



Этот документ относится к пункту 6.1 предварительной повестки дня.

Пятая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака,
12-17 ноября 2012 года, Сеул, Южная Корея

Аналитический обзор ФСА: Руководящие принципы осуществления Статьи 6

Основные рекомендации

- Чрезвычайно важно принять руководящие принципы осуществления Статьи 6 в ходе Пятой сессии КС;
- Для усовершенствования проекта руководящих принципов в него необходимо внести некоторые изменения, в частности, в пункты, касающиеся налоговых структур, незаконной торговли и использования поступлений от налогов на табак;
- Сторонам также необходимо обсудить вопросы сбора данных и технической помощи в осуществлении Статьи 6, а также возможные изменения механизма отчетности РКБТ; необходимо запросить экспертное мнение по данным вопросам.

Введение

Повышение налогов на табак – единственная широко признанная эффективная мера по борьбе против табака, в частности, с точки зрения немедленного и долгосрочного влияния на потребление табака и распространенность курения среди молодежи. В отличие от многих других мер, повышение налогов может осуществляться неоднократно.

Однако с самого вступления РКБТ в силу в 2005 году Статья 6 осуществлялась недостаточно и не в полной мере. Основной проблемой в осуществлении стало разделение полномочий: чаще всего министерства здравоохранения отвечают за борьбу против табака, но не имеют влияния на налоговую политику. Министерства финансов обычно рассматривают акцизные налоги на табак как один из видов косвенных налогов и не оценивают в достаточной мере их пользу для здравоохранения и бюджета.

Кроме этого, табачная промышленность прилагает все усилия, чтобы убедить правительства в необходимости сохранения низких налогов. Обычно табачные компании энергично лоббируют отклонение любых предложений о введении налогов на табак, оказывая влияние как на политиков – в том числе и на самых высоких уровнях власти, так и на чиновников. Чаще всего, они заявляют, что любое повышение налогов приведет к полному провалу, вызовет взрывной рост нелегальной торговли, что приведет к снижению налоговых поступлений в бюджет и увеличению распространенности курения среди молодежи. Хотя данные аргументы уже много раз были развенчаны, табачная промышленность не оставляет попытки «продать» эту дезинформацию.

В дополнение к этому некоторые Стороны испытывают трудности, связанные с существованием на их территории сложной структуры налогов на табак. Например, структуры, в которой существует несколько уровней налоговых ставок на сигареты, то есть, различные ставки для сигарет с фильтром и без, для сигарет разной длины, для дорогих и дешевых марок, и так далее. Некоторые структуры налогов на табак способны снизить эффективность повышения налогов на табак, так как в результате повышения потребление сместится с одного сегмента рынка на

другой, что помешает заметному сокращению потребления табака и снизит возможные налоговые поступления в бюджет.

Для решения таких технических вопросов руководство Конференции Сторон РКБТ, в виде руководящих принципов, может оказаться весьма полезным.

Стоит отметить, что рабочая группа по Статье 6 была самой многочисленной из всех групп, работавших между сессиями КС¹, в нее вошли представители из всех регионов. Еще важнее отметить, что в группу входило примерно равное количество представителей министерств здравоохранения и финансов, что позволило соблюсти как интересы здравоохранения, так и учесть все технические детали.

Положительные особенности проекта руководящих принципов осуществления Статьи 6

1. Руководящие принципы

В проекте руководящих принципов однозначно признается, что ценовые и налоговые меры являются «важным элементом политики борьбы против табака». В тексте явно подчеркивается главное экономическое обоснование необходимости введения более высоких налогов на табак: внешние последствия употребления табака, как в виде прямых издержек на здравоохранение, так и в виде высоких косвенных издержек, например, из-за смерти трудоспособных работников в среднем возрасте.

Руководящий принцип (iv), подчеркивающий как экономическую эффективность налогов на табак, так и их эффективность с точки зрения сокращения неравенства в отношении здоровья, заслуживает особого внимания.

Следует выразить признательность рабочей группе и за то, что в руководящих принципах подчеркивается необходимость защиты политик налогообложения табака от влияния коммерческих интересов, как того требует Статья 5.3. Важно отметить, что политика налогообложения табака является составной частью «политики общественного здравоохранения», и в данном отношении должна применяться Статья 5.3 и руководящие принципы ее осуществления.

