

## Руководящие принципы осуществления Статьи 6 РКБТ (Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак) – Что необходимо знать министерствам финансов

Четвертая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, 15-20 ноября 2010 года, Пунта дель Эсте, Уругвай

*Налоги на табак – эффективная во многих отношениях мера: они приносят как финансовые выгоды, так и пользу для здравоохранения; они приносят доход, и имеют поддержку как со стороны экономистов и экспертов, так и общественное одобрение. При сложившихся обстоятельствах, правительства многих стран испытывают насущную необходимость в поиске новых источников дохода, но важно делать это наиболее эффективно, сводя к минимуму экономические потрясения и административные расходы.*

*Введение налогов на табак рекомендовано принятым многими странами международным договором – Рамочной Конвенцией по борьбе против табака (РКБТ) – это придаст законность политике подобного налогообложения и облегчит в будущем введение или увеличение этих налогов.*

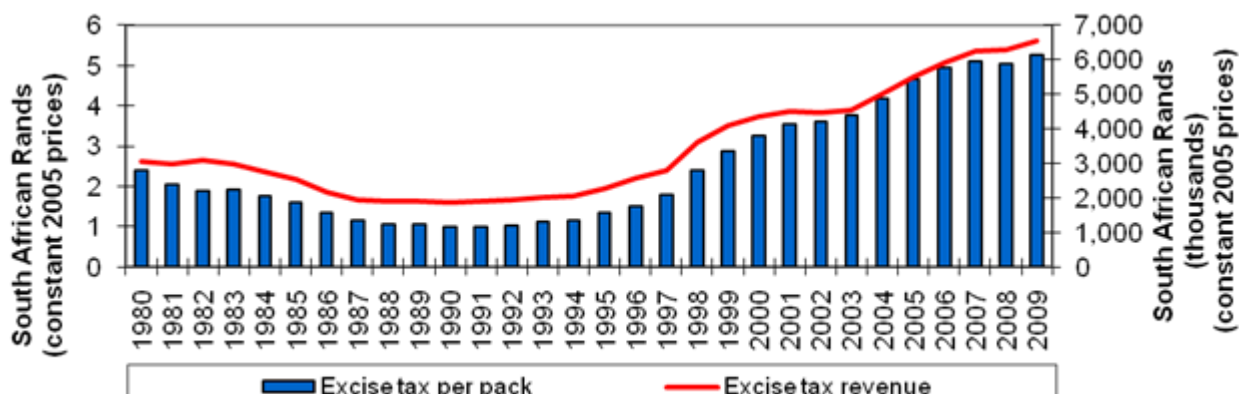
*Альянс Рамочной Конвенции (FCA) предлагает Конференции Сторон создать рабочую группу для разработки руководящих принципов осуществления Статьи 6. Эти руководящие принципы могли бы в значительной мере способствовать реализации национальных инициатив по упрощению налогообложения табака и увеличению налогов на табак. В то же время, рабочая группа, в состав которой входят финансовые чиновники, чрезвычайно повысила бы весомость Конвенции и предоставила бы министерствам финансов возможность внести значительный вклад в улучшение общественного здоровья во всем мире.*

### **Налоги на табак - очень надежный и легко предсказуемый источник доходов**

В целом, налог на потребление немедленно положительно сказывается на доходах бюджета. Однако через некоторое время доходы от этого налога могут упасть, так как снижается потребление товара, облагаемого налогом. Так как табак вызывает сильную зависимость и не имеет очевидных заменителей, при росте цены спрос на него падает сравнительно медленно. С точки зрения экономической теории такая связь спроса и цены определяется как ценовая эластичность спроса. Спрос же на табак оказывается относительно неэластичным. Например, в Мексике рост цен на 10% (после введения налога) снизил спрос всего лишь на 4,8%, то есть ценовая эластичность спроса равна -0,48.<sup>1</sup> Налоги на табак гарантируют устойчивый уровень налоговых поступлений не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе.

<sup>1</sup> Jimenez J-R et al., “The Impact of Taxation on Tobacco Consumption in Mexico”, Tobacco Control, опубликовано в Интернет, 18 февраля, 2008 года.

