



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

Шестая сессия
Москва, Российская Федерация, 13-18 октября 2014 г.

16 октября 2014 г.

РЕШЕНИЕ

**FCTC/COP6(5) Руководящие принципы осуществления Статьи 6 РКБТ ВОЗ:
(Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак)**

Конференция Сторон (КС),

принимая во внимание Статью 6 (Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак) РКБТ ВОЗ;

напоминая, что на своей пятой сессии она приняла набор руководящих принципов и рекомендаций по осуществлению Статьи 6 РКБТ ВОЗ и постановила создать межсессионную редакционную группу открытого состава для продолжения деятельности по разработке руководящих принципов и представить полный проект на рассмотрение на ее шестой сессии, а также приветствуя доклад рабочей группы, содержащийся в документе FCTC/COP/6/7, который включает этот проект;

подчеркивая, что целью этих руководящих принципов является оказание Сторонам содействия в выполнении ими своих обязательств, вытекающих из Статьи 6 РКБТ ВОЗ, и памятуя о положениях Статьей 2 и 6.2 Конвенции,

1. ПРИНИМАЕТ руководящие принципы осуществления Статьи 6 РКБТ ВОЗ, содержащиеся в Приложении к настоящему решению;

2. ПРЕДЛАГАЕТ Секретариату Конвенции размещать и регулярно обновлять на веб-сайте информацию о научных исследованиях, изысканиях и другие полезные справочные материалы, имеющие отношение к руководящим принципам осуществления Статьи 6 РКБТ ВОЗ.

(Четвертое пленарное заседание, 15 октября 2014 г.)

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПРОЕКТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТАТЬИ 6 РКБТ ВОЗ

Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак

1. ВВЕДЕНИЕ

Цель руководящих принципов

Настоящие руководящие принципы призваны облегчить Сторонам достижение целей и выполнение обязательств по Статье 6 РКБТ ВОЗ в соответствии с другими положениями Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) и решениями Конференции Сторон. В их основу положены наилучшие имеющиеся фактические данные, наилучшая практика и опыт Сторон, успешно применяющих налоговые и ценовые меры по сокращению потребления табака.

Руководящие принципы

Употребление табака является значительным экономическим бременем для общества в целом. Рост прямых расходов на здравоохранение вследствие болезней, вызванных употреблением табака, и повышение косвенных расходов в результате преждевременной смерти, инвалидности из-за болезней, связанных с табаком, и потерь в производительности являются важными отрицательными внешними последствиями употребления табака.

Эффективные налоги на табачные изделия не только ослабляют эти внешние последствия за счет сокращения потребления и распространенности, но и способствуют снижению государственных расходов на покрытие затрат здравоохранения, связанных с потреблением табака.

Налоговая и ценовая политика получили широкое признание в качестве одного из наиболее эффективных средств воздействия на спрос на табачные изделия и, соответственно, на их потребление. Поэтому осуществление Статьи 6 РКБТ ВОЗ является важным элементом политики борьбы против табака и усилий по улучшению здоровья населения. Налоги на табак должны применяться в рамках всеобъемлющей стратегии борьбы против табака в соответствии с другими статьями РКБТ ВОЗ.

Осуществление Статьи 6 РКБТ ВОЗ опирается на следующие руководящие принципы.

1.1 Определение политики налогообложения табака является суверенным правом Сторон

Все части руководящих принципов уважают суверенное право Сторон определять и устанавливать свою политику налогообложения в соответствии со Статьей 6.2 РКБТ ВОЗ.

1.2 Эффективные налоги на табак значительно сокращают потребление табака и распространенность его употребления

Эффективные налоги на табачные изделия, ведущие к повышению реальных потребительских цен (с поправкой на инфляцию), желательны, поскольку они сокращают потребление и распространенность и, таким образом, сокращают, в свою очередь, смертность и заболеваемость и улучшают здоровье населения. Повышение налогов на табак особенно важно для защиты молодежи от приобщения или продолжения употребления табака.

1.3 Эффективные налоги на табак являются важным источником доходов

Эффективные табачные налоги обеспечивают значительный вклад в государственные бюджеты. Повышение налогов на табак, как правило, еще более увеличивает государственные доходы, так как повышение налога обычно перевешивает сокращение потребления табачных изделий.

1.4 Налоги на табак являются экономически эффективными и уменьшают неравенство в отношении здоровья

Табачные налоги обычно считаются экономически эффективными, так как они относятся к продукции с неэластичным спросом. Группы населения с низким и средним уровнями доходов в большей степени реагируют на повышение налогов и цен; поэтому потребление и распространенность в этих группах сокращаются в большей степени, чем в группах с более высокими доходами, что ведет к уменьшению неравенства в отношении здоровья и нищеты, связанной с табаком.

1.5 Системы налогообложения табака и управления им должны быть эффективными и действенными

Системы налогов на табак должны быть структурированы таким образом, чтобы свести к минимуму издержки соблюдения установленных норм и управления, обеспечивая при этом получение желаемого уровня налоговых поступлений и достижение целей в отношении здоровья.