2. Связь между ценой и потреблением/распространенностью (2.1); Налогообложение и доступность (2.2)

В проекте руководящих принципов приводится краткий и содержательный обзор связи цены и эластичности спроса на табачные изделия, включающий в себя и ссылки на самые новейшие научные данные, относящиеся к данным вопросам.

Освещение вопросов доступности особенно полезно, в связи с тем, что во многих странах в настоящее время происходит быстрый рост доходов населения, а многие из них являются «горячими точками» мировой табачной эпидемии. В таких странах необходимо значительно повышать налоги на табак, чтобы гарантировать, что положительная тенденция роста доходов не приведет к отрицательным побочным эффектам в виде повышения смертности и заболеваемости, связанных с употреблением табака.

3. Долгосрочная национальная политика, включая показатели для налоговых ставок

¹ Рабочие группы, учрежденные Конференцией сторон. ВОЗ.
http://www.who.int/fctc/protocol/guidelines/working_groups/ru/. По состоянию на 12 октября 2012 года.

(3.2)

Не может не радовать, что рабочая группа включила в проект следующую рекомендацию: «Сторонам следует создать последовательную долгосрочную политику в отношении структуры налогообложения табака, включая показатели налоговых ставок, с тем, чтобы достичь своих целей в течение определенного периода времени».

Как уже говорилось, Статья 6 – важная часть РКБТ, и ее осуществление требует *постоянных усилий* для достижения конкретных целей в области общественного здравоохранения. Цели и задачи национальных политик могут быть различными для разных Сторон, в зависимости от экономической ситуации и положения дел с табачной эпидемией в каждой из стран, но принцип, требующий, чтобы каждая Сторона имела четкую и долгосрочную налоговую политику, чрезвычайно важен.

Мы рекомендуем, для полной ясности, указать защиту здоровья в качестве цели. Это позволило бы согласовать рекомендацию с текстом самой Статьи 6, где говорится, что ценовая и налоговая политика осуществляется «с тем чтобы содействовать достижению целей в области здравоохранения, направленных на сокращение потребления табака».

4. Полнота охвата/схожесть налогового бремени для различных табачных изделий

В проекте руководящих принципов справедливо подчеркивается важность структурирования налогообложения с целью максимизировать влияние повышения налогов на общественное здравоохранение. Во многих странах заменители сигарет, такие как табак для самокруток, облагаются более низкими налогами, что позволяет потребителям переключиться на более дешевый товар, что, в свою очередь, приводит к тому, что цели повышения налогов (улучшение здоровья и увеличение поступлений в бюджет) оказываются достигнуты лишь частично. Такая же картина наблюдается в странах, где широко распространены кальяны, биди и другие виды табачных изделий, отличные от сигарет.

5. Необходимость прозрачности и информации

Как говорится в Разделе 8 «Международное сотрудничество», «для любых политических и регулирующих мер необходимы транспарентные и достаточно всеобъемлющие данные». Действительно, во многих странах табачная промышленность пытается воспользоваться *недостатком* информации, чтобы убедить правительства не повышать налоги. Возможно, КС выразит желание рассмотреть этот вопрос в будущем, после того, как руководящие принципы осуществления Статьи 6 будут приняты. (См. раздел «Предстоящая работа» данного обзора.)

Разделы, которые следовало бы доработать

[Чтобы ознакомиться с альтернативными формулировками, обратитесь к дополняющему этот документ Пошаговому анализу проекта руководящих принципов осуществления Статьи 6: рекомендации ФСА относительно изменений и усовершенствований.]

1. Упрощение разделов, касающихся структуры налогообложения

В третьем разделе проекта руководящих принципов, озаглавленном «Системы налогообложения табака», приводится подробный обзор специфических, адвалорных и смешанных систем налогообложения. Обсуждение систем налогообложения действительно относится к сути руководящих принципов, но, вне всякого сомнения, важно провести грань между действительно необходимым анализом, который может послужить неким практическим руководством, и чрезмерно подробным изложением информации, которая, вполне возможно, не найдет применения во многих странах.