## Южно-Африканская Республика



**Источник:** Van Walbeek (2005 год), дополнено данными Государственного Казначейства ЮАР

Подпись слева: Ранды ЮАР (цены приведены к цене 2005 года с учетом инфляции)

Подпись справа: Ранды ЮАР (тысячи) (цены приведены к цене 2005 года с учетом инфляции)

Подпись снизу слева: Акцизный сбор с каждой пачки

Подпись снизу справа: Доход от акцизного сбора

ЮАР – великолепный пример предсказуемости поступлений от налога на табак. Приведенный выше график показывает доходы от налога на табак (красная линия) и уровень акцизного сбора с каждой пачки (синие столбики) в период с 1980 по 2009 год. Между 1980 и 1991 годом налог на табак (акцизный сбор) снизился (в переводе на цены 2005 года с учетом инфляции) и одновременно снизились доходы от этого налога. С того времени правительство ЮАР проводит новую налоговую политику регулярного (ежегодного) повышения налогов на табак. В результате налоговые поступления стабильно росли и увеличились более чем в два раза по сравнению с 1991 годом.

### Любая страна может получать доход от налогов на табак

Экономические и социальные условия отличаются от страны к стране. Однако введение налогов на табак приносит очевидную финансовую прибыль как в развитых, так и в развивающихся странах. Статистика по развитым странам показывает всего лишь 4% падения спроса при повышении цены на 10%.<sup>2</sup> Это позволяет говорить об устойчивости и предсказуемости налоговых поступлений от налогообложения табака в кратко-, средне- и даже долгосрочной перспективе.

Развивающиеся страны имеют даже больше возможностей получать более высокий доход от налогов на табак по следующим причинам:

- **Частично потому, что табачные изделия в этих странах доступны и их потребление широко распространено:** В последние десятилетия во многих развивающихся странах наблюдается большой экономический рост и/или высокая инфляция. Однако, общее повышение цен не отражается на ценах на табачные изделия, делая их более доступными для широких слоев населения.<sup>3</sup> Таким образом, в настоящее время налог на табак может применяться к более широкой налоговой базе.
- **Существует очевидная возможность повысить налоги на табак:** В целом, налоги на табак в развивающихся странах низкие, как в абсолютном, так и в относительном выражении. Для сигарет исследования рекомендуют налог на табак в 67-80% (зеленая полоса на графике, приведенном ниже) от розничной цены пачки.<sup>4</sup> Однако, во многих

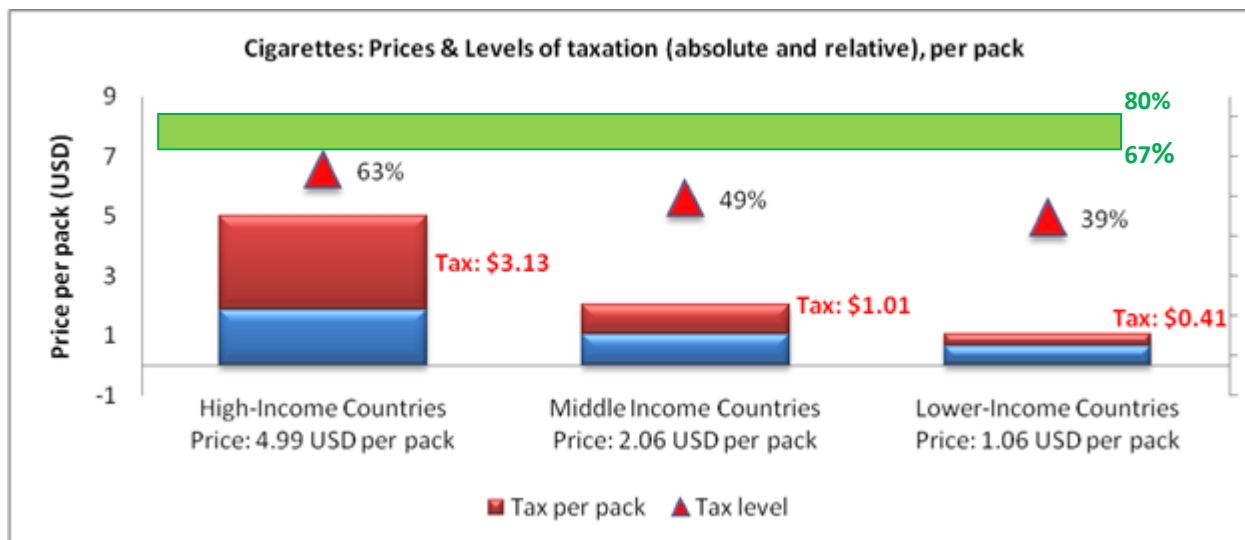
<sup>2</sup> По данным Всемирного Банка, “Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control”, 1999.

