

**FCTC**РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ ВОЗ
ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА

**Конференция Сторон
Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе
против табака**

Четвертая сессия
Пунта-дель-Эсте, Уругвай, 15–20 ноября 2010 г.
Пункт 5.7 предварительной повестки дня

**FCTC/COP/4/11
15 августа 2010 г.**

Ценовая и налоговая политика (в связи со Статьей 6 Конвенции)

Технический доклад Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости

Введение

1. В Статье 6 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака говорится: "Стороны признают, что ценовые и налоговые меры являются эффективным и важным средством сокращения потребления табака различными группами населения, особенно молодежью". Далее она призывает Стороны принять и поддерживать налоговую и ценовую политику, которая будет "содействовать достижению целей в области здравоохранения, направленных на сокращение потребления табака" и обеспечит запрещение (или ограничение) продажи и/или импорта безналоговых и беспошлинных табачных изделий.

2. На своей третьей сессии (Дурбан, Южная Африка, 17-22 ноября 2008 г.) Конференция Сторон, сославшись на Статью 6 Рамочной конвенции, постановила¹ "предложить через Секретариат Конвенции Инициативе ВОЗ по освобождению от табачной зависимости подготовить на основе заключений экспертов всеобъемлющий технический доклад по ценовой и налоговой политике для представления четвертой сессии Конференции Сторон".

3. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с решением FCTC/COP3(8). Он содержит краткий обзор фактических данных, свидетельствующих об эффективности увеличения налогов и цен на табак для сокращения употребления табака, обзор существующих налогов на табачные изделия и налоговых структур в мире, а также описание потенциальных доходов от более высоких налогов на табачные изделия и того, как этот доход можно использовать для поддержки других мероприятий по борьбе против табака и деятельности по укреплению здоровья.

¹ Решение FCTC/COP3(8).

Налоги, цены и общественное здравоохранение

4. Более высокие налоги на табачные изделия ведут к более высоким ценам, что сокращает потребление табака и ведет к преимуществам для здоровья в результате соответствующего сокращения случаев смерти и заболеваний, вызванных употреблением табака. Эффективность более высоких налогов и цен на табачные изделия для сокращения употребления табака, особенно среди экономически неблагополучных и молодых людей, была продемонстрирована в многочисленных исследованиях¹. Ключевым экономическим средством исследования воздействия увеличения цен на потребление табака является понятие эластичности цен, которое представляет собой пропорциональное сокращение потребления в результате повышения цены на 1%. Например, ценовая эластичность спроса на сигареты, равная -0,5, означает, что повышение цен на сигареты на 10% сокращает общее потребление сигарет на 5%. Чем ниже эластичность цен в абсолютном выражении, тем меньше спрос реагирует на изменение цен.

5. Почти все исследования, проведенные в странах с высоким уровнем доходов, дали оценки эластичности цен на сигареты от -0,25 до -0,5 с наибольшей группировкой вокруг -0,4². Другими словами, 10%-ное увеличение цены на сигареты в большинстве случаев, вероятно, уменьшит потребление сигарет в этих странах на 4%. В тех случаях, когда учитывался наркотический характер употребления табака, исследования показали, что спрос является более ценозависимым в долгосрочном плане, чем в краткосрочном.

6. Последние исследования в странах с низким и средним уровнями доходов свидетельствуют о том, что ценовая эластичность спроса в этих странах фактически оказалась ниже, чем сделанная ранее оценка приблизительно в -0,8³. В Китае, например, ценовая эластичность спроса на сигареты, по оценке, находится в диапазоне

¹ Обзоры обсуждаемых в этом разделе исследований Chaloupka FJ et al. Taxation of tobacco products. См. в работе: Jha P, Chaloupka FJ, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000. См. также Ross H, Chaloupka FJ. Economic policies for tobacco control in developing countries. *Salud Publica de México*, 2006, 48(1):113–120.

² См., например, Chaloupka FJ et al. Taxation of tobacco products. См. в работе: Jha P, Chaloupka FJ, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

³ См. Chaloupka FJ et al. Taxation of tobacco products. См. в работе: Jha P, Chaloupka FJ, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, 2000. См. также Ross H, Chaloupka FJ. Economic policies for tobacco control in developing countries. *Salud Publica de México*, 2006, 48(1):113–120.

