což znamenalo meziroční pokles o 1,20 %, pokles o 3,15 % oproti r. 2010 a o 4,94 % oproti roku 2008. Za 1.–8. měsíc roku 2014⁷ byla předepsána spotřební daň z pohonných hmot ve výši 52,2 mld. Kč, což je o 0,14 % více ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku. Spotřební daň z motorové nafty roste (1.–8. 2014: 35,3 mld. Kč; tj. +2,63 % meziročně; +6,49 % proti r. 2010; +3,04 % proti r. 2008), zatímco spotřební daň z benzínu dramaticky klesá (1.–8. 2014: 16,9 mld. Kč, -4,68 % meziročně; -18,28 % proti r. 2010; -21,89 % proti r. 2008).

Tabulka č. 3: Inkaso spotřební daně z minerálních olejů

Měsíce	Objemy v Kč		Indexy				
	2014	2014/2013	2014/2012	2014/2011	2014/2010	2014/2009	2014/2008
leden	6 926 055 365	2,20%	0,40%	0,50%	2,10%	8,80%	-2,70%
únor	5 955 760 856	7,00%	-5,00%	-4,60%	-17,60%	-3,60%	-6,20%
březen	5 762 586 745	4,10%	-3,80%	3,00%	18,50%	-2,80%	-0,60%
duben	5 825 386 991	21,20%	-4,70%	-8,10%	3,10%	7,50%	-9,70%
květen	6 900 755 146	9,60%	4,10%	4,50%	2,70%	2,90%	3,30%
červen	6 423 265 053	-1,40%	1,90%	-5,20%	-6,00%	-2,20%	-10,70%
červenec	6 784 380 955	-3,00%	-2,90%	-3,90%	-1,10%	-0,70%	-7,30%
srpen	7 037 204 641	4,20%	5,10%	2,80%	-4,80%	3,20%	2,10%
září	7 299 361 371	-0,40%	3,00%	3,60%	0,80%	0,10%	0,70%
říjen	7 261 138 490	-3,20%	-10,00%	-3,90%	0,00%	4,30%	1,10%
listopad	7 195 864 111	11,70%	3,60%	2,80%	0,10%	0,90%	4,20%
prosinec	8 238 059 293	4,30%	13,70%	17,80%	11,50%	13,60%	18,70%
Celkem	81 609 819 017	4,10%	0,50%	0,80%	0,30%	2,70%	-0,60%

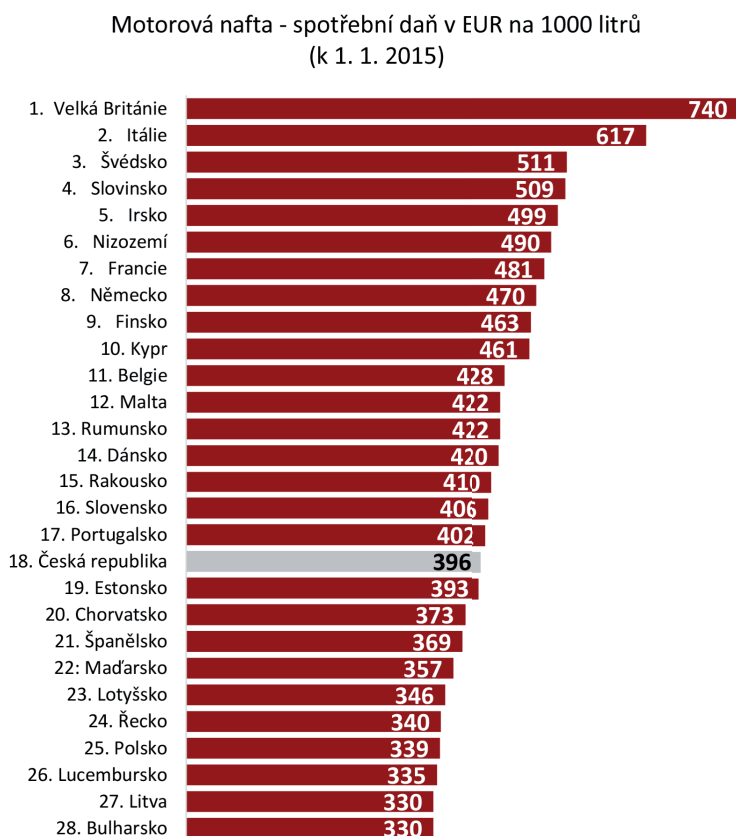
Zdroj dat: Celní správa ČR

⁶ Jedná se o motorové a jiné benziny, letecké pohonné hmoty, střední oleje a těžké plynové oleje, těžké topné oleje, odpadní oleje, zkapalněné ropné plyny a bioplyny. Dále jsou to směsi těchto látek s těmito a dalšími látkami (dle odst. 1–3 §45 zák. 353/2003 Sb.). Agregací jednotlivých nomenklatur lze vyjádřit zdanění dvou skupin hlavních komodit používaných jako pohonné hmoty – motorové nafty a benzínu.

⁷ Poslední dostupná data

V systému zdanění pohonných hmot hraje nezastupitelnou úlohu silniční nákladní doprava⁸, jelikož česká ekonomika je výrazně exportně orientovaná a tuzemské silniční tahy jsou intenzivně využívány tranzitujícími dopravci. Proto je nutné analyzovat i výši zahraničních sazeb daně vyjádřených v EUR, které přímo ovlivňují ochotu tuzemských a zahraničních dopravců tankovat pohonné hmoty v ČR. Sazby daně se v zemích Evropské unie významně odlišují (daňová konkurence). Díky oslabení CZK vůči EUR činila k 1. lednu 2015 spotřební daň z motorové nafty v ČR 395,65 EUR/1 000 litrů a v případě benzínu 463,94 EUR/1 000 litrů. Na výši zdanění tak mají vliv nejen politická rozhodnutí, ale také vývoj měnových kurzů – přepočtené sazby jsou proto poměrně volatilní. Změnu situace v čase nejlépe reflektuje posun ČR v žebříčku zemí s nejvyšší spotřební daní z motorové nafty z 5. místa v červenci 2010 na dnešní 18. místo (jak lze vidět na grafu níže), a to ačkoliv sazba spotřební daně u motorové nafty zůstala v České republice nezměněna. Tento trend, navíc multiplikovaný devizovou intervencí ČNB z listopadu 2013, se významně podepsal na rostoucích výnosech předpisu spotřební daně z motorové nafty v České republice.

Obrázek č. 1: Spotřební daň na naftu v zemích EU28 vyjádřená v EUR (k 1. 1. 2015)



Zdroj dat: Evropská komise

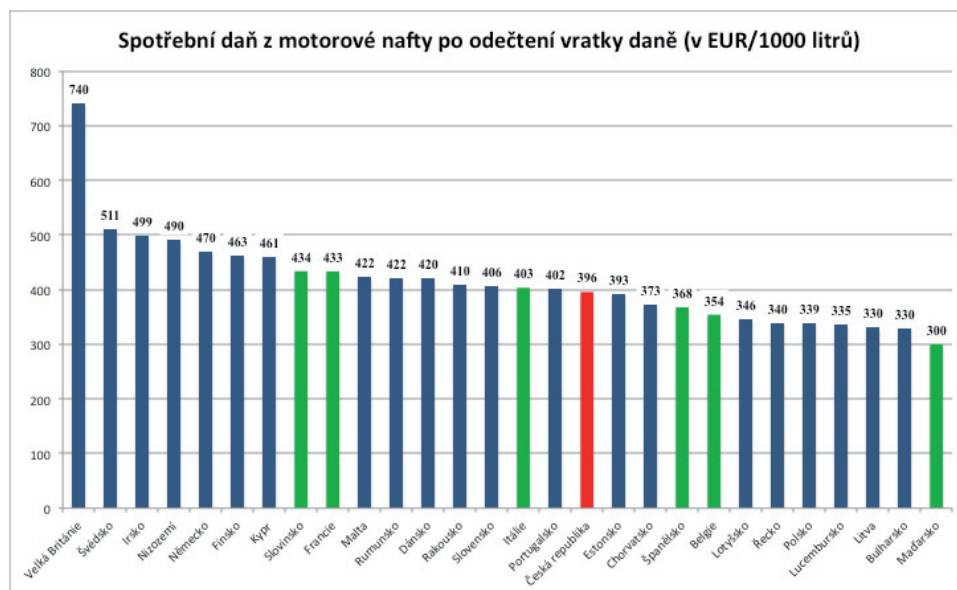
Výše sazby daně z benzínu řadí Českou republiku aktuálně na 19. příčku dle výše zdanění. Jelikož však spotřebu benzínu generují zejména automobily využívané k osobní přepravě, je přístup spotřebitelů benzínu na zahraniční trhy složitější než v případě mezinárodní silniční nákladní dopravy (motorová nafta). Mezinárodní aspekt nastavení sazby spotřební daně u benzínu proto není tak důležitý jako u motorové nafty.

Některé země EU28 umožňují profesionálním dopravcům uplatnit vratku spotřební daně na naftu. Konkrétně se jedná o Itálii, Belgii, Slovinsko, Francii, Španělsko a Maďarsko⁹. Tyto země se opatřením snaží zatraktivnit tankování pohonných hmot na svém území (a tím zvýšit výběr spotřební daně). Vzhledem k objemným nádržím kamionů, umožňujícím cíleně volit, ve které zemi bude daný dopravce tankovat, je daňová konkurence mezi evropskými zeměmi poměrně vysoká. Na obrázku č. 2 jsou vidět hodnoty spotřební daně po odečtení vratky. Zelenou barvou jsou zvýrazněny země uplatňující vratku spotřební daně, velikost daně v České republice představuje červený sloupec.

⁸ Dle kvalifikovaného odhadu odvádí zhruba dvě třetiny výnosů spotřební daně z motorové nafty.

⁹ Výše vratky spotřební daně v EUR na 1 000 litrů: Itálie 214,86 EUR/1 000 litrů, Belgie 73,63 EUR/1 000 l, Slovinsko 74,88 EUR/1 000 l, Francie 47,4 EUR/1 000 l, Španělsko 1 EUR/1 000 l, Maďarsko 57 EUR/1 000 l.