По мнению FCA, обзор слишком полагается на опыт Европейского Союза и во многом опирается на его директиву о налогах на табак. Хотя ЕС и достигло значительных успехов, используя данную директиву, что, вне всякого сомнения, спасло тысячи жизней, другие Стороны, в свою очередь, тоже демонстрируют определенные успехи, используя иные системы. Это в особенности касается разделов, посвященных смешанным системам (3.1.4) и системам с минимальными ставками (3.1.5), здесь авторы проекта не просто демонстрируют возможные варианты политик, а выступают за определенный подход. Например, на это указывают формулировки «обеспечивает хорошо сбалансированную справедливую налоговую структуру» и «положительный опыт был получен в результате широкого использования смешанной системы с минимальными ставками (специфическими и адвалорными)». В разделе 3.2 обсуждаются концепции «самая популярная ценовая категория» и «взвешенная средняя цена», которые, вполне возможно, неактуальны для большинства Сторон.

Аналогичные вопросы вызывает упоминание влияния различных структур налогообложения на корпоративные стратегии ценообразования. При обсуждении специфической акцизной пошлины упоминается, например, маржа производителей; в следующем разделе (об адвалорной пошлине) – «сравнимое отношение ко всем участникам рынка»; в разделе о смешанных системах – «сбалансированное налогообложение всех марок и равные условия между производителями». Хотя в некоторых случаях может оказаться целесообразным принимать во внимание влияние различных структур налогообложения на прибыли производителей, проект, тем не менее, не предлагает объективного анализа преимуществ и недостатков различных систем; вместо этого, предлагаемый текст выглядит, как попытка обосновать выбор, сделанный в свое время Европейским Союзом.

По мнению FCA, советы по поводу выбора вариантов налоговых структур должны быть сведены к двум основным пунктам:

- С учетом вышеизложенного, специфические налоги на сигареты (и другие табачные изделия, продаваемые поштучно) предпочтительнее в большинстве случаев; Сторонам с исключительно адвалорной системой следует, в первую очередь, подумать о введении специфического компонента;
- Многоуровневые структуры (в особенности структуры с различными налоговыми ставками для различных категорий сигарет) создают проблемы, как с точки зрения здравоохранения, так и с точки зрения поступлений в бюджет, их необходимо как можно сильнее упростить.

а) Спорные ссылки на незаконную/трансграничную торговлю

Как уже упоминалось, угроза роста незаконной торговли часто используется табачной промышленностью в качестве аргумента против повышения налогов на табак. Без сомнения, в некоторых странах незаконная торговля является серьезной проблемой, и в ходе данной сессии КС ожидается принятие соответствующего Протокола, который содержит политические рекомендации для Сторон, столкнувшихся с подобными трудностями.

Сохранение низких налогов на табак *не* препятствует незаконной торговле (и не предотвращает ее развитие), поэтому чрезвычайно важно, чтобы руководящие принципы не поощряли подобной политики.

В частности:

1. Раздел 3.1.4, о смешанных специфических/адвалорных системах, содержит заявление, что «смешанная система может также помочь предотвратить ситуацию возникновения чисто специфического налогообложения в одной стране и чисто адвалорного налогообложения в соседней стране, что может привести к трансграничному потоку премиальных (дорогостоящих) марок из одной страны в другую и к обратному потоку дешевых марок». Это может быть применимо только к Шенгенской зоне, где отсутствует контроль на внутренних границах и трансграничные покупки являются обычным делом, для остальной части мира этот аргумент вряд ли применим.
2. В разделе 3.2 говорится, что «низкие уровни акцизных пошлин в РПЦ (розничной цене продажи), а также значительные различия внутри регионов или между соседними странами имеют ряд негативных последствий, таких как трансграничные потоки и растущие объемы незаконной торговли...» Очень важно не допускать предположения, что разница в налогах между соседними странами *автоматически* приведет к росту незаконной торговли. На самом деле, большую часть незаконно продаваемых в мире табачных изделий составляют изделия, *избежавшие налогообложения*; контрабандистов этих изделий совершенно не волнует уровень налогов в стране происхождения товара, так как они не намереваются платить никаких налогов.
3. Рекомендация, приведенная в конце раздела 3.3 (о необходимости схожего налогового бремени для различных табачных изделий), гласит, что уравнивание налоговых ставок для всех категорий изделий необходимо «во избежание отрицательных последствий, таких как замещение изделий или увеличение незаконной торговли»; уравнивание налоговых ставок «должно сопровождаться сильной политикой и мерами борьбы против незаконной торговли табачными изделиями». В общем случае, борьба с незаконной торговлей никак не связана с вопросом сопоставимых налоговых ставок на различные изделия.