от -0,50 до -0,64¹. В Индии оценки ценовой эластичности составляют от -0,86 до -0,92 для биди и от -0,18 до -0,34 для сигарет².

7. Исследования, в которых использовались данные обследований для изучения реагирования различных подгрупп населения на изменения цен на табачные изделия, показали постоянные результаты в отношении различий в возрасте и социально-экономическом статусе. Молодые люди в два-три раза более зависимы от изменений на налоги и цены, чем люди более старшего возраста, причем более высокие налоги и цены являются особенно эффективными в предотвращении перехода молодых людей из группы экспериментирующих в группу регулярных и зависимых пользователей табачных изделий³. Подгруппы населения с более низким социально-экономическим статусом больше зависят от изменения цен, чем подгруппы населения с более высоким социально-экономическим статусом.

8. Налоги и цены влияют как на распространенность употребления табака, так и на количество табачных изделий, потребляемых пользователями. Оценки из стран с высоким уровнем доходов свидетельствуют о том, что приблизительно половина общего воздействия увеличения цены на употребление табака является результатом его воздействия на распространенность. Хотя относительное воздействие на распространенность и потребление значительно варьируется в зависимости от исследований и стран, сравнительные исследования из стран с низким и средним уровнями доходов также подтвердили, что цены на сигареты влияют как на распространенность, так и на интенсивность курения сигарет^{4,5}.

9. Если употребление табачного изделия уменьшается в ответ на увеличение цены на него, частично это уменьшение компенсируется увеличением употребления других табачных изделий, цены на которые остаются неизменными. Поэтому сравнимые налоги и увеличение налогов на все табачные изделия доводят до максимума воздействие для общественного здравоохранения таких увеличений посредством сведения к минимуму возможностей для замены.

¹ Hu T-W, Mao Z. *Economic analysis of tobacco and options for tobacco control: China case study*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization, 2002 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 3).

² John RM. Price elasticity estimates for tobacco products in India. *Health Policy Planning*, 2008, 23(3):200–209.

³ Chaloupka FJ. *The effects of pricing and tax policies on youth tobacco use*. Unpublished paper presented at the Global Consultation on Effective Youth Tobacco Control Policy Interventions. (Неопубликованный доклад, представленный на Глобальной консультации по эффективным мероприятиям по борьбе против употребления табака среди молодежи.). Женева, 25-27 марта 2008 г.

⁴ Adioetomo SM, Djutaharta T, Hendratno. *Cigarette consumption, taxation and household income: Indonesia case study*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization, 2005 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 26).

⁵ Kyaing N. *Tobacco economics in Myanmar*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization, 2003 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 14).

10. Увеличения налогов не только являются эффективными для сокращения употребления табака, но они также являются наиболее экономически эффективными практическими мерами борьбы против табака^{1,2}. Увеличение цен на 33%, достигнутое по стоимости 13-195 долл. США на годы спасенной здоровой жизни (измеренные в годах жизни, скорректированных на инвалидность), могло бы предотвратить 22-65 миллионов случаев смерти, относимых на счет употребления табака, во всем мире, что эквивалентно приблизительно 5%-15% всех ожидаемых случаев смерти, относимых на счет употребления табака, среди всех курильщиков в 2000 г.; в странах с низким и средним уровнями доходов, на которые приходится около 90% предотвращенных случаев смерти, стоимость такого мероприятия составила бы 3-42 долл. США на годы жизни, скорректированные на инвалидность. Увеличение налогов, которое повысило бы реальную цену сигарет на 10%, во всем мире могло бы предотвратить 5-16 миллионов случаев смерти, связанных с табаком, и стоило бы 3-70 долл. США на годы жизни, скорректированные на инвалидность, в странах с низким и средним уровнями доходов².

Налоги на табачные изделия - виды, уровни и структуры

11. Большинство правительств облагают налогами табак и табачные изделия, используя различные налоги, включая акцизный налог, налог на добавленную стоимость (НДС), общие налоги на продажу, пошлины на импорт и/или экспорт табачных изделий и/или другие специальные налоги. Из них акцизные налоги на табачные изделия (включая другие налоги, специально применяемые к табачным изделиям, но под другими наименованиями)³ являются наиболее важными для достижения цели здравоохранения по сокращению потребления табака, так как они применяются только к табачным изделиям и повышают цены на эти изделия относительно цен на другие товары и услуги.