Obrázek č. 2: Mapa zemí EU s nižší sazbou spotřební daně po odečtení vratky než Česká republika (k 1. lednu 2015)



Zdroj dat: Evropská komise

Faktorů, které ovlivňují odhad výnosů spotřební daně z minerálních olejů¹⁰ i samotné inkaso, je však více než jen konkurence zahraničních trhů. Projevují se zde ekonomický cyklus, technologický pokrok kontinuálně snižující spotřebu pohonných hmot nových automobilů (downsizing), distorze trhu zapříčiněná dlouhodobě nižší sazbou motorové nafty v porovnání s benzinem nebo nástup nových alternativních paliv (zejména LPG a CNG). To znesnadňuje odhad příjmů státního rozpočtu – mezi lety 2009 a 2013 kumulované negativní saldo „odhad inkasa vs. realita inkasa“ dosáhlo hodnoty 24,8 mld. Kč.¹¹

Výše zdanění pohonných hmot má zásadní vliv na výběr daně, nicméně rozhodně neplatí: čím vyšší sazba daně, tím vyšší výběr daně. Díky dosahu substitutu v zahraničí je cenová elasticita poptávky zejména u motorové nafty vyšší, než správci daně předpokládají. Problém efektivního nastavení sazeb spotřební daně navíc naráží na rigiditu prostředí a délku legislativního procesu, v rámci něhož se mohou kompletně proměnit podmínky, které původně iniciovaly změnu sazeb zdanění. Tento problém elegantně řeší koncept tzv. plovoucí sazby daně (př. Belgie, Slovinsko), který pracuje s minimální sazbou daně a pohyblivou složkou, kterou velmi flexibilně stanovuje Ministerstvo financí vyhláškou. Obavy z negativních dopadů „netransparentnosti“ či „nestálosti“ nastavení sazeb se v těchto zemích nepotvrdily.

DOPORUČENÍ PRO REGULÁTORA

Na základě analýzy problematiky a výše uvedených skutečností doporučujeme zaměřit pozornost na:

1. Zpružnění a zvýšení efektivnosti systému zdanění pohonných hmot prostřednictvím zavedení tzv. plovoucí sazby spotřební daně. Zejména u motorové nafty by umožnilo optimalizovat výši sazby s ohledem na makroekonomické ukazatele, vývoj zdanění v okolních zemích a další faktory.
2. Řešení dlouhodobě trvající cenové diskriminace v neprospěch benzínu vyšší sazbou spotřební daně. Reakce spotřebitelů (preferance vznětových motorů, přechod na LGP, CNG...) generuje obrovské problémy evropským rafinériím a způsobuje kontinuálně klesající výnosy spotřební daně z benzínu a odpovídající DPH. Existující tlak na harmonizaci sazeb zvýšením zdanění nafty by mohl jít ruku v ruce s avizovaným zavedením plovoucí sazby daně či s konceptem vratky spotřební daně (tzv. profesionální nafta).
3. Regulace černého trhu. Vysoký podíl daňového břemena na koncové ceně pohonných hmot vytváří motivace k podvodům a daňovým únikům, přičemž dlouhodobě pozorujeme reakce subjektů šedé zóny na přijatá dílčí opatření. Další postup regulátora (např. reverse-charge) by proto mohl být intenzivněji diskutován s odbornou veřejností, jejíž zástupci disponují perfektními informacemi o dění na trhu legálním i nelegálním.

¹⁰ Daňové výnosy státního rozpočtu se odhadují dopředně.

¹¹ Daňové příjmy, s nimiž rozpočty kalkulovaly, ale které nebyly realizovány. Negativní saldo odhadu daňových výnosů v porovnání s realitou vytváří tlak na jiné rozpočtové úspory, nebo zvyšuje dluh.

3. TABÁK

Trh s tabákovými výrobky je v ČR přísně regulován, přičemž nepřímé zdanění představuje pouze parciální část regulace. Spotřební daně z tabákového trhu přinášejí veřejným financím více než 40 miliard Kč ročně, další příjmy pak generují daň z přidané hodnoty¹² a ekonomická aktivita spojená s výrobou a distribucí tabákových výrobků.

Systém zdanění spotřeby cigaret v ČR využívá kombinovaný koncept – daň se skládá z tzv. pevné složky spotřební daně a tzv. procentní složky spotřební daně. Pevná složka daně, aktualizovaná s účinností od 1. 12. 2014, aplikuje pro výpočet daňové povinnosti daň z cigarety (1,29 Kč/ks) násobenou počtem cigaret v kusech. Procentní složka daně (27 %) kalkuluje daňovou povinnost z koncové ceny krabičky cigaret pro konečné spotřebitele. Celková daň je tvořena součtem pevné složky a procentní složky daně, přičemž výsledná daň je ještě porovnána s minimální hodnotou daně z krabičky cigaret (2,37 Kč/ks)¹³. V praxi to znamená, že každá krabička o 20 ks cigaret odvádí minimálně 47,4 Kč na spotřební dani. Cigarety s koncovou cenou krabičky nad hranicí 80 Kč však odvádějí spotřební daň ještě vyšší. Zároveň je pak od koncové ceny cigaret kalkulován i odvod DPH, takže cigarety nad hranicí minimální daně jsou de facto zdaněny navíc dvěma způsoby (pro ilustraci uvádíme příklad v tabulce č. 4).

Tabulka č. 4: Modelový příklad – daňová povinnost z krabičky cigaret (75 Kč a 90 Kč)

Konečná cena krabičky cigaret (20 ks)	75 Kč (krabička odvádí pouze minimální spotřební daň)	90 Kč (krabička odvádí kombinovanou spotřební daň)
Odvedená spotřební daň	47,4 Kč	50,1 Kč
Odvedená DPH	15,75 Kč	18,9 Kč
Daně celkem	63,15 Kč	69 Kč

Zdroj: Vlastní kalkulace

Minimální hodnota spotřební daně z krabičky cigaret představuje významný a do značné míry problematický faktor regulace, neboť zhruba dvě třetiny trhu s cigaretami v ČR se pohybují pod minimální hodnotou zdanění a tento trend v posledních letech díky pokračující daňové výhodě sílí. Vyjma cigaret je spotřební zdanění aplikováno i na další tabákové produkty. Jedná se především o tabák ke kouření (1 896 Kč/kg) či doutníky a cigarillos (1,42 Kč/ks).

S ohledem na roli regulátora lze na trhu s tabákovými výrobky v České republice identifikovat tři výzvy, které vyplývají z podoby regulace a specifik daného trhu:

I. Zamezení výpadku příjmů v důsledku daňového zvýhodnění levnějších cigaret

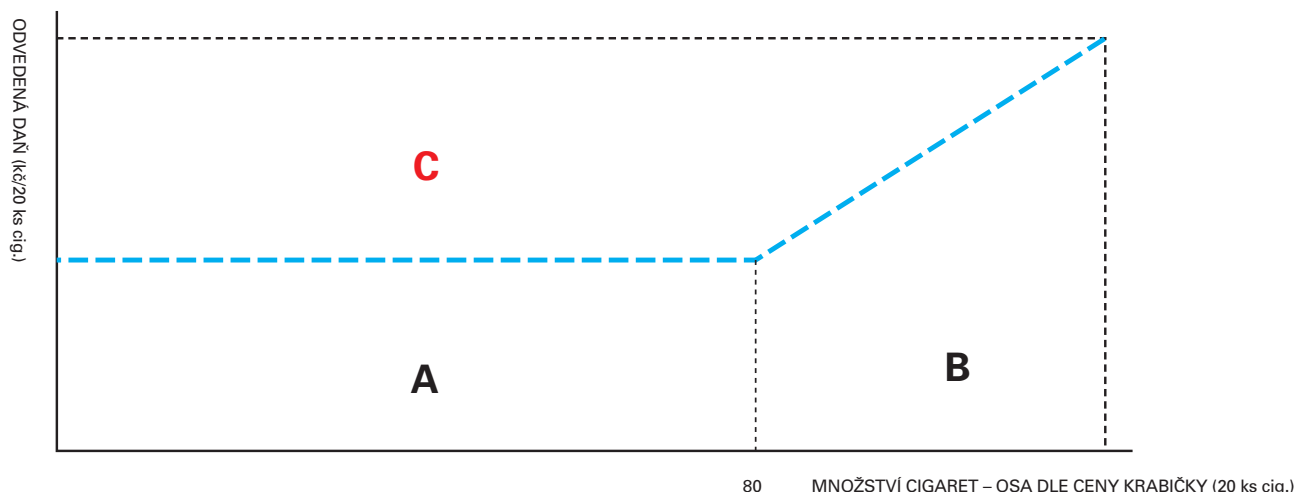
Dvě třetiny prodaných cigaret jsou zdaněny minimální sazbou daně, jelikož je vypočtená celková daň nižší než minimální aplikovatelná hodnota zdanění. Procentní složka daně tak v podstatě působí jako distorzní fiskální prvek, neboť na zvyšující se cenu (vlivem vyšší reálné sazby daně u krabiček dražších než 80 Kč/ks) spotřebitelé reagují tzv. downtradingem. Jedná se o spotřebitelskou substituci dražších krabiček cigaret levnějšími krabičkami cigaret. Tato distorze však postrádá logické opodstatnění, neboť cílem spotřební daně je primárně regulovat spotřebu, nikoliv dodatečně danit dražší výrobky, což je role daně z přidané hodnoty.

Kromě unikajících příjmů do státního rozpočtu je tak dosavadní přístup i v přímém rozporu s deklarovanými cíli v oblasti veřejného zdraví, neboť každá cigareta, bez ohledu na její cenu, má stejně nepříznivý dopad na lidské zdraví. I s ohledem na výše uvedené přistoupila v minulých letech většina států EU k posílení pevné složky spotřební daně na úkor složky procentní, což ve všech případech vedlo k posílení daňových příjmů, stabilizaci trhu a nižší dostupnosti těch nejlevnějších výrobků pro ohrožené skupiny obyvatel.