В Разделе 7 проекта руководящих принципов совершенно правильно отмечено, что «опыт показывает, что налоги и цены не являются главными причинами незаконной торговли. Цена является всего лишь одним из многих факторов, которые могут влиять на незаконную торговлю».

в) Использование поступлений в бюджет – финансирование борьбы против табака

Вопрос о целесообразности и/или возможности использования так называемого «целевого налога» на табак – то есть, такого положения в законе, которое бы требовало использования определенной части поступлений от налогов на табак на борьбу против табака (или, в некоторых случаях, на цели общественного здравоохранения) - вызывает горячие споры между Сторонами.

Следует признать, что бюджетные системы разных стран сильно различаются. Например, в некоторых странах, где все вопросы относительно бюджета решаются референдумом, введение «целевого налога» может оказаться простым делом. В других странах правительство может вполне обоснованно предположить, что закон, вводящий «целевой налог», является неконституционным. Между этими вариантами есть множество промежуточных. Однако, в странах, где используется «целевой налог», наблюдаются весьма позитивные результаты; это позволило, например, в Таиланде, реализовать значимые проекты в области борьбы против табака.² ВОЗ отмечает, что существует

² “The Political Economy of Tobacco Taxation.” *WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration*. Geneva: WHO, 2010. 62-94.

достаточное количество стран, где «целевой налог» на табак существует в том или ином виде.³

По мнению ФСА, следует согласиться с рекомендацией, что сторонам «нужно рассмотреть возможность» использования части поступлений в бюджет от налогообложения табака, в том числе, и на финансирование осуществления РКБТ. Рассмотрение какого-либо вопроса не означает обязательного положительного решения, но подобная рекомендация будет посылать сигнал, что стоит обратить серьезное внимание на положительный опыт Таиланда и других Сторон.

с) Упрощение и уточнение текста, относящегося к безналоговым/беспошлинным изделиям

Статья 6 РКБТ предписывает Сторонам «вводить или сохранять меры, которые могут включать... запрещение или ограничение, в соответствующих случаях, продажи безналоговых и беспошлинных табачных изделий лицам, осуществляющим международные поездки, и/или ввоза ими этих изделий».

Есть, по меньшей мере, два аргумента в пользу запрета беспошлинной торговли табачными изделиями.

Во-первых, беспошлинные изделия сравнительно дешевы, а общая цель Статьи 6 – способствовать установлению высоких цен на табачные изделия и, следовательно, снижению их потребления и уменьшению распространенности курения. Кроме этого, нельзя привести ни одного разумного с точки зрения здравоохранения довода в пользу того, например, чтобы часто путешествующие люди имели регулярный доступ к сигаретам за полцены.

Во-вторых, существование законного беспошлинного рынка может послужить (и служит) источником для определенных видов незаконной торговли, доказательством чего служит регулярное появление на «черном рынке» многих стран изделий, маркированных «для беспошлинной продажи». Это не обязательно означает, что контрабандисты покупают сигареты в магазинах беспошлинной торговли; утечки беспошлинных изделий, по всей вероятности, происходят гораздо раньше, например, с оптовых складов или даже с территории фабрик.

Проект руководящих принципов содержит определенное число комментариев, которые могут внести путаницу в вопрос о беспошлинной торговле. Например, это относится к тому, что «безналоговые или беспошлинные магазины в наземных пунктах пересечения границ» упоминаются как «возможное место происхождения незаконных поставок безналоговых или беспошлинных сигарет для конечных потребителей», а далее даже делается предложение провести «различие между особенностями поездок наземным, воздушным или морским транспортом». Нет никаких свидетельств необходимости введения подобного различия, тем не менее, создается впечатление, что в проекте предполагается, что утечка товара *на розничном уровне* является основным каналом появления беспошлинной продукции на рынке.