12. Большинство правительств взимают акцизный налог и НДС на табачные изделия и применяют пошлины к импортированным табачным изделиям. Из 182 стран, по которым имеются данные, приблизительно 90% (163 страны) взимают акцизные налоги на табак, почти столько же (156 стран) применяют НДС к табачным изделиям и почти все взимают импортные пошлины⁴. Страны, которые не взимают акцизные налоги на табак, включают страны Совета сотрудничества стран Персидского залива (Бахрейн, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские

¹ Jha P et al. Tobacco addiction. См. в работе: Jameson et al., eds. *Disease control priorities in developing countries*, 2nd ed. Washington, DC, Oxford University Press and World Bank, 2006: 869–885.

² Ranson MK et al. Global and regional estimates of the effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco control policies. *Nicotine and Tobacco Research*, 2002, 4:311–319.

³ Например, "потребительский налог" взимаемый с сигарет в Китае, и отдельные ставки общего налога на продажи, применяемые к табачным изделиям в Египте.

⁴ Доклад ВОЗ о глобальной табачной эпидемии, 2009 г.: создание среды, свободной от табачного дыма. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2009 г. (http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563918_eng_full.pdf, последний доступ 29 апреля 2010 г.).

Эмираты), некоторые островные страны Тихого океана (в том числе Острова Кука, Кирибати, Маршалловы Острова, Науру, Ниуэ и Палау), некоторые страны Карибского бассейна (в том числе Антигуа и Барбуда, Гренада и Сент-Люсия), а также несколько других (в том числе Афганистан, Бенин, Мальдивские Острова и Сан-Томе и Принсипи). Во многих странах, которые не взимают акцизные налоги на табак, табачное производство либо является незначительным, либо отсутствует, и к импортированным табачным изделиям применяются исключительные пошлины. Ставки НДС в странах, которые его применяют к табачным изделиям, значительно варьируются - от 2% до 20%. Импортные пошлины также значительно варьируются, и в некоторых странах ставки достигают более 100% от заявленной импортером цены СИФ (стоимость, страхование, фрахт)¹. Однако, поскольку импортные пошлины взимаются со стоимости для импортеров по цене СИФ, их воздействие на розничные цены является гораздо меньшим, чем ставки импортных пошлин. Например, общие налоговые пошлины в процентах от розничной цены в Саудовской Аравии, Бахрейне и Катаре составляют приблизительно 33%, несмотря на высокую ставку импортных пошлин в этих странах (100% от стоимости импорта)².

13. Акцизные налоги могут быть либо специфическими, либо адвалорными. Специфический акцизный налог взимается с количества (например, фиксированная сумма на сигарету или вес табака), тогда как адвалорный акцизный налог взимается на основе стоимости (например, в виде процента от цены изготовителя или розничной цены). Акцизные налоги на табачные изделия, как правило, но не всегда, применяются в начале цепи распределения (к изготовителям или оптовикам).

14. Уровень и вид акцизного налога, применяемого к табачным изделиям, сильно отличаются между странами, как по уровню доходов, так и по регионам. Таблицы 1 и 2 четко иллюстрируют связь между уровнем акцизного налога на сигареты и ценами на сигареты, в соответствии с которой более высокие налоги приводят к более высоким ценам.

15. При группировке стран по уровню доходов, как показано в Таблице 1, средняя цена, средний акцизный налог и налог в виде доли в цене - все они уменьшаются по мере уменьшения доходов. В регионах ВОЗ, как показано в Таблице 2, средние налоги на сигареты и средние цены на сигареты являются самыми высокими в Европейском регионе, за которым идет Регион Западной части Тихого океана. Акцизные налоги на сигареты являются самыми низкими в регионах стран Африки и Восточного Средиземноморья, где на акцизные и другие налоги приходится в среднем в этих двух регионах 40% цены.

¹ *World Tariff Profiles 2009*. Geneva, World Trade Organization/International Trade Centre/United Nations Conference on Trade and Development, 2009.

² *Доклад ВОЗ о глобальной табачной эпидемии, 2009 г.: создание среды, свободной от табачного дыма*. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2009 г. (http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241563918_eng_full.pdf последний доступ 29 апреля 2010 г.)

Таблица 1. Среднеарифметическая цена на наиболее продаваемые марки, акцизный налог на пачку и общая доля налога по группам доходов в странах, 2008 г.