¹² Dle zákona č. 235/2004 Sb. (zákon o DPH) je k celkovým nákladům na výrobu a distribuci cigaret připočtena spotřební daň, a z tohoto základu je kalkulována DPH (21 %).

¹³ Pokud součet pevné složky daně a procentní složky daně za 1 krabičku cigaret nepřesáhne 47,40 Kč, bude jako hodnota daně aplikována hodnota 47,40 Kč. Do 1. 12. 2014 činila minimální daň 45 Kč.

Obrázek č. 3: Výnosový potenciál spotřební daně z cigaret



Zdroj: Vlastní produkce

Na ilustrativním obrázku č. 3 je znázorněna současná situace zdanění spotřeby cigaret v České republice. Obdélník A představuje daňové výnosy, které plynou z prodeje cigaret, jejichž reálná vypočtená daň se pohybuje pod minimální sazbou daně (je proto aplikována minimální daň). V obrazci B jsou daňové výnosy z prodeje cigaret, jejichž reálná vypočtená daň se pohybuje nad minimální sazbou daně. Plochy A + B tvoří výnosy státu ze spotřební daně. Plocha C pak představuje potenciál daňových příjmů (nenaplněné inkaso), které by bylo možné realizovat při snížení rozdílu mezi minimální sazbou spotřební daně a kombinovanou sazbou daně.

II. Zamezení výpadku příjmů v důsledku daňového zvýhodnění substitutů cigaret

Na trhu v ČR existuje rozdílná míra zdanění mezi cigaretami a jejich substituty (zejména jde o tabák ke kouření). Ačkoliv ze zdravotního hlediska není mezi spotřebou cigaret a tabáku ke kouření (ručně balených cigaret) zásadní rozdíl, je na substituty aplikována výrazně nižší míra zdanění. Vlivem rozevírajících se nůžek mezi zdaněním cigaret a zdaněním řezaného tabáku se podíl spotřeby řezaného tabáku na celkovém počtu cigaret uvolněném do volného daňového oběhu zvýšil z 1,70 % (2008) na 10,3 % (2013).¹⁴ Ministerstvo financí uvádí, že tabák ke kouření je zdaněn na úrovni 80 % zdanění cigaret při užití algoritmu „1g tabáku = 1 cigareta“. Při bližším pohledu na nabízené produkty je však možné zjistit, že výrobci na baleních tabáku ke kouření uvádějí přepočtené množství 0,56 g tabáku. Na trhu jsou např. běžně dostupná 80g balení tabáku ke kouření, kde výrobci otevřeně deklarují, že dané množství slouží k ubalení až 145 cigaret. Daňové břemeno na jednu takto ubalenou cigaretu je až o 50 % nižší než u klasické cigarety. To činí z tabáku ke kouření velmi atraktivní produkt, zejména pro mladistvé a sociálně citlivé skupiny obyvatel, jehož rostoucí spotřeba negativně působí na fiskální a regulační účel spotřební daně.

Současný stav zdanění substitutů cigaret způsobuje významné tržní distorze (znevýhodňuje producenty cigaret), motivuje k daňovým únikům a neplní fiskální účel ani regulaci spotřeby zdraví škodlivé látky.

14 KPMG, 2013

III. Zamezení výpadku příjmů posílením regulace předzásobení a stability podnikatelského prostředí

Tuzemský systém zdanění spotřeby tabáku nevykazuje stabilitu v čase. Od roku 2001 se celkem jedenáctkrát změnila sazby spotřební daně, přičemž ne vždy byl proces legislativních změn transparentní a dlouhodobě očekávaný¹⁵. V této souvislosti je potřeba, aby Ministerstvo financí a další relevantní orgány státní správy plánovaly dlouhodobě a jednaly předvídatelně. S výše uvedeným souvisí i další problematická oblast, která spočívá v tom, že zvyšování sazeb spotřebních daní motivuje tržní subjekty k logické reakci vyhnout se vyššímu zdanění. To se projevuje v tzv. ekonomických šocích, ponejvíce v jednorázových nákupech zboží před termínem účinnosti vyšší daně (předzásobení). V minulých letech stát přicházel o značné příjmy tím, že umožňoval výrobcům předzásobit se na libovolně dlouhou dobu. V praxi tak bylo běžně možné nalézt na trhu výrobky se starou daní i 10 měsíců pro zavedení nových sazeb. V rámci poslední novely zákona 353/2003 Sb. v roce 2014 sice Ministerstvo financí regulaci předzásobení zavedlo (výrobky se starou daní lze prodávat pouze tři měsíce po nabytí účinnosti daně), avšak toto opatření se vztahuje pouze na cigarety a opomíjí problematiku spjatou s jejich substituty. Daňové zvýhodnění, které v současné době požívá zejména tabák ke kouření na úkor cigaret, tak dostává zcela novou dimenzi. Předzásobení touto komoditou není v současné době vůbec regulováno a s ohledem na předchozí zkušenosti i s ohledem na fakt, že jde o velmi atraktivní substitut cigaret, je více než pravděpodobné, že tabák ke kouření zdaněný dle sazby platné před 1. 12. 2014 bude v maloobchodním prodeji dostupný i po 1. 1. 2016, tedy i po dalším plánovaném zvýšení daně. Očekávatelným důsledkem výše popsaného je nárůst podílu tabáku k ručnímu balení na úkor cigaret, které jsou mnohem více zdaněny a jejichž daňová nevýhoda se ještě více prohloubí po 1. 3. 2015. V případě dlouhodobě rostoucího segmentu tabáku ke kouření tak stát i nadále dovoluje výrobcům a dovozcům se předzásobit, a tím se připravuje o značné příjmy ze spotřební daně.

Dopady předzásobení jsou nejen fiskální (jednorázový vyšší výběr a následné utlumení prodeje statku a související propad daňového inkasa), ale přelévají se i do dalších oblastí (př. zaměstnanost a trh práce, zahraniční obchod, černý trh).

DOPORUČENÍ PRO REGULÁTORA

Na základě analýzy problematiky a výše uvedených skutečností doporučujeme zaměřit pozornost na:

1. Regulatorní a fiskální dopady přetrvávajících rozdílů mezi minimální sazbou spotřební daně (2/3 trhu s cigaretami) a reálnou kombinovanou sazbou spotřební daně (1/3 trhu s cigaretami). Odstranění existující daňové distorze může vytvořit významný potenciál pro vyšší daňové příjmy. To navíc pomůže naplnit cíle v oblasti veřejného zdraví a sníží dostupnost tabákových výrobků pro mladistvé, kteří dnes mají přístup k jedněm z nejlevnějších cigaret v rámci EU.
2. Cenový aspekt jako klíčový prvek boje proti dostupnosti tabáku, který současné nižší zdanění tabáku ke kouření absolutně nereflektuje. Snižování rozdílů mezi pevnou a procentní sazbou spotřební daně by zefektivnilo politiku boje proti závislostem.
3. Zvyšování stability a transparentnosti podnikatelského prostředí a předvídatelnost regulace trhu s tabákovými výrobky jsou předpokladem pro efektivní výběr spotřební daně. Vzhledem k unikajícím výnosům by pak pozornost měla být zaměřena rovněž na regulaci předzásobení u tabáku ke kouření.

¹⁵ To generuje náklady, např. likvidace zásob cigaret opatřených tabákovými nálepkami s nižší sazbou daně.

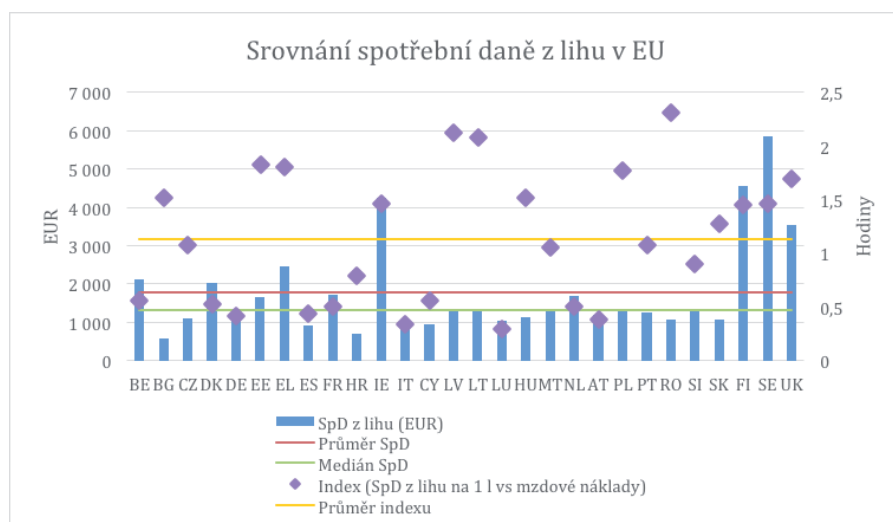
4. ALKOHOL (LÍH)

Spotřební dani podléhá líh (etanol) v jakékoli směsi vyjma nápojů jako pivo či různé druhy vín, pokud podíl etanolu v této směsi překračuje 1,2 objemového % etylalkoholu. Základem pro výpočet daně je množství čistého lihu vyjádřené v hektolitrech se sazbou 28 500 Kč/hl etanolu¹⁶, součástí celkového daňového břemena je také DPH. S růstem ceny značkových lihovin klesá relativní daňové břemeno (regresivní charakter daně).

Přestože spotřební daně tvoří významnou součást daňových příjmů státu, jak je patrné z tabulky č. 1, spotřební daň z lihu představuje pouze cca 5 % výnosů spotřební daně a zhruba 0,84 % daňových a celních výnosů státu (2013). Podobně jako u ostatních alkoholických nápojů je i legislativa upravující spotřební daň z etanolu v rámci EU harmonizována. Minimální sazba daně je stanovena na 550 či 1 000 EUR/hl etanolu¹⁷. Jak je patrné z obrázku č. 4, spotřební daň z lihu v ČR je v absolutním srovnání pod evropským průměrem. Stejně tak je tomu i v relativním srovnání, když se zohlední průměrné hodinové mzdové náklady v jednotlivých zemích (ovšem rozdíl je oproti absolutnímu srovnání podstatně nižší).