Рекомендация в конце Раздела 6 ссылается лишь на половину соответствующего текста Статьи 6 РКБТ (т.е. «Сторонам следует рассмотреть возможность запрещения или ограничения безналоговых или беспошлинных продаж табачных изделий»). Нет никакого упоминания о «запрете ввоза безналоговых или беспошлинных табачных

³ “The Political Economy of Tobacco Taxation.” *WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration*. Geneva: WHO, 2010. 62-94.

изделий лицами, осуществляющими международные поездки», что ослабляет руководящие принципы в сравнении с Конвенцией.

Кроме того, создается впечатление, что рекомендация подразумевает, что безналоговые и беспошлинные продажи становятся проблемой только тогда, когда «доказана» их связь с незаконной торговлей. Это противоречит Статье 6 РКБТ, которая не делает подобного различия, и, в любом случае, это различие нелогично. Так как беспошлинная торговля табачными изделиями не приносит пользы никому, кроме табачных компаний и компаний-операторов беспошлинной торговли, для которых она является рекламным инструментом, Сторонам следует рассмотреть возможность немедленного запрета подобной торговли, в качестве превентивной меры и для повышения, пусть и незначительного, средней цены на табачные изделия.

Предстоящая работа

Как и в случае с другими руководящими принципами, принятие руководящих принципов осуществления Статьи 6 должно стать началом ускоренного осуществления данной статьи, а не завершением работы.

ФСА рекомендует Сторонам рассмотреть следующие важные направления предстоящей работы.

- **Приведение механизма отчетности РКБТ в соответствие с руководящими принципами/усовершенствование**

Существующий механизм отчетности РКБТ⁴ содержит ряд вопросов, касающихся осуществления Статьи 6: предложение табачных изделий (2.5.1-2.5.3), конфискация незаконных табачных изделий (2.6.1-2.6.6), налогообложение (2.8.1-2.8.7), цены на табачные изделия (2.9.1-2.9.4), ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак (3.2.1.1-3.2.1.5).

После принятия руководящих принципов Стороны, вероятно, захотят привести механизм отчетности в соответствие с руководящими принципами. В частности:

- В проекте руководящих принципов подчеркивается важность уменьшения *доступности* табачных изделий, а также мониторинг данного показателя. Было бы полезно, если бы Стороны отчитывались конкретно по этому показателю, хотя для этого необходимо согласовать, какие именно типы индикаторов лучше использовать (например, какой процент ВВП на душу населения нужно потратить, чтобы купить 100 сигарет);
- В проекте руководящих принципов (раздел 3.2) приводится важная рекомендация: Сторонам следует создать «последовательную долгосрочную политику в отношении структуры налогообложения табака, включая показатели налоговых ставок». Это можно осуществить различными способами, учитывая ситуацию в стране. Было бы полезно, если бы в механизм отчетности был включен вопрос о том, какой конкретно политический подход выбрала сторона и какой цели планирует добиться;
- В пункте 2.9.1 запрашивается информация о розничных ценах на «три марки национальных и импортных табачных изделий с наибольшими объемами продаж в наиболее посещаемой торговой точке вашей столицы». Конечно, хоть какие-то данные лучше, чем отсутствие данных вообще, но многие Стороны, скорее всего, получают более корректные данные о ценах из других источников. Например, национальные статистические агентства проводят регулярные опросы, чтобы

⁴ См. http://www.who.int/fctc/reporting/reporting_instrument/ru/index.html.

определить Индекс потребительских цен. Эти Стороны могут предоставить *среднюю* цену на многие виды табачных изделий, продаваемых в стране.

- **Сбор и анализ данных**

Одним из препятствий для принятия оптимального решения относительно налогов на табак является отсутствие легкодоступных и объективно проанализированных данных о ключевых особенностях национального рынка табачных изделий.