Группа доходов	Средняя цена за пачку (долл. США)	Акцизный налог на пачку (долл. США)	Общая доля налога (% от цены)
Высокие доходы	4,99	2,66	63%
Доходы выше среднего	2,48	1,01	54%
Доходы ниже среднего	1,73	0,54	45%
Низкие доходы	1,06	0,27	39%
Весь мир	2,53	0,95	50%

Источник: Доклад ВОЗ о глобальной табачной эпидемии, 2009 г.: создание среды, свободной от табачного дыма. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2009 г.

Таблица 2. Среднеарифметическая цена на наиболее продаваемые марки, акцизный налог на пачку и общая доля налога по регионам ВОЗ, 2008 г.

Регион ВОЗ	Средняя цена за пачку (долл. США)	Акцизный налог на пачку (долл. США)	Общая доля налога (% от цены)
Африканский регион	1,55	0,40	40%
Регион стран Америки	2,40	0,79	45%
Регион Юго-Восточной Азии	1,40	0,69	55%
Европейский регион	3,87	1,83	63%
Регион Восточного Средиземноморья	1,20	0,43	40%
Регион Западной части Тихого океана	3,42	1,46	54%

Источник: Доклад ВОЗ о глобальной табачной эпидемии, 2009 г.: создание среды, свободной от табачного дыма. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2009 г.

16. Помимо вариаций между странами акцизные налоги, применяемые к сигаретам, иногда значительно варьируются внутри страны. Некоторые страны взимают единый специфический акцизный налог на все сигареты, тогда как другие применяют многоуровневую налоговую структуру, предполагающую дифференцированные специфические акцизы, которые варьируются в зависимости от цен изготовителей, масштабов производства, наличия или отсутствия фильтра, длины сигарет или других факторов. Аналогично этому, некоторые страны взимают единый адвалорный акцизный налог со всех сигарет, тогда как другие налагают дифференцированные

адвалорные налоги, основанные на цене или других факторах. В других странах применяются оба вида акцизов, причем некоторые варьируют уровень специфического налога и/или ставку адвалорного налога на основе цен на сигареты, характеристик сигарет или других факторов. И наконец, некоторые страны применяют минимальный налог к более дешевым маркам сигарет, и некоторые вариации налоговых структур, описанных выше, применяются к более дорогим маркам.

17. Значительные вариации существуют также между странами и внутри стран в уровне и структуре налогов, применяемых к табачным изделиям. Некоторые правительства устанавливают табачные акцизы на различные табачные изделия таким образом, чтобы процент акцизного налога в розничных ценах был сходным во всех изделиях. Другие применяют сильно отличающиеся акцизы к различным видам табачных изделий, в результате чего доля этого налога в цене значительно варьируется между продуктами. В ряде стран некоторые табачные изделия полностью или почти полностью освобождены от акцизных налогов на табак.

Налогообложение табачных изделий: цели и препятствия

18. Уровень и структура табачных акцизов, следовательно, значительно варьируются между странами, причем некоторые правительства принимают относительно простую налоговую систему единого налога ко всем табачным изделиям, а другие используют очень сложные системы взимания различных налогов с различных марок и изделий на основе таких факторов, как цена, вид изделия и его характеристики. Разнообразие табачных акцизов является отражением различных целей правительства и стоящих перед ними препятствий. Цели могут включать получение доходов, охрану здоровья населения, защиту лиц, занимающихся выращиванием/производством табака внутри страны, и обеспечение доступности некоторых табачных изделий экономически неблагополучным слоям населения. Препятствия включают обеспокоенность по поводу возможных отрицательных последствий увеличения налогов на табак, например, если они являются регрессивными (налагают диспропорциональное бремя на экономически неблагополучное население), то они приводят к увеличению незаконной деятельности на рынке табачных изделий или оказывают инфляционное воздействие. Эти вопросы обсуждаются ниже, в том числе тот факт, что в некоторых случаях указываемые препятствия для повышения налогов на табачные изделия, являются вводящими в заблуждение.

Получение доходов

19. Поскольку страны все больше заключают двусторонние, региональные и глобальные торговые соглашения, эффективность импортных пошлин для получения более высоких доходов уменьшается. Поэтому все большее значение приобретают внутренние косвенные налоги, такие как табачные акцизы.