Primárními cíli spotřební daně z lihu jsou výnos prostředků pro státní rozpočet a regulace spotřeby alkoholu. Srovnání vývoje inkasa spotřební daně z lihu a spotřeby lihovin se 40% obsahem etanolu poskytuje informaci o efektivnosti této daně.¹⁸

Obrázek č. 4: Srovnání spotřební daně z lihu v EU



Zdroj dat: Evropská komise, Eurostat

V obrázku č. 5 je patrné skokové snížení výnosnosti daně mezi roky 2009 a 2010. Zároveň lze v daném období pozorovat prudký pokles ve spotřebě lihovin se 40% obsahem etanolu. Tento vývoj lze dát do souvislosti se změnou sazeb daně, která vstoupila v platnost 1. ledna 2010 a při které se základní sazba změnila z 26 500 Kč/hl na 28 500 Kč/hl. Navýšení sazeb mělo negativní dopad na legální producenty lihovin a oficiální spotřebu lihovin, přičemž však došlo k silnému prorůstovému impulzu produkce na černém trhu.

Současný prudký pokles ve výnosech byl pravděpodobně ovlivněn jak poklesem poptávky po lihovinách, tak chováním výrobců v očekávání nadcházející změny (předzásobením v roce 2009). Očekávaný efekt regulace spotřeby alkoholických nápojů s odkazem na politiku ochrany zdraví je sporný, jelikož docházelo k přesunu spotřebitelů k legálním substitutům (zejména pivo a víno – viz dále) i nelegálním substitutům.

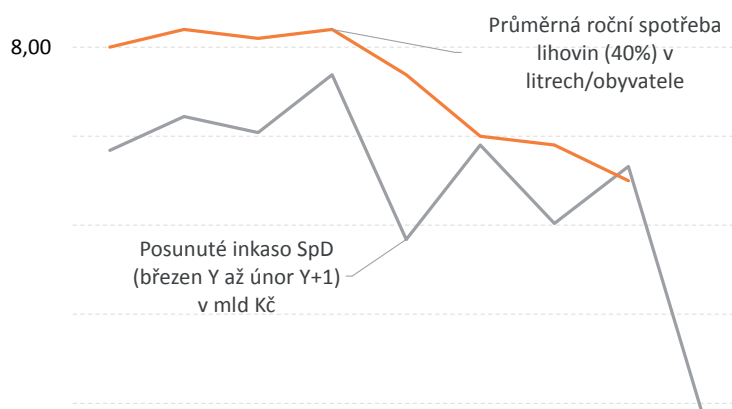
¹⁶ Uvedeme-li jako příklad Tuzemák (0,5 l) s obsahem etanolu 37,5 % a koncovou cenou 130 Kč, spotřební daň tvoří 53,40 Kč (41 % ceny) a DPH 22,56 Kč (17,3 % ceny) – celková daň představuje 76 Kč (58 % koncové ceny).

Výjimku základní sazby tvoří pouze ovocné destiláty z pěstitelského pálení, u kterých platí snížená sazba 14 300 Kč/hl, nicméně na tuto sazbu připadlo v roce 2014 pouze 5 % z celkového objemu vyměřené daně.

¹⁷ Konkrétní sazba záleží na sazbě, kterou měly jednotlivé členské státy v době uplatnění směrnice nebo v době vstupu do EU.

¹⁸ Posunutí inkasa SpD z lihu představuje cash flow prostředků do daně kapitoly státního rozpočtu zohledněné o splatnost daně, které tak přibližně kopíruje dění na trhu v daném roce.

Obrázek č. 5: Vývoj inkasa spotřební daně z lihu a spotřeby lihovin (2006–2014)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
— Posunutá inkasa SpD (březen Y až únor Y+1) v mld Kč	6,84	7,22	7,04	7,69	5,84	6,90	6,02	6,66	3,88
— Průměrná roční spotřeba lihovin (40%) v litrech/obyvatele	8,00	8,20	8,10	8,20	7,69	7,00	6,90	6,50	

Rok 2014 obsahuje data za leden až říjen. Zdroj: Celní správa, ČSÚ

Dalším faktorem, který může mít významný negativní dopad na výnosnost daně, je systematické přestřelování odhadů příjmů ze spotřební daně při sestavování rozpočtu. V období 2009 až 2012 reálné výnosy daně pokryly v průměru pouze 91 % odhadu těchto příjmů. Daňové a celní nedoplatky také mohou mít významný dopad na státní rozpočet. Zatímco v období 2009 až 2012 mělo ke konci roku v průměru nedoplatky spotřební daně z lihu pouhých 0,57 % subjektů, v roce 2013 došlo k výraznému zhoršení stavu na 9,52 % subjektů. Průměrný objem nedoplatků k 31. 12. činil v období 2009 až 2013 celých 998 milionů Kč. Jedná se o významný podíl v celkové výši ročních daňových výnosů.

Spotřební daň z lihu a lihovin by měla plnit fiskální účel a účel regulace spotřeby. Vysoký podíl daně na konečné ceně především u levnějších lihovin vytváří prostor pro černý trh. Nelegální dovoz, výroba a úprava daňově zvýhodněných komodit (denaturovaný líh) způsobují daňové úniky, nekalou konkurenci pro legální producenty, ohrožení zdraví obyvatel i porušování práv duševního vlastnictví (majitelé ochranných známek). Kontrolní činnost orgánů státní správy a také některá legislativní opatření, jako třeba povinnost značení lihovin kontrolními páskami, mají výrobě a distribuci nezdaněných lihovin zabránit, popř. ji alespoň omezit, a poskytnout tak garanci spotřebitelům, že nakupované zboží odpovídá platným normám. Nicméně jak ukázala tzv. metanolová aféra z podzimu 2012, opatření je možné vnímat jako nedostatečná a černý trh s lihovinami je v České republice závažným problémem.¹⁹ Problém existuje především u levnějších lihovin, jejichž výroba není technologicky složitá a u nichž v oficiální distribuci tvoří spotřební daň významný podíl na konečné ceně. Černý trh je ze své podstaty trhem skrytým, proto je jej obtížné i nákladně omezovat. Tím spíše je však nutné zaměřit pozornost spíše na konkrétní opatření proti neoficiálním producentům než na paušální regulaci v podobě růstu sazeb daně, která dopadá na legální producenty a zvyšuje ziskovou marži nelegálním producentům.

DOPORUČENÍ PRO REGULÁTORA

Na základě analýzy problematiky a výše uvedených skutečností doporučujeme zaměřit pozornost na:

1. Výnosnost spotřební daně. Klesající trend inkasa spotřební daně z lihovin jakožto důsledek existujících výjimek zdanění a černého trhu. Vyšší sazby daně vytvářejí perversní motivace zvyšovat (nikoliv snižovat) podíl černého trhu.
2. Zefektivnění regulace trhu. Současný trend zpřísňující se regulace oficiálních producentů vytváří časově i finančně limitované státní správě další povinnosti kontroly a dohledu, díky kterým je upozaděn boj proti nelegálním producentům.
3. Komplexní politiku boje proti patologickým závislostem. Lihoviny s vyšším obsahem alkoholu mají přirozené substituty v pivu a vínu (viz dále), přičemž regulaci není možné zaměřovat na dílčí segmenty trhu s alkoholickými nápoji.

¹⁹ Ministerstvo financí ČR odhaduje podíl černého trhu na spotřebě alkoholu v ČR na 20 %. Expertní odhady producentů se znalostí tržní situace (např. Petr Pavlík, prezident UVDL) zmiňují podíly i nad 30 %.

5. PIVO

Na spotřebu piva v České republice je uvalena spotřební daň z piva a daň z přidané hodnoty (DPH). I na tomto trhu platí, že zdanění sleduje dvojí účel – fiskální cíl (rozpočtové příjmy) a cenovou regulaci nežádoucí (nadměrné) spotřeby piva. Přestože dochází k dlouhodobému poklesu spotřeby piva na obyvatele (mezi roky 2005 a 2013 došlo k poklesu o 10 %), drží Česká republika v této oblasti suverénně světové prvenství. V roce 2013 činila průměrná roční spotřeba piva 147 litrů na obyvatele, tedy více než dvojnásobek evropského průměru.

Základem pro výpočet spotřební daně z piva jsou množství piva vyjádřené v hektolitrech a koncentrace piva vyjádřená v procentech extraktu původní mladiny. Sazba daně se liší podle velikosti produkce v daném pivovaru. Malé nezávislé pivovary (s roční produkcí nižší než 200 000 hl) platí sníženou sazbu daně odstupňovanou dle velikosti jejich produkce. Jednotlivé snížené sazby, které by podle evropských směrnic neměly činit méně než polovinu základní sazby, jsou uvedené v následující tabulce.

Tabulka č. 5: Spotřební daně na pivo v České republice

Spotřební daně na pivo v České republice					Základní sazba
Snížené sazby pro malé nezávislé pivovary					
Velikostní skupina podle výroby v hl ročně					
< 10 000	> 10 000 až 50 000	> 50 000 až 100 000	> 100 000 až 150 000	>150 000 až 200 000	>200 000
16,00 Kč	19,20 Kč	22,40 Kč	25,60 Kč	28,80 Kč	32,00 Kč

Sazba daně v Kč/hl za každé celé procento extraktu původní mladiny

Zdroj: Celní správa

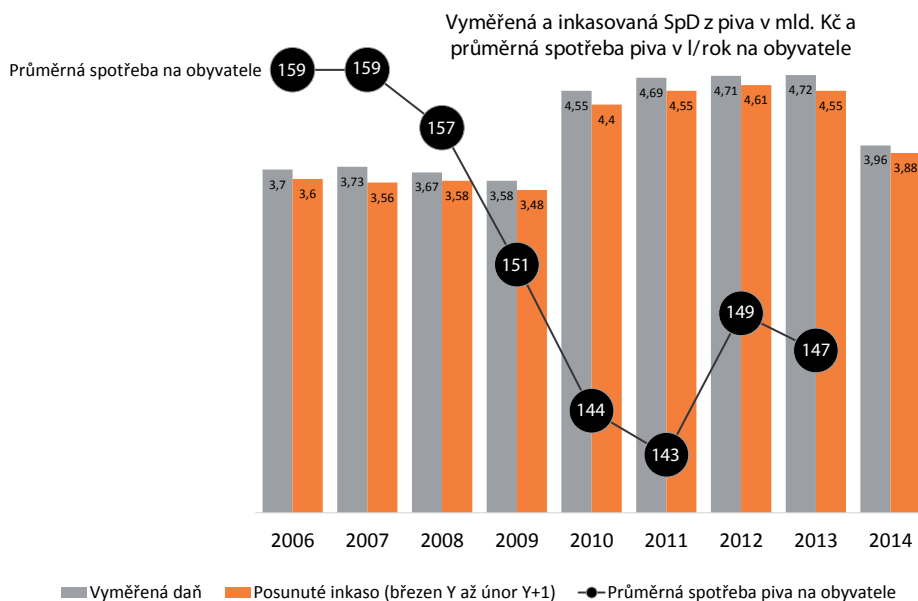
Spotřební daň i DPH se promítají do konečné ceny a jsou přenášeny na spotřebitele. Uvedeme-li jako příklad dvanáctistupňové pivo²⁰ s cenou 33 Kč, pak spotřební daň činí 1,92 Kč (5,8 % konečné ceny) a DPH 5,73 Kč (17,3 % konečné ceny) – celkové daňové břemeno (7,65 Kč) představuje 23,2 % z konečné ceny.