<sup>3</sup> Blecher EH & Van Walbeek CP, “Cigarette Affordability Trends: An Update and Some Methodological Comments” Tobacco Control 18(3): 167-175, 2009 или Blecher EH, “Targeting the affordability of Cigarettes: A New Benchmark for Taxation Policy in Low-Income and Middle-Income Countries Tobacco Control 2010 19: 325-330, 2010

<sup>4</sup> По данным Всемирного Банка, «Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control», 1999.

странах (красные метки) этот уровень еще не достигнут. Неустойчивость ситуации после экономического кризиса предоставляет возможность это сделать.

Как развитые и так развивающиеся страны выиграют, если будут следовать руководящим принципам РКБТ в области налогов на табак. Та законность и весомость, которая придается этим руководящим принципам по условиям международного договора, не только усилит доводы за введение налогов на табак, но и облегчит их введение или увеличение.



**Источник:** Доклад ВОЗ о глобальной табачной эпидемии, 2009, стр. 58 и данные Всемирного Банка, 1999

Название графика: Сигареты: Цены и уровень налога (абсолютный и относительный), за пачку

Шкала слева: Цена за пачку (долларов США)

Шкала снизу слева направо: Страны с высокими доходами населения. Цена: 4,99 доллара США за пачку. Страны со средними доходами населения. Цена: 2,06 долларов США за пачку. Страны с низкими доходами населения. Цена: 1,06 долларов США за пачку.

Подпись снизу: Налога на пачку. Уровень налога.

На поле графика: Тах – налог.

### **Снижение налоговой нагрузки на бедные слои населения и молодежь делает налоги на табак еще более привлекательными**

Бедные слои населения и молодежь наиболее резко реагируют на повышение цен. И это объяснимо: бедный человек более чувствителен к цене, чем богатый, так как он тратит на потребительские товары большую часть своих доходов. Аналогично, молодой человек (обычно имеющий ограниченный доход) будет более чувствителен к изменению цены, что отвратит его от первоочередной покупки табачных изделий. Таким образом, покупая меньше, бедные слои населения и молодежь будут оплачивать меньшую часть новых налогов на табак. В результате, повышение налогов на табак действительно переложит налоговое бремя с более бедных на более богатые слои населения. С точки зрения экономики повышение налогов на табак – действительно прогрессивная мера.<sup>5</sup> Таким образом, налоги на табак имеют все возможности получить одобрение не только экономистов и институтов гражданского общества, но и всей общественности в целом.

### **Ложные аргументы против налогов на табак**

Существуют явные доказательства того, что налоги на табак приведут к увеличению налоговых поступлений и, кроме этого, принесут дополнительные макроэкономические выгоды. Несмотря на всю очевидность этих свидетельств, табачная промышленность успешно искажает и ложно толкует связь между налогами на табак и контрабандой, или незаконной торговлей табачными изделиями.

Для предотвращения и борьбы с незаконной торговлей должны предприниматься другие меры, не снижение налогов. Испания – великолепный пример применения исключительно эффективной стратегии. В 1997-1998 годах Испания объединила усилия с соседними странами,

<sup>5</sup> Техническое руководство ВОЗ по администрированию налога на табак, 2010

и поставки контрабандного товара сократились из-за лучшего пограничного контроля.<sup>6</sup> Стратегии, направленные на снижение поставок контрабандных сигарет контейнерами (в сотрудничестве со странами, где контрабандный товар производится), более эффективны, нежели борьба с розничной и уличной торговлей контрабандным товаром.

Существуют проверенные меры по борьбе с незаконной торговлей табачными изделиями: развитие обмена оперативной информацией, улучшение работы таможни, расширение международного сотрудничества. Кроме того, страны уже значительно продвинулись в переговорах по Протоколу о незаконной торговле в рамках РКБТ, поэтому сейчас самое время ввести более высокие налоги на табак.

### **Министерства финансов могут спасти жизни**

Табак дорого стоит обществу во многих отношениях. Курильщики чаще отсутствуют на работе, чем их некурящие коллеги. Более того, значительные суммы здравоохранения тратит на лечение заболевших курильщиков. В этом смысле налоги на табак – весьма эффективное средство для предотвращения смертей и болезней, обусловленных курением. Например, если бы Россия решила увеличить налоги на табак до 70% от розничной цены, удалось бы предотвратить по всей стране более 2,7 миллиона смертей, обусловленных употреблением табака.<sup>7</sup> Кроме того, более высокие налоги на табак могут снизить расходы на лечение некурящих, которые заболели из-за вредного воздействия вторичного табачного дыма. Более высокие налоги на табак также могли бы снизить экологические издержки, связанные с выращиванием табака, такие как сокращение лесов и деградация окружающей среды.