20. Потенциал получения доходов в результате более высоких налогов на табачные изделия зависит от ряда факторов: (1) ценовой эластичности спроса на табачные изделия; (2) доли налогов в розничных ценах на табачные изделия; (3) сложности

налоговой системы; и (4) технических и кадровых возможностей для управления налогообложением. Как упомянуто выше, спрос на табачные изделия демонстрирует низкую ценовую эластичность почти во всех странах, по которым имеются данные. Кроме того, как показывают Таблица 1 и Таблица 2, доля налога в розничных ценах является достаточно низкой, для того чтобы обеспечить такое положение, при котором увеличение налогов на табачные изделия приведет к более высоким доходам. Простота и прозрачность структуры налогов и управления налогообложением уменьшают издержки управления и соблюдения, а также возможности для уклонения от уплаты налогов, что ведет к более высоким и стабильным налоговым поступлениям. Однако хорошо построенной налоговой системы будет недостаточно, если у налогового органа будет отсутствовать технический и кадровый потенциал, необходимый для ее осуществления и управления ею, а также для переоценки системы с учетом изменяющихся обстоятельств.

Охрана здоровья населения

21. Все табачные изделия являются вредными для здоровья и должны постоянно облагаться налогами. Применение единой ставки специфического налога для всех табачных изделий и марок одного и того же изделия доводит до максимума воздействие табачного налога на здоровье населения по сравнению со ставкой адвалорного налога: она приводит к относительно более высокому увеличению потребительских цен и сокращению разрывов в ценах между более дорогими и более дешевыми альтернативами, ограничивая тем самым для пользователей возможности переключиться на другие изделия в ответ на увеличение налогов. Адвалорные акцизы ведут к относительно небольшому увеличению цен и создают большие разрывы в ценах между дорогими и дешевыми марками. Использование адвалорных акцизов создает возможности для переключения пользователей на более дешевые марки/изделия и приводит к зависимости от ценовых решений промышленности. Более того, адвалорные акцизы, вероятно, труднее поддаются управлению и увеличивают возможности для уменьшения налогов и уклонения от налогов, ставя под угрозу положительное воздействие более высоких налогов на табачные изделия для общественного здравоохранения.

22. В целом, помимо более трудного управления, сложная налоговая структура подрывает здравоохранительное воздействие акцизных налогов на табачные изделия в результате создания больших возможностей для уменьшения налогов и уклонения от налогов и значительно большей вариативности, по сравнению с простой налоговой системой, в ценах на табачные изделия, что, в свою очередь, создает возможности для людей переключиться на более дешевые марки/изделия в ответ на увеличение налогов.

23. Сильное управление налогообложением является предпосылкой не только для получения доходов, но и для обеспечения достижения здравоохранительных целей налогообложения табачных изделий. Сильный налоговый орган обеспечивает соблюдение требований налогообложения, уменьшая возможности для уменьшения налогов и уклонения от налогов и поддерживая административные расходы на низком уровне относительно доходов, полученных с помощью налогов. Такой орган должен

обладать необходимыми техническими возможностями для: мониторинга производства и распределения табачных изделий, стратегий установления цен табачной промышленностью, рыночных условий и других факторов, определяющих спрос на табачные изделия; учета последствий альтернативных налоговых структур; и оценки воздействия изменений в налогах на табачные изделия не только на доходы от табачных налогов, но и на употребление табака и его последствия.

Доступность табачных изделий

24. Номинальные увеличения налогов, то есть увеличения "видимой ценности" налогов, нескорректированные на инфляцию, не являются адекватными для достижения здравоохранительных целей, так как реальная стоимость специфических налогов на табачные изделия со временем уменьшается по мере общего повышения уровней цен. Эту проблему можно избежать, если правительства создадут механизм для автоматической корректировки специфических налогов по отношению к инфляции; на данный момент это сделали только Австралия и Новая Зеландия.

25. Увеличения в реальных доходах также влияют на спрос на табачные изделия. Это является более важным в странах с низким и ниже среднего уровнями доходов, так как, согласно имеющимся данным, в этих странах потребление табака увеличивается по мере увеличения доходов. В целом, в странах с высоким уровнем доходов увеличения налогов и цен на табак являются большими, чем увеличения доходов, и, следовательно, табачные изделия со временем становятся менее доступными^{1,2}. В странах с низким и ниже среднего уровнями доходов увеличения налогов и цен исторически были меньшими, чем увеличения доходов, что приводит большей доступности. Например, в Китае, где в период 1990-2005 гг. произошел быстрый рост доходов, сигареты стали более доступными, несмотря на значительное повышение цен на сигареты³. Следовательно, для доведения до максимума здравоохранительного воздействия более высоких налогов на табачные изделия увеличения налогов должны вести к реальному увеличению розничных цен на табачные изделия, которые должны быть большими, чем увеличения реальных доходов.