Legislativa upravující spotřební daň z piva je v zemích EU harmonizována. Minimální sazba je stanovena na 0,748 EUR/hl. V České republice aktuální sazba daně (1,15 EUR/hl) převyšuje tuto minimální sazbu daně. V mezinárodním porovnání je tuzemská sazba daně (bez ohledu na kupní sílu obyvatelstva) pod průměrem EU, ovšem převyšuje sazbu spotřební daně z piva v sousedním Německu (0,787 EUR/hl; pivo v Německu navíc podléhá nižší sazbě DPH 19 %).

V roce 2013 bylo vyprodukováno (uvedeno do volného daňového oběhu) 15,8 milionu hl piva a celkový objem vyměřené daně činil 4,716 mld. Kč. V roce 2014 (bez měsíce prosince) bylo vyměřeno 4,076 mld. Kč. Přestože v uplynulých letech dochází k nárůstu počtu malých pivovarů, drtivá většina (93,37 %) objemu spotřební daně z piva připadá na pivovary s výstavem nad 200 000 hl za kalendářní rok, na něž je uvalena sazba spotřební daně 32 Kč/hl.

²⁰ 12% obsah extraktu původní mladiny

Obrázek č. 6: Výměr a inkaso spotřební daně z piva a spotřeba piva a průměrná spotřeba piva na obyvatele v České republice



Rok 2014 obsahuje data za leden až říjen. Zdroj: ČSÚ, Celní správa ČR

Objem vyměřené daně podává informaci o dění na trhu (vznik daňové povinnosti), z fiskálního hlediska má smysl sledovat především daňové inkaso (skutečné cash flow prostředků do státního rozpočtu).²¹ Při srovnání vyměřené daně a posunutého inkasa na obrázku č. 6 je patrný odstup, který poukazuje na neúplnost údajů a deficitů v platební morálce daňových subjektů. Zatímco v období 2009 až 2012 mělo ke konci roku nedoplatky spotřební daně z piva v průměru pouhých 0,49 % subjektů, v roce 2013 došlo ke zhoršení platební morálky na 3,78 % subjektů. Je však nutné podotknout, že výnosy spotřební daně z piva činí v celkové sumě daňových a celních výnosů pouhých 0,59 %.

S ohledem na cíle spotřební daně z piva je klíčové analyzovat změnu sazeb (ze základní sazby 24 Kč/hl na 32 Kč/hl), která vstoupila v platnost 1. ledna 2010. Skok ve výnosech daně (patrný v grafu č. 6) mezi roky 2009 a 2010 ukazuje, že zvyšování sazeb se v tomto případě odrazilo v nárůstu inkasa. Skokové zvýšení inkasa však bylo způsobeno zejména dovozem levného nízkostupňového piva ze zahraničí, jelikož výstav piva v České republice zaznamenal propad. To se projevilo nejen ve snížení průměrné spotřeby piva na obyvatele mezi lety 2009 a 2010 o 4,18 %, ale i ve sníženém odběru piva v pohostinství, jakkoliv zde sledujeme dlouhodobý trend poklesu spotřeby piva (v roce 2009 došlo k poklesu o 3,77 % a v roce 2011 o 1,32 %).

S ohledem na ekonomickou aktivitu navázanou na produkci piva je pro regulaci daného trhu nutné zvažovat zamýšlené i nezamýšlené dopady změn sazeb spotřební daně, zejména s ohledem na fiskální účel daně, na přesun spotřeby k legálním substitutům i na růst šedé ekonomiky projevující se např. v pančování piva vodou na konci dodavatelsko-odběratelského řetězce.

DOPORUČENÍ PRO REGULÁTORA

Na základě analýzy problematiky a výše uvedených skutečností doporučujeme zaměřit pozornost na:

1. Inkaso spotřební daně, především efekty zvyšování sazeb daně na zamýšlené zvýšení inkasa spotřební daně a DPH. Cenová elasticita poptávky po pivě může při změnách sazeb působit nezamýšlené efekty.
2. Nerovnoměrné daňové zatížení producentů piva dle výstavu poskytující daňovou výhodu menším pivovarům a nižší inkaso daně. Ačkoliv je argument „pivní kultury“ hojně používaný, každá daňová výjimka či výhoda pokrývá trh.
3. Klíčový dopad regulace trhu s pivem na ekonomickou aktivitu. Regulace má dopad nejen na odvětví pivovarnictví, ale také na navázaná dodavatelská a odběratelská odvětví i na stínovou ekonomiku.

²¹ Vzhledem ke splatnosti spotřební daně z piva je třeba rozlišovat mezi inkasem kalendářním a posunutým. Kalendářní inkaso (leden–prosinec) odráží cash flow v kalendářním roce, posunutá inkaso (březen–únor) zohledňuje splatnost daně, a kopíruje tak přibližně dění na trhu v daném roce. Poskytuje tedy ve srovnání s vyměřenou daní informaci o úplnosti dat či o platební morálce daňových subjektů.

6. VÍNO

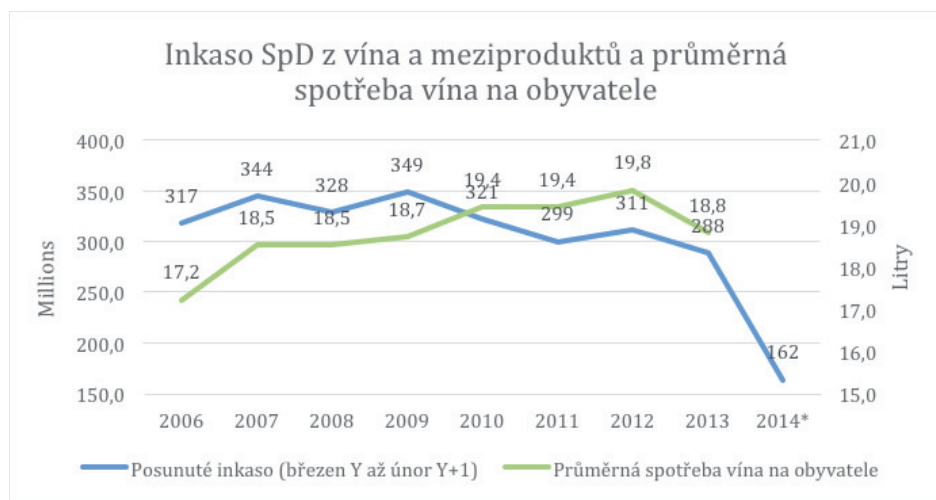
Zákon o spotřebních daních jako objekt daně z vína definuje víno, meziprodukty a fermentované nápoje (dle příslušných nomenklatur) jako nápoje, které obsahují minimálně 1,2 % objemových alkoholu, nejvíce však 22 % objemových alkoholu. Podoba zdanění v České republice je výrazně ovlivněna silným zájmovým tlakem producentů vína v zemích EU (viz dále).

Pro výpočet spotřební daně jsou základní sazby daně v Kč/hl. Sazba spotřební daně na šumivá vína činí 2 340 Kč/hl. Na spotřebu tichých vín je sice spotřební daň stanovena, ale v minimální možné výši, kterou připouští evropská legislativa (0 Kč/hl). Plátcem daně z vína navíc není subjekt, který vyrobí víno v objemu do 2 000 litrů ročně a nevyváží jej do zahraničí za účelem obchodu. Meziprodukty²² jsou přitom zdaněny stejnou sazbou jako šumivá vína, tj. 2 340 Kč/hl.

Z tabulky č. 1 je patrné, že příjmy státního rozpočtu ze spotřební daně z vína a meziproduktů jsou ve srovnání se všemi ostatními příjmy ze spotřebních daní zcela zanedbatelné. Výnosy ze spotřební daně z vína a meziproduktů dosáhly v roce 2013 hodnoty 288 milionů Kč (o 7 % méně než v předcházejícím roce), což představuje pouze 0,2 % všech daňových výnosů. Ve sledovaném období činilo maximální inkaso spotřební daně z vín 348,6 milionu Kč (2009).

Na nízké inkaso spotřební daně z vína má samozřejmě největší vliv již zmíněná nulová sazba daně z tichých vín. Těch se přitom v České republice spotřebuje absolutně nejvíce. V roce 2013 bylo do volného daňového oběhu uvolněno 1,869 mil. hektolitrů vín. Z tohoto objemu tvořila tichá vína 1,744 mil. hektolitrů (tj. 93,3 % všech vín), tj. z více než 93 procent objemu vín v ČR nebyla odvedena žádná spotřební daň. Šumivá vína, která generují přes čtyři pětiny daňových výnosů z vína, přitom tvořila jen 5,97 % objemu vína ve volném daňovém oběhu. Meziprodukty dosahovaly 0,7 % objemu vín v oběhu. Stejná situace panovala v loňském roce – v období leden až listopad 2014 bylo do volného daňového oběhu v ČR uvolněno 1,816 mil. hektolitrů vín (pro představu se jedná o ekvivalent 267 milionů standardních lahví vína 0,7 l), z čehož suverénně největší podíl (95,3 %) představovala tichá vína zatížená nulovou sazbou spotřební daně. Potenciál daňových výnosů je zřejmý – pokud by se všechna tichá vína ve volném daňovém oběhu v roce 2013 zdanila sazbou daně totožnou pro šumivá vína (2 340 Kč/hl), předepsaná daňová povinnost u tichých vín by přesahovala 4,3 miliardy Kč.