Приведем пример: в проекте руководящих принципов говорится о важности «препятствующих мер» (раздел 4.3). Препятствующие меры должны предприниматься в отношении широко распространенной практики накопления табачных изделий на складах, на оптовом или розничном уровне, в ожидании повышения налогов на табак – в особенности, если об этом повышении объявлено за несколько месяцев. Планировать такие препятствующие меры довольно затруднительно, так как существуют и вполне законные причины, по которым уровень производства (в случае наличия национальной табачной промышленности) и импорта (в случае ввоза изделий из-за границы) может колебаться от месяца к месяцу.

Правительства, которые не имеют независимой возможности проверить розничные продажи или складские запасы на разных этапах цепи поставок, могут быть введены в заблуждение табачной промышленностью, так как создается впечатление, что повышение налогов на табак оказывает большее влияние, чем ожидалось, на объемы законных продаж и ведет к снижению поступлений в бюджет.

Множество других примеров подтверждают, как опасно полагаться на неподтвержденные данные табачной промышленности при осуществлении Статьи 6. В данном случае может оказаться очень полезным разработать некую форму внешней отчетности, которая может включать в себя следующие данные:

- Минимальный набор данных, необходимый для того, чтобы Сторона могла принять взвешенное решение по поводу налогов на табак (необходимые данные);
- Дополнительные данные, которые могут оказаться полезными (данные, которые не помешало бы иметь);
- Возможные недорогие и эффективные способы сбора данных;
- Виды *анализа* данных, необходимые для принятия взвешенного решения по поводу налогов на табак (например, оценки ценовой эластичности);
- Возможные соглашения о сотрудничестве между Сторонами, или соответствующими многосторонними организациями, способствующие сбору и анализу соответствующих данных (например, некие механизмы, которые можно разработать централизованно).

3. Техническая помощь и помощь в создании потенциала

В ходе Пятой сессии КС Стороны, вероятно, обсудят соглашения о предоставлении помощи в создании потенциала и технической помощи в осуществлении различных мер, предписываемых РКБТ. Однако Статья 6 выделяется на фоне других статей, так как ответственным за ее осуществление учреждением в большинстве Сторон станет, скорее всего, Министерство финансов. Это означает, что процесс разработки и осуществления эффективной политики налогообложения табака будет существенно отличаться, скажем, от разработки и обеспечения осуществления законодательства в области борьбы против табака, касающегося, например, создания среды, свободной от табачного дыма (Статья 8), рекламы, стимулирования продажи и спонсорства (Статья 13) или маркировки (Статья 11).

В настоящее время множество различных многопрофильных агентств и неправительственных организаций предоставляют ценную техническую помощь в области борьбы против табака. Однако если Стороны ускорят осуществление Статьи 6, спрос на техническую помощь, скорее всего, значительно превысит предложение.

Было бы полезно, если бы к Шестой сессии КС получила экспертную оценку по следующим вопросам:

- Природа необходимой технической помощи (какого опыта/возможностей не хватает Сторонам);
- Масштабы необходимой технической помощи (т.е., сколько Сторонам потребуется значительная техническая помощь в определенный период времени);
- Механизмы предоставления технической помощи (руководства, вебинары, семинары с личным присутствием, помощь экспертов, стажировки, курсы);
- Партнеры по оказанию технической помощи (соответствующие агентства или организации и то, каким именно опытом они располагают).

Заключение

Принятие руководящих принципов осуществления Статьи 6 станет важным этапом в осуществлении РКБТ, так как политика налогообложения табака – очень важный, но часто недооцениваемый элемент борьбы против табака.

Проект руководящих принципов, подготовленный рабочей группой по Статье 6, дает отличную возможность завершить разработку руководящих принципов в ходе Пятой сессии КС. ФСА напоминает Сторонам, что табачная промышленность решительно сопротивляется эффективным политикам налогообложения табака и, вне всяких сомнений, будет склонять некоторых делегатов заблокировать принятие руководящих принципов или смягчить их требования до неузнаваемости.

ФСА также рекомендует Сторонам, принимая руководящие принципы, запросить экспертную помощь или создать экспертную группу по вопросам, связанным со сбором и анализом данных, предоставлением технической помощи и помощи в создании потенциала, усовершенствованием механизма отчетности для приведения его в соответствие с новыми руководящими принципами.