Воздействие налогов на табачные изделия на группы населения с низкими доходами

26. Если распространенность употребления табака и структуры потребления являются сходными во всех группах доходов, а налоги являются аналогичными в отношении всех табачных изделий, то налоги на табачные изделия являются регрессивными. Однако

¹ Blecher H, van Wallbeek CP. An international analysis of cigarette price affordability. *Tobacco Control*, 2004, 13:339–346.

² Blecher H, van Wallbeek CP. Cigarette affordability and trends: an update and some methodological comments. *Tobacco Control*, 2009, 18:167–175.

³ Hu T-W, Mao Z, Shi J, Chen W. *Tobacco taxation and its potential impact in China*. Paris, International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2008.

сохранение налогов и цен на низком уровне не дает реальной выгоды группам с низкими доходами, так как это поощряет их к большему употреблению табака и подвергает их большей и диспропорциональной доле бремени здравоохранительных и экономических последствий употребления табака.

27. Кроме того, даже если сам налог является регрессивным, воздействие увеличения налога может быть прогрессивным. Будет ли увеличение налога более тяжелым для групп с низкими доходами, зависит от того, как изменится употребление табака в группах с низкими и высокими доходами в ответ на это увеличение налогов. Учитывая данные о различиях в реагировании на цены в зависимости от доходов¹, более высокие налоги на все табачные изделия ведут к относительно крупному сокращению употребления табака в группах с низкими доходами и к увеличению общей доли налогов на табачные изделия, оплачиваемой группами с более высокими доходами. Таким образом, увеличение налога на табак приводит к прогрессивному распределению связанных со здоровьем и экономических преимуществ. В целом можно сказать, что более высокие налоги на табачные изделия не дают преимуществ людям, находящимся в экономически неблагоприятном положении.

28. Поскольку увеличение налога на табак дает дополнительные доходы для правительства, часть этих дополнительных доходов можно использовать для финансирования программ, включая практические мероприятия по борьбе против табака и кампании по укреплению здоровья, которые усилят положительное воздействие увеличения налога. Кроме того, если обеспокоенность по поводу воздействия увеличения налога на группы с низкими доходами остается, это может быть компенсировано использованием (части) полученных дополнительных доходов для поддержки общественных программ, конкретно направленных на группы с низкими доходами.

Налоги на табачные изделия и их воздействие на занятость

29. В большинстве стран повышение налогов на табачные изделия вероятно окажет незначительное воздействие, либо никакого прямого воздействия на занятость, или же, что более вероятно, приведет к небольшому увеличению числа рабочих мест. Более высокие налоги на табачные изделия сокращают потребление табака и, следовательно, расходы на табачные изделия будут заменены расходами на другие товары и услуги. Любые сокращения связанной с табаком занятости вследствие увеличения табачных налогов поэтому будут компенсированы увеличением занятости в других секторах.

¹ См., например, Sayginsoy O, Yurekli A, de Beyer J (2002). *Cigarette demand, taxation, and the poor: a case study of Bulgaria*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 4). См. также Van Walbeek CP (2002). The distributional impact of tobacco excise increases. *South African Journal of Economics*, 70(3):560–578; and Adioetomo SM, Djutaharta T, Hendratno. *Cigarette consumption, taxation and household income: Indonesia case study*. Washington, DC, World Bank and World Health Organization, 2005 (Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control Paper No. 26).

30. Если страны все еще обеспокоены по поводу потери рабочих мест в зависящих от табака секторах, они могут принять программы, которые помогут фермерам переключиться на выращивание других культур и/или провести переподготовку работников, занятых в производстве табачных изделий, для работы в других секторах. Финансирование программ диверсификации сельскохозяйственных культур для поддержки фермеров и программ переподготовки лиц, участвующих в производстве табачных изделий, может осуществляться с помощью дополнительных доходов, полученных в результате повышения налогов на табачные изделия.