Obrázek č. 7: Inkaso spotřební daně z vína a průměrná spotřeba vína v ČR (2006–2014)



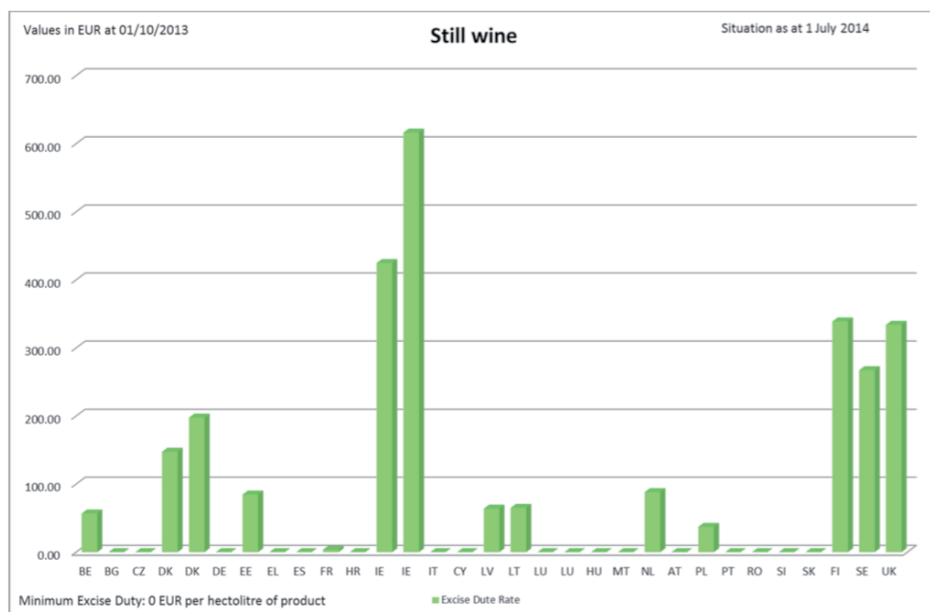
Rok 2014 obsahuje data za leden až říjen. Zdroj: Celní správa ČR

Neexistující zdanění tichých vín však rozhodně není evropským unikátem, právě naopak. Silná zájmová skupina a úspěšná lobby producentů vín je patrná napříč Evropskou unií.

²² Všechny výrobky, které mají obsah alkoholu mezi 1,2 % a 22 % objemových alkoholu a které nespádají do skupin šumivých vín, tichých vín, nebo nejsou zdaněny jako pivo. Další výjimky řeší §92 zákona 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

Na obrázku č. 8 jsou znázorněny sazby spotřebních daní uvalených na tichá vína v zemích Evropské unie (v EUR/hl.).²³ Celkem v 17 zemích EU je sazba spotřební daně nastavena v minimální povolené hodnotě, tedy nulová. Jedná se (nepřekvapivě) o země tradičních producentů vína, jako jsou Francie, Španělsko či Itálie, ale také o sousední Německo, Rakousko a Slovensko; v Polsku činila v roce 2014 sazba spotřební daně 37,35 EUR/hl.

Obrázek č. 8: Spotřební daň na tichá vína v zemích EU (2014)



Zdroj: Evropská komise

Argument o daňové výhodě producentů ostatních zemí v případě zavedení nenulové sazby spotřební daně z tichých vín v České republice je často zmiňován při diskusích o podobě zdanění a obhajobě zachování statusu quo, tedy nulové sazby spotřební daně z tichých vín. Tuzemští producenti tichých vín opakují, že by nenulové zdanění tichých vín v České republice negativně ovlivnilo domácí producenty i spotřebitele vína a další subjekty v dodavatelsko-odběratelském řetězci ve vinařském průmyslu v porovnání se zahraniční konkurencí. Tento stav však způsobuje distorzi na trhu alkoholických nápojů, kdy existující zdanění spotřeby lihovin či piva v kombinaci se zpřísnující se regulací činí z tichých vín velmi atraktivní, cenově dostupný substitut. To má vliv jak na plnění fiskálních cílů spotřebních daní (přesun od zdaněné spotřeby lihovin a piva k nezdaněným vínům), tak na existující neefektivitu v politice boje proti závislostem.

DOPORUČENÍ PRO REGULÁTORA

Na základě analýzy problematiky a výše uvedených skutečností doporučujeme zaměřit pozornost na:

1. Nerovnoměrné nastavení sazeb spotřebních daní z vín a meziproductů, zejména nulovou sazbou spotřební daně na tichá vína.
2. Distorze na trhu alkoholických nápojů způsobené daňovým zvýhodněním vína, které poškozují daní zatížené producenty substitučních statků.
3. Nesystematičnost v politice boje proti závislostem, která u tichých vín nepoužívá spotřební daň jako účinný nástroj omezení spotřeby alkoholu.

²³ Dva sloupce u jedné země znamenají dvě sazby dle objemových % alkoholu.

7. DISKUSE

V diskusi níže je dán prostor vybraným odborníkům pro prezentaci názorů na zdanění spotřeby a formulaci priorit či konkrétních doporučení pro efektivnější fungování systému spotřebních daní v České republice.

Lukáš Kovanda, hlavní ekonom finanční skupiny Roklen:

České daně, skomírání za vrcholem! Saldo státního přebytku dosáhlo v únoru 2015 přebytku „jen“ 22,6 miliardy korun. Za stejné období roku 2014 to přitom bylo o 27,5 miliardy více. Z čísel ohledně plnění státního rozpočtu během úvodních dvou měsíců roku obecně nelze vyvozovat jakékoli dalekosáhlejší závěry, byť se na první pohled může zdát, že daňový výběr se buď zhoršuje, nebo ekonomika opět zpomaluje (pročež se na daních vybírá méně). V následujícím textu přiblížím jiné možné vysvětlení: zdanění zkrátka v některých oblastech – konkrétně představím oblast zdanění pohonných hmot a zdanění tabáku – dosahuje sazeb, které občany svojí výší demotivují natolik, že daňový výběr postupně klesá, ruku v ruce s tím, jak se tato demotivace reálně projevuje.

Vydejme se lucemburskou stopou

Rok 2014 byl v České republice rokem ekonomického oživení. V řadě ohledů jsme se hospodářsky vrátili na předkrizové úrovně. Po dlouhých letech. Za poslední předkrizový rok totiž v českém kontextu můžeme považovat rok 2008. Od té doby uplynulo mnoho vody, mnohé se změnilo. Například i sazby spotřební daně z motorové nafty a benzínu. K 1. lednu 2010 se obě sazby v důsledku rozhodnutí Fischerovy úřednické vlády zvýšily o korunu na litr, tj. na 10,95 koruny na litr v případě nafty a na 12,84 koruny na litr v případě benzínu. To, že daň byla zvýšena přímo uprostřed zuřící hospodářské krize, nepředstavuje bohužel jedinou nelogičnost daného opatření. Druhá je dobře patrná právě z předkládané studie „Zdanění spotřeby v České republice“.

Autoři podnětné studie totiž kromě jiného konstatují, že „v roce 2014 činilo inkaso spotřební daně z minerálních olejů 81,61 miliardy korun, ..., o 0,6 procenta méně než v roce 2008.“ Jen o kousek dále přitom doplňují, že výnos z daně z minerálních olejů je z 98 procent tvořen výnosy spotřební daně z pohonných hmot – z přibližně dvou třetin z motorové nafty a z asi jedné třetiny z benzínu. Čili navzdory tomu, že dnes řidiči, přepravci a další podnikatelé čelí vyšším sazbám daně, její inkaso je nižší, než bylo při nižších sazbách v roce 2008. Nižší inkaso už přitom v roce 2014 rozhodně nelze svádět na recesi nebo krizi a související útlum ekonomické aktivity, včetně té v oblasti přepravy. Nic takového. Rok 2014, jak jsme si řekli, byl rokem trvalejšího oživení tuzemské ekonomiky, rokem návratu k úrovním roku 2008.

Zejména v oblasti zdanění motorové nafty jsme se zkrátka a dobře v České republice ocitli za vrcholem Lafferovy křivky. Ocitli jsme se tam proto, že zvýšení sazby daně už nevede ke zvýšení příslušného daňového inkasa. Inkaso naopak klesá. Řidiči, přepravci a další podnikatelé v dopravě jsou prostě již vysokou sazbou daně silně motivováni k tomu, aby, pokud mohou, tankování na území České republiky co možná nejvíce omezili. Zejména „kamioňáci“ si tak nádrž naplní před hranicemi ČR a nejdříve tankují zase až poté, co naši vlast opustí.

Věřím, že pozorná četba studií, jako je právě tato předkládaná, přispěje k tomu, aby zákonodárci, kteří rozhodují o výši daňových sazeb, činili moudřejší rozhodnutí. Třeba se pak díky nim staneme i „Lucemburskem střední Evropy“. Pro vysvětlení: Velkovévodství lucemburské, které by se do rozlohy České republiky vešlo zhruba třicetkrát, aplikuje atraktivní daňový systém. Nejen, že je díky příhodným daňovým podmínkám oblíbené mezi motoristy – v přímém rozporu s Českou republikou –, ale rádi jej mají třeba i finančníci. Státeček tak podle kalkulací Mezinárodního měnového fondu dokáže přilákat více než desetinu (!) celosvětových přímých zahraničních investic.

Z tabáku máme také méně

Oblast zdanění pohonných hmot však bohužel není jedinou, pro níž je charakteristické nastavení sazeb až za vrcholem Lafferovy křivky. Dalším příkladem nešťastné daňové politiky ČR je oblast zdanění tabáku.