Более высокие налоги на табак спасают жизни. Возглавив процесс или приняв участие в разработке руководящих принципов в области налогов на табак, Министерства финансов могли бы внести значительный вклад в улучшение глобального здоровья общества.

### **Налоги на табак: варианты и возможности**

Существуют различные способы реализации налогов на табак, и они не требуют создания дополнительной системы управления ими. Налоги на табак могут собираться разными способами. В настоящее время в мире существует четыре основных пути сбора налогов на табак:

- **Акцизные сборы:** Обычно применяются к определенной категории товаров (импортных или местного производства), часто взимаются по месту производства/импорта, акцизные сборы могут исчисляться в виде установленной суммы на единицу продукции (специальный налог) или же в процентах от стоимости продукции (налог на стоимость);
- **НДС:** Налог на добавленную стоимость – широко распространенный потребительский налог;
- **Налоги с розничного оборота:** Налоги с розничного оборота исчисляются только от итоговой розничной цены товара (как это видно из названия) и в настоящее время эти налоги почти повсеместно ограничены в США;
- **Пошлины на импорт:** Обычно применяются странами в виде определенных тарифов на импорт сигарет.

Существующее разнообразие схем налогообложения предоставляет разнообразные преимущества. Наиболее важное из них – разнообразие механизмов сбора налогов, которое позволяет разработать такие политики налогообложения, которые учитывают местные условия и приоритеты. Кроме этого, принимая во внимание это разнообразие, каждая страна уже использует какую-либо схему налогообложения. Поэтому, введение нового налога не приведет к увеличению расходов по управлению системой налогообложения.

---

<sup>6</sup> Joossens L, “Report on Smuggling Control in Spain”, не датировано.

<sup>7</sup> Ross H, Shariff S, and Gilmore A, “Economics of Tobacco Taxation in Russia” Инициатива Блумберга по сокращению потребления табака, 2009.

Политики налогообложения стали более единообразны в последнее время. Например, с принятием различных торговых соглашений импортные пошлины на табачные изделия снизились во многих регионах. Эта тенденция требует активного вмешательства министерств финансов, которым стоит обменяться опытом и обсудить наилучшие практики в ходе всемирного форума, например, такого как рабочая группа по разработке руководящих принципов осуществления Статьи 6.

### **Разработка руководящих принципов**

Министерства финансов играют важную роль в процессе развития РКБТ. В Статье 6 Конвенции признается важность мер по налогообложению табака для здравоохранения и борьбы против табака. Министерства финансов являются экспертами в этой сфере, и однозначно заинтересованы принимать более активное участие в обсуждениях данного вопроса. Участие в разработке руководящих принципов предоставит Министерствам финансов ряд преимуществ:

- 1. Поддержка налогов на табак:** Разработка руководящих принципов облегчит введение и увеличение налогов на табак на национальном уровне, регламентирует этот процесс и обеспечит поддержку со стороны экономистов, международных финансовых организаций и институтов гражданского общества.
- 2. Глобальный форум для обсуждения идей и подходов:** В условиях глобализации от стран требуется более скоординированная деятельность во многих сферах, в том числе и в области налогообложения. Процесс разработки руководящих принципов гарантирует, что в ходе переговоров каждая страна (Сторона Конвенции) сможет поделиться своим опытом и выказать свою озабоченность по различным вопросам.
- 3. Укрепление достигнутых позиций:** И, наконец, Стороны уже решили бороться с незаконной торговлей, проходят переговоры по Протоколу по борьбе с незаконной торговлей табачными изделиями в рамках РКБТ. Таким образом, сейчас самое время разработать руководящие принципы по осуществлению налогообложения, и министерства финансов обязательно должны быть вовлечены в этот процесс.

### **Заключение**

РКБТ направлена на глобальную борьбу против табака и в особенности сфокусирована на вопросах здравоохранения. Тем не менее, для повышения эффективности, борьба против табака должна подразумевать активную работу и в других областях, и иметь прочную экономическую базу. Учитывая нынешний экономический климат, продвижение переговоров по Протоколу по борьбе с незаконной торговлей табачными изделиями, а также необходимость смотреть в будущее, сейчас самое время министерствам финансов присоединиться к процессу развития РКБТ и принять участие в разработке руководящих принципов осуществления Статьи 6.