Инфляционное воздействие более высоких налогов на табачные изделия

31. Иногда воздействие табачных налогов на инфляцию используется в качестве аргумента против повышения налогов на табак. Сильное увеличение налога может оказать воздействие на инфляцию в странах, где заработные платы и/или значительная доля правительственных расходов, таких как государственные пенсии, индексируются для учета инфляции. Однако степень, в которой увеличение налогов на табачные изделия ведет к увеличению инфляции, зависит, главным образом, от доли налогов на табачные изделия в розничных ценах и веса цен на них в корзине товаров, используемых для подсчета индекса цен.

32. В большинстве стран налоги на табачные изделия составляют низкую долю в ценах на табачные изделия и/или ценам на табачные изделия придается низкий вес при расчете индекса цен. Таким образом, в целом, увеличение налога на табак окажет незначительное воздействие на инфляцию. Если обеспокоенность в отношении инфляционного воздействия налогов на табачные изделия остается, правительства могут исключить табачные изделия из корзины товаров, используемых для составления ключевых ценовых индексов, как это происходит, например, в Бельгии и Франции.

Незаконная торговля и налоги на табачные изделия

33. Существование незаконной деятельности на рынке табачных изделий, особенно если на нее приходится высокая доля общего рынка, оказывает влияние как на потребление (и, следовательно, на здоровье), так и на налоговые поступления. Сильное увеличение налогов может дать финансовые стимулы для контрабанды, но лишь в том случае, если правоприменение и налоговое законодательство являются слабыми, штрафы небольшими, а процесс судопроизводства длительным.

34. Для сведения к минимуму уклонения от налогов следует принять современные методы и, в частности, современный мониторинг, систему прослеживания и отслеживания, включая отметки об уплате налогов. Лицензирование всех сторон, участвующих в процессе производства и распределения табачных изделий, способствует контролю рынков, облегчает выявление незаконных табачных изделий и повышает способность соответствующих органов выявлять и наказывать нарушителей.

35. Сильный контроль за уплатой налогов повышает вероятность того, что лица, занимающиеся незаконной торговлей табачными изделиями, будут пойманы, тогда как высокие административные штрафы увеличивают силу наказания за такую незаконную деятельность. Вместе эти факторы уменьшают ожидаемое вознаграждение за незаконную торговлю. Примеры использования эффективных мер для борьбы с поставками контрабандного табака дали Испания в 1990-е годы и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии начиная с 2000 года¹.

36. Имеются некоторые свидетельства того, что наличие беспошлинных продаж табачных изделий способствовало незаконной торговле табачными изделиями во многих странах. Статья 6 Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака призывает запретить (или ограничить) продажи безналоговых и беспошлинных табачных изделий лицам, осуществляющим международные поездки, и ввоз ими этих изделий. Такой запрет или ограничение увеличит здравоохранительное воздействие более высоких налогов на табачные изделия в результате повышения цен на табачные изделия и уменьшения возможностей для уменьшения налогов и уклонения от налогов.

37. Органам по взиманию акцизного налога необходимо сотрудничать с таможенными органами для сведения к минимуму несоблюдения и для создания условий по эффективному мониторингу торговли. Такие усилия являются наиболее эффективными, если они предпринимаются в сотрудничестве с региональными и международными налоговыми и таможенными органами.

Поступление налогов на табак и финансирование борьбы против табака и укрепления здоровья

38. Повышение налогов на табачные изделия увеличивает налоговые поступления в краткосрочном и среднесрочном плане из-за того, что налоги на табачные изделия входят в цену на них, а процентное сокращение потребления табака в результате увеличения цен является меньшим, чем процентное увеличение цен в большинстве стран.² Все больше правительств используют доходы, полученные от повышения акцизов на табак, для финансирования разнообразной деятельности по борьбе против табака и/или других усилий по укреплению здоровья, тогда как другие используют такие доходы для финансирования отдельных частей своих систем здравоохранения. Приблизительно 38 стран в мире выделили часть или всю сумму налогов на табачные изделия для конкретных программ, но относительно немного правительств выделили

¹ См. Johnson P. *Cost benefit analysis of the FCTC protocol on illicit trade in tobacco products*. Action on Smoking and Health, 2009. Согласно основному выводу этого исследования, весьма вероятно, что выгоды от применения в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии протокола Рамочной конвенции ВОЗ о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями превысят издержки.