Výnosy z tabákové spotřební daně, které vykazuje Ministerstvo financí, poslední dobou klesají. V roce 2012 dosáhly 47 miliard, předloni klesly na 46,8 miliardy korun. V loňském roce pak činily pouze 44,7 miliardy, což je vrací na úroveň roku 2011. V roce 2012, kdy výnosy z tabákové spotřební daně dosáhly své nejvyšší hodnoty, přitom minimální sazba daně činila pouze 2,10 koruny za kus. Předloni to už bylo 2,18 koruny za kus. V roce 2014, před tím, než 1. prosince začala v souladu s novelou zákona o spotřebních daních platit nová sazba daně, pak 2,25 koruny za kus. Nyní činí minimální sazba daně 2,37 koruny za kus. Navzdory růstu sazby minimální daně tedy celkový výnos z tabákové daně klesá. Připomeňme, že minimální sazba daně představuje sumu, která musí být z krabičky zaplacená vždy. Jde o nejnižší možnou úroveň zdanění. Vypočtená spotřební daň může být pro tu či onu krabičku cigaret pochopitelně vyšší – pak do státní kasy putuje právě tato vyšší suma.

Opět: z hlediska ekonomické teorie není klesající celkový výnos z daně při její rostoucí sazbě ničím neznámým, jakkoli se na první pohled může taková věc jevit neintuitivně. Při vyšší sazbě daně totiž vzrůstá motivace spotřebitelů přecházet k levnějším produktům, nebo se dokonce uchýlit na černý trh, a daň tak zcela obcházet. Při určitém kritickém množství takto uvažujících spotřebitelů pochopitelně daňový výnos pro státní kasu významně klesá – ocitáme se za vrcholem Lafferovy křivky. Netřeba přitom připomínat, že rozvoj černého trhu s sebou přináší i další stinné stránky, které představují potenciální dodatečné náklady pro stát, například růst kriminality. Ne náhodou má Lafferova křivka přibližně tvar obráceného písmene „U“. Je totiž zřejmé, že při stoprocentní sazbě daně bude celkový výnos z ní nulový, protože ani největší asketa nepřenese přes srdce, aby veškeré plody jeho úsilí získával někdo jiný.

Nápad z ubrousku

Arthur Laffer, ekonomický rádce Ronalda Reagana či Margaret Thatcherové, „svoji“ křivku poprvé načmáral na ubrousek ve washingtonské restauraci Two Continents. Mladý ekonom se v ní tehdy, v roce 1974, sešel s Dickem Cheneyem a Donaldem Rumsfeldem, pozdějšími ministry v administrativě George Bushe mladšího. Administrativy, s jejímž nástupem však podle Laffera skončila léta amerického rozkvětu. „Od Reagana po Clintona Spojené státy zažívaly období neuvěřitelné prosperity,“ řekl Laffer v létě v Londýně, kde představoval svoji novou knihu, právě na téma zdanění tabáku, *Handbook of Tobacco Taxation: Theory and Practice*. Lidé si prý podle něj brzy uvědomí, že více státu, více vlády a více regulací k podobné prosperitě nevede. Ve své knize varuje před nevhodně nastavenou daňovou regulací tabákového trhu (ale viděli jsme, že ČR má nevhodně nastavenou sazbu i v jiných oblastech zdanění). Daňové zatížení tabáku totiž nemusí mít za cíl pouze prosté zvýšení příjmu státní pokladny. Stát také zdaněním odrazuje od spotřeby zdravotně prokazatelně škodlivého produktu, a usiluje tak tedy i o snížení svých předpokládaných pozdějších nákladů spojených s veřejnou zdravotní péčí. Zvolenou podobou zdanění ale pochopitelně může sledovat i další cíle.

Sledovaný cíl daňové regulace tabákového trhu je reflektován strukturou zdanění. Spotřební daň z tabáku, cigarety nevyjímaje, je v různých zemích různá, ale zejména v těch hospodářsky vyspělejších se zpravidla skládá ze dvou složek zdanění (např. Evropská unie vyžaduje užití obou dvou druhů zdanění – takzvaný smíšený model – ve všech svých členských státech, včetně ČR), a sice zdanění specifického a zdanění valorického. Specifická (neboli pevná) daň představuje peněžní částku odváděnou za určité množství tabákových výrobků, například za krabičku nebo karton cigaret. Při použití tohoto zdanění tedy platí stejná daň pro dražší i levnější značky cigaret. Naopak valorická (neboli procentní) daň se vypočítává jako procento z ceny výrobku, a to buď ceny výroby, nebo maloobchodní. Dražší značky cigaret tedy pochopitelně podléhají vyššímu valorickému daňovému zatížení než značky levnější.

Výsledná spotřební daň je pak součtem dvou položek. A sice součinu procentní části daně a ceny pro konečného spotřebitele (který je vydělen stem) a součinu pevné části sazby daně a počtu kusů cigaret v prodávaném balení (standardně 20 kusů). Jak už je zmíněno výše, pokud tento součet nepřevyšší minimální sazbu spotřební daně, uplatňuje se právě tato minimální sazba.

Valorická složka spotřební daně tedy poskytuje jisté zvýhodnění levnějším značkám. V České republice je nyní tato procentní část sazby spotřební daně nastavena na 27 procent. Řadíme se mezi členské státy EU se spíše vyšším vlivem valorické složky. Nejčastější vyšší procentní složky je v EU úroveň 25 procent (Malta, Lotyšsko, Litva). Nejvyšší valorickou složku mají Itálie, Finsko a Estonsko. Ve všech těchto zemích její úroveň přesahuje padesát procent. Naopak nejnižší sazbě valorické daně – jednoprocentní nebo nižší – čelí spotřebitelé v Nizozemsku, Dánsku a Švédsku. Většina zemí eurounijní osmadvacitky má ale nižší sazbu valorické daně než ČR.

Vysoká daň ničí zdraví

Nabízí se tak další zásadní otázka. A sice, zda je v evropském kontextu poměrně vysoká tuzemská sazba valorické daně z cigaret opravdu nejlepším možným řešením. Ministerstvo financí se rádo zaklíná, jak je třeba zlepšit výběr daní. Přitom, jak ve své zmíněné knize uvádí Laffer, specifická spotřební daň z cigaret představuje stabilnější a lépe kontrolovatelný zdroj daňového příjmu. Tento příjem totiž v případě specifické daně není závislý na tom, jakou cenu producent nebo obchodník danému výrobku, té či oné značce cigaret, určí. Nezávisí ani na tom, jaké značky cigaret mezi spotřebiteli momentálně „letí“ – například z docela pomíjivého důvodu typu úspěšné reklamní kampaně. Ze všech cigaret, nejlevnějších i těch nejdražších, se zkrátka odvádí ta samá suma.

Z dlouhodobé perspektivy je silnější preference specifické spotřební daně, než jaká je realitou v současnosti, kýžena i z dalšího podstatného důvodu, jež rovněž Laffer připomíná. Při specifickém zdanění je totiž celkové daňové zatížení cigaret rozprostřeno zcela rovnoměrně, stejně je zdaněna jedna každá cigareta. Je tedy pravděpodobnější, pokračuje Laffer, že spotřeba cigaret klesne spíše při zvýšení specifické sazby daně než při zvýšení sazby valorické. Pokud se totiž zvýší sazba valorická, která, jak je uvedeno výše, znevýhodňuje dražší značky cigaret, spotřebitelé mohou na vzniklou situaci reagovat nikoli snížením své spotřeby, nýbrž jednoduše přechodem k levnějším značkám cigaret. Celková spotřeba cigaret tedy klesnout nemusí, naopak se ve vyšší míře konzumují cigarety levnější s nižším daňovým zatížením. Při jasném upřednostnění specifické složky zdanění před tou valorickou je zato pravděpodobnější, že spotřeba cigaret při zvýšení spotřební daně klesne, a tedy že se dlouhodobě sníží i nemocnost obyvatelstva spjatá právě s kouřením, ať už aktivním či pasivním (sníží se tedy zátěž na systém veřejné zdravotní péče).

Dvě výzvy

Shrneme-li, Ministerstvo financí a zákonodárci čelí v oblasti zdanění tabáku dvěma základním výzvám. Zprv je třeba prověřit, jakkoli je takový úkol prakticky značně náročný, v plné míře zřejmě nerealizovatelný, zda se celková míra zdanění cigaret nenachází již v pásmu Lafferovy křivky, které Laffer sám označuje jako „prohibitivní“. Tedy zda už vláda dalším zvyšováním daně v podstatě jen nevytváří podmínky pro bujení černého trhu (jehož potírání značí dodatečnou zátěž pro „erár“), a to navíc při klesajícím výnosu pro státní kasu. A zadruhé je třeba nastolit debatu nejen o samotné výši zdanění, nýbrž i o jeho struktuře. Podstatné indicie ukazují na to, že v českém kontextu může být kýženější redukovat valorickou složku daně – a tento krok kompenzovat odpovídajícím zvýšením specifické složky nebo minima spotřební daně. Evropská unie nic takového nezapovídá. Vždyť zmíněné Nizozemsko, Dánsko či Švédsko mají tuto valorickou sazbu stanovenou na jednom procentu, nebo dokonce níže.

Jak jsem již řekl, věřím, že podnětné studie typu této předkládané přimějí politiky k moudřejším rozhodnutím, a to nejen v oblasti zdanění pohonných hmot či tabáku. Nejen jim přeji pozorné a inspirativní čtení.