² Например, если ценовая эластичность спроса на сигареты составляет -0,8, а на сигаретные акцизы приходится половина цены на сигареты, удвоение (повышение на 100%) налога на сигареты приведет к 50%-ному увеличению цен на сигареты и к 40%-ному сокращению потребления сигарет. Остальные 60% потребления будут обложены налогом по двойной ставке, по сравнению с первоначальной, что приведет к увеличению доходов на 20%.

доходы от налогов на табачные изделия для усилий по борьбе против табака, несмотря на очевидность того факта, что этот вид выделения средств увеличивает политическую поддержку и поддержку гражданского общества повышения налогов на табак. Те, которые используют такое выделение средств, как правило, выделяют лишь небольшую долю налоговых поступлений для этих усилий. Ряд других выделяют доходы от табачных налогов на другие программы, связанные с охраной здоровья, но это является относительно редким и доля доходов, выделенных на такие программы, обычно является небольшой.

39. Следовательно, выделение доходов, полученных от налогов на табачные изделия, на борьбу против табака или другие программы, связанные со здоровьем, используется небольшим числом стран, вероятно, в результате возражения против такого выделения из-за трудностей его включения в бюджетный процесс. Эти трудности ограничивают использование доходов на альтернативные цели, препятствуют оптимальному использованию ресурсов и в результате этого уменьшают общественное благосостояние. С точки зрения общественных финансов самую сильную поддержку выделению таких средств оказывает принцип выгоды в налогообложении и платы за пользование, в соответствии с которым доходы, полученные от налога, должны использоваться для предоставления преимуществ тем, кто платит налог. В случае налогов на табачные изделия можно утверждать, что пользователи табака будут получателями самых больших преимуществ от программ борьбы против табака, которые способствуют прекращению и предотвращают от начала употребления табака, а также от программ укрепления здоровья и оказания медико-санитарной помощи, финансируемых из этих налогов, учитывая тот факт, что пользователи табака больше используют услуги медико-санитарной помощи.

40. Во многих странах, особенно в самых бедных, значительные увеличения налогов на табачные изделия дадут достаточно доходов для поддержки разнообразной деятельности по борьбе против табака и укреплению здоровья, укрепления системы здравоохранения и преодоления распространения неинфекционных болезней и в то же время приведут к значительному сокращению случаев смерти, болезней и экономических потерь, вызванных употреблением табака.

Резюме

41. Акцизные налоги на табачные изделия являются сильным средством для улучшения здоровья. Они являются также надежным источником государственных доходов. Значительные увеличения табачных акцизов приводят к увеличению цен на табачные изделия, что поощряет пользователей табака прекратить его употребление, предотвращает потенциальных пользователей от начала его употребления и сокращает потребление среди тех, кто продолжает его употреблять, причем наибольшее воздействие оказывается на молодежь и экономически неблагополучные группы населения. В результате этого более высокие налоги являются эффективными для сокращения случаев смерти, болезней и экономических потерь, вызванных употреблением табака. Положительное воздействие на здоровье является еще большим, если некоторая часть доходов, полученных от налогов на табак, используется

для поддержки борьбы против табака, укрепления здоровья и/или других видов деятельности и программ, связанных со здоровьем.

42. Учитывая цель использования налоговой/ценовой политики для сокращения потребления табака и улучшения здоровья, на основании фактических данных можно сделать три основных вывода.

(i) Когда правительства устанавливают налоги, важно, чтобы они имели в виду сокращение доступности табачных изделий в такой степени, которая позволит добиться значительного уменьшения употребления табака и его последствий, особенно среди тех, кто подвергается наибольшему риску начала его употребления (молодых людей) и среди тех, кто несет диспропорциональное бремя здравоохранительных и экономических последствий употребления табака (экономически неблагополучных групп населения).

(ii) Структура налогов, которая повышает цены на табачные изделия и сводит к минимуму разрыв между дешевыми и дорогими марками данного вида табачного изделия, сокращает возможности для пользователей табака переключиться на более дешевые марки/изделия в ответ на повышение налогов, доводя тем самым до максимума воздействие увеличения налога на табак.

(iii) Учитывая значительные новые доходы, которые могут быть получены в результате повышения налогов на табак, эти доходы могут оказать поддержку всеобъемлющим усилиям по борьбе против табака, увеличив тем самым здравоохранительные и экономические преимущества увеличения налогов на табак в результате дальнейшего сокращения употребления табака.

ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ СТОРОН

43. Конференции Сторон предлагается принять настоящий доклад к сведению и представить дополнительные рекомендации.

= = =