Jindřich Vobořil, Národní protidrogový koordinátor, Úřad vlády České republiky:

Užívání návykových látek je spojeno s řadou významných negativních zdravotních a sociálních dopadů spojených s vysokými společenskými náklady. Jejich intenzivní užívání vede až k syndromu závislosti, který je v různých diagnostických a klasifikačních systémech charakterizován tzv. cravingem – bažením po droze, ztrátou kontroly, neschopností přestat i přes škodlivé následky, dominancí drogy v životě závislého apod. Odhadované společenské náklady spojené s alkoholem činí v ČR okolo 16,5 miliardy Kč ročně (Zábranský et al., 2011), stejně jako odhady spojené s užíváním tabáku se různí, a to od 30 do 70 miliard Kč ČR. V každém případě WHO ve své zprávě již v roce 1985 upozorňuje, že až polovina předčasných úmrtí v tzv. středním věku (45–69 let) v zemích s vyššími příjmy může být spojena s každodenním kouřením tabákových výrobků. Zároveň je nutné hned na začátku upozornit na opakované výsledky studií upozorňující, že mnohem frekventovanější užívání se objevuje u lidí s nízkými příjmy a nezaměstnanými (Gajalakshmi et al.). Tyto skutečnosti naznačují, že různost zdanění v ČR ve smyslu většího daňového zatížení na dražší tabákové výrobky, a naopak dostupnost a menší zdanění levnějšího tabáku („tabák pro chudé“) jde spíše opačným trendem a necílí na nejrizikovější skupinu obyvatel v ČR, pokud budeme užívat cenotvorbu nejen jako fiskální nástroj, ale i jako nástroj regulace, respektive prevence negativních dopadů.

Pro srovnání může být zajímavé podívat se na fenomén užívání některých nelegálních drog, kde například rizikové užívání konopných látek vykazuje pouze cca 3 % české dospělé populace (cca 200 tis. osob), z toho ve vysokém riziku cca 1 % (cca 80 tis. osob). Odhadovaný počet problémových uživatelů metamfetaminu (pervitinu) a opiátů, především injekčních uživatelů, je cca 45 tis. osob, tj. pouze 0,5 % české dospělé populace (Mravčík et al., 2014). Z těchto údajů jasně vyplývá, že česká politika se musí mnohem více zaměřit na problém negativních dopadů tzv. legálních drog, a to právě v oblasti tabáku a alkoholu, nejvíce do cílové skupiny mladistvých. Zde může sehrát cenotvorba preventivní roli, pokud však bude uplatňována s dalšími opatřeními. Pravděpodobnost, že samotné jedno opatření vyššího zdanění bude mít zásadní efekt, by byla v tomto případě malá.

Závislost jako taková však nebývá hlavní příčinou společenských nákladů. Užívání látek způsobujících závislosti vede především k významné somatické komorbiditě a mortalitě – globálně patří kouření a užívání alkoholu spolu vysokým krevním tlakem mezi tři nejvýznamnější rizikové faktory podílející se na celkové úmrtnosti. U uživatelů alkoholu se vyskytují ve vyšší míře kardiovaskulární nemoci, novotvary a gastrointestinální nemoci, u uživatelů tabáku nemoci kardiovaskulární, dýchací a novotvary, u (injekčních) uživatelů nelegálních drog infekční nemoci a nemoci trávicího systému (Lim et al., 2012).

U tabáku i alkoholu je míra negativních zdravotních dopadů úměrná jeho spotřebě a klesá s poklesem spotřeby. Cenová politika je v tomto směru podle WHO velmi účinným nástrojem regulace spotřeby a je zřejmé, že s růstem zdanění alkoholu klesá spotřeba a míra jak akutních, tak chronických škod způsobených alkoholem (Anderson et al., 2009). Tato cenová elasticita je výrazná především u problémových pijáků (méně u umírněných konzumentů alkoholu) a také ve skupině velmi mladých dospělých do 25 let, pokud cenová politika zasáhne také restaurace a bary (Purshouse et al., 2010). Je tedy spíše dobrá zpráva, že vyšší daňové zatížení by mělo příznivý účinek na spotřebu alkoholu u cílových skupin s vysokým potenciálním přínosem. Redukce konzumace u chronických problémových pijáků by totiž snížila riziko chronických následků, jako např. cévní mozkové příhody, rakoviny trávicí soustavy nebo cirrhózy jater. A u mladých dospělých by nižší spotřeba alkoholu vedla k redukci vnějších příčin nemocnosti a úmrtí, jako jsou např. úrazy a nehody včetně dopravních.

Nicméně různé odhady na druhé straně upozorňují na riziko míry zdanění vzhledem k možné úměře nárůstu tzv. černého trhu s tabákem. Zde je třeba nalézt nejprve nástroje k měření „správné“ míry daňového zatížení, které spíše povede například ke snížení frekvence kouření a bude mít také dopad na menší dostupnost tabákových výrobků mladistvým a dětem, a zároveň nebude převažováno dopady vzniku či nárůstu černého trhu. Ruku v ruce je proto třeba zavádět opatření, která budou mířit na redukci černého trhu, a tím kromě dopadů na veřejné zdraví také zlepšit výběr těchto daní. Je tedy nutné také doporučit opatření, která zvýší efektivitu daňových a cenových nástrojů, ale také výrazně zlepší koordinaci uvnitř nástrojů státní správy při vymáhání jak daňových nástrojů, tak zákonných norem. V této oblasti je nutná jak zásadní změna politického nastavení, tak především „rozpohybování“ státní správy směrem k výrazné nápravě.

Závěrem:

Vedle intervencí směřujících ke snížení celkové spotřeby alkoholu, kam patří kromě daňové a cenové politiky také opatření namířená na reklamu a marketing, jsou v národních protidrogových politikách v různé míře a podobách uplatňovány intervence namířené na snížení rizik a dopadů u specifických rizikových činností, situací nebo skupin, jako jsou věkové limity a tvorba nástrojů vymáhání těchto limitů, otevírací hodiny, pravidla pro nalévání podnapilým osobám, pro řízení pod vlivem, vzdělávání personálu v obchodech a pohostinství, opatření u rizikových skupin (např. těhotných žen, dětí), u problémových pijáků (tj. opatření v oblasti včasné diagnostiky a intervence, poradenství, léčba), informace o rizicích v médiích, na nápojích apod. (Crombie et al., 2007, Anderson et al., 2009). Bez existence těchto dalších programů a aktivit v oblasti regulace dostupnosti, prevence a léčby, které působí synergicky s cenovou regulací, se komplexní politika v oblasti závislostí neobejde.

Zdroje:

ANDERSON, P., CHISHOLM, D. & FUHR, D. C. 2009. Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol. *Lancet*, 373, 2234–46.

CROMBIE, I. K., IRVINE, L., ELLIOTT, L. & WALLACE, H. 2007. How do public health policies tackle alcohol-related harm: a review of 12 developed countries. *Alcohol Alcohol*, 42, 492–9.

KOHOUTOVÁ, I. 2013. Odhad vlivu konzumace alkoholu na úmrtnost v České republice. *Adiktologie*, 13(1), 14–23.

LIM, S. S., VOS, T., FLAXMAN, A. D., DANAEI, G., SHIBUYA, K., ADAIR-ROHANI, H., AMANN, M., ANDERSON, H. R., ANDREWS, K. G., ARYEE, M., ATKINSON, C., BACCHUS, L. J., BAHALIM, A. N., BALAKRISHNAN, K., BALMES, J., BARKER-COLLO, S., BAXTER, A., BELL, M. L., BLORE, J. D., BLYTH, F., BONNER, C., BORGES, G., BOURNE, R., BOUSSINESQ, M., BRAUER, M., BROOKS, P., BRUCE, N. G., BRUNEKREEF, B., BRYAN-HANCOCK, C., BUCELLO, C., BUCHBINDER, R., BULL, F., BURNETT, R. T., BYERS, T. E., CALABRIA, B., CARAPETIS, J., CARNAHAN, E., CHAFE, Z., CHARLSON, F., CHEN, H., CHEN, J. S., CHENG, A. T., CHILD, J. C., COHEN, A., COLSON, K. E., COWIE, B. C., DARBAY, S., DARLING, S., DAVIS, A., DEGENHARDT, L., DENTENER, F., DES JARLAIS, D. C., DEVRIES, K., DHERANI, M., DING, E. L., DORSEY, E. R., DRISCOLL, T., EDMOND, K., ALI, S. E., ENGELL, R. E., ERWIN, P. J., FAHIMI, S., FALDER, G., FARZADFAR, F., FERRARI, A., FINUCANE, M. M., FLAXMAN, S., FOWKES, F. G., FREEDMAN, G., FREEMAN, M. K., GAKIDOU, E., GHOSH, S., GIOVANNUCCI, E., GMEL, G., GRAHAM, K., GRAINGER, R., GRANT, B., GUNNELL, D., GUTIERREZ, H. R., HALL, W., HOEK, H. W., HOGAN, A., HOSGOOD, H. D., 3RD, HOY, D., HU, H., HUBBELL, B. J., HUTCHINGS, S. J., IBEANUSI, S. E., JACKLYN, G. L., JASRASARIA, R., JONAS, J. B., KAN, H., KANIS, J. A., KASSEBAUM, N., KAWAKAMI, N., KHANG, Y. H., KHATIBZADEH, S., KHOO, J. P., KOK, C., LADEN, F., et al. 2012. A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990–2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. *Lancet*, 380, 2224–60.

MRAVČÍK, V., CHOMYNOVÁ, P., GROHMANNOVÁ, K., NEČAS, V., GROLMUSOVÁ, L., KIŠŠOVÁ, L., NECHANSKÁ, B., SOPKO, B., FIDESOVÁ, H., VOPRAVIL, J. & JURYSTOVÁ, L. 2014. Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2013, Praha, Úřad vlády České republiky.

PURSHOUSE, R. C., MEIER, P. S., BRENNAN, A., TAYLOR, K. B. & RAFIA, R. 2010. Estimated effect of alcohol pricing policies on health and health economic outcomes in England: an epidemiological model. *Lancet*, 375, 1355–64.

SOVINOVÁ, H., CSÉMY, L., PROCHÁZKA, B. & KOTTNAUEROVÁ, S. 2008. Smoking-attributable mortality in the Czech Republic. *Journal of Public Health*, 16, 37–42.

ZÁBRANSKÝ, T., BĚLÁČKOVÁ, V., ŠTEFUNKOVÁ, M., VOPRAVIL, J. & LANGROVÁ, M. 2011. Společenské náklady užívání alkoholu, tabáku a nelegálních drog v ČR v roce 2007, Praha, Centrum adiktologie PK 1. LF UK v Praze.