Эффективное и действенное управление системами налогообложения табака усиливает соблюдение налоговых требований и получение доходов от налогов, сокращая уклонение от налогов и риск незаконной торговли.

1.6 Политика налогообложения табака подлежит защите от корыстных интересов

Разработка, осуществление и принудительное обеспечение соблюдения налоговой и ценовой политики, являющиеся элементами политики в области общественного здравоохранения, подлежат защите от коммерческих и иных корыстных интересов табачной промышленности, в том числе от тактики создания помех в осуществлении налоговой и ценовой политики через проблему контрабанды, как это предписано Статьей 5.3 РКБТ ВОЗ, и в соответствии с руководящими принципами ее

осуществления, а также от любых иных фактических и потенциальных конфликтов интересов.

Сфера охвата руководящих принципов

Настоящие руководящие принципы посвящены главным образом акцизам на табак, поскольку они являются основным инструментом повышения цены на табачные изделия относительно цен на другие товары или услуги. Другие налоги или сборы, такие как подоходный налог, государственные сборы и положения о стимулировании инвестиций, не входят в сферу охвата настоящих руководящих принципов. Налог на добавленную стоимость (НДС) и импортные пошлины кратко упоминаются в разделе 3.1.5.

В более широком плане важно отметить, что политика налогообложения табака способна влиять на розничную цену табачных изделий и, таким образом, сократить потребление, распространенность и доступность. Однако налоги на табак существуют не в вакууме и должны применяться в рамках всеобъемлющей стратегии борьбы против табака наряду с другими мерами политики, принимаемыми в соответствии с другими статьями РКБТ ВОЗ. В этом отношении также необходимо учитывать более широкие соображения экономической политики, а именно взаимосвязь между налоговой и ценовой политикой и ростом доходов и проистекающие из этого социальные последствия для определенных групп населения. Такой анализ, однако, выходит за рамки настоящих руководящих принципов.

Незаконной торговле табачными изделиями посвящены Статья 15 РКБТ ВОЗ и Протокол о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями. Многие Стороны эффективно повысили налоги на табак, что привело к росту доходов без увеличения масштабов незаконной торговли. Незаконная торговля табачными изделиями подрывает ценовые и налоговые меры, призванные усилить борьбу против табака, и, таким образом, повышает доступность и ценовую приемлемость табачных изделий. Ограничение незаконной торговли повышает действенность мер политики в отношении налогов и цен на табак в деле сокращения употребления табака и достижения целей налогообложения табачных изделий применительно к общественному здравоохранению и государственным доходам.

Используемые термины

Для целей настоящих руководящих принципов:

«Адвалорный акцизный налог» означает налог на отдельные изделия на основе стоимости, например розничной продажной цены, цены производителя (или франко-предприятие) или цены СИФ (стоимость, страхование, фрахт);

«Акцизный налог» или «Акциз» означает налог или сбор, которыми облагаются продажа или производство отдельных изделий, например табачных изделий;

«Доля акцизов в розничной цене» означает процентную долю розничной цены табачного изделия, включая все соответствующие налоги, которая приходится на акцизы на это изделие;

«Доля налогов в розничной цене» означает процентную долю розничной цены табачного изделия, включая все соответствующие налоги, которая приходится на все налоги на это изделие;

«Доступность» означает цену относительно дохода на душу населения;

«Единообразный налог» означает налог, применяющийся по той же ставке ко всем вариантам данного изделия, например всем брендам сигарет и вариантам брендов;

«Замещение продукции» означает переключение с одного табачного изделия на другое, например с сигарет на рассыпной табак, в ответ на изменение относительных цен или других факторов;

«Импортный налог» или «Импортная пошлина» означает налог на отдельные импортируемые изделия, например на табачные изделия;

«Интенсивность» означает количество табачных изделий, потребляемых средним потребителем табака;

«Контрабандная торговля» означает приобретение табачных изделий с уплатой налогов в юрисдикции с более низким уровнем налогов или цен для перепродажи в юрисдикции с более высоким уровнем налогов или цен;

«Многоуровневый налог» означает налог, применяемый по различным ставкам к различным вариантам данного изделия на основе различных факторов, таких как цена, характеристики изделия или характеристики производства;

«Налог на добавленную стоимость (НДС)» означает налог на широкий ассортимент изделий (производимых внутри страны и импортных) на основе добавленной стоимости на каждом этапе производства или распределения;

«Негативный внешний эффект» означает затраты непользователей;

«Общий налог с оборота (ОНО)» означает налог, которым облагается широкий ассортимент изделий, как правило, на основе розничной цены;

«Посещение трансграничных магазинов» означает приобретение табачной продукции с уплатой налогов в юрисдикции с более низким уровнем налогов или цен для использования в юрисдикции с более высоким уровнем налогов или цен;

«Потребление» означает абсолютное количество табачных изделий, используемых в совокупности;

«Распространенность» означает процент населения, который использует какое-либо табачное изделие;

«Реальный» означает с поправкой на инфляцию;

«Смешанный налог» или «Гибридный налог» означает налог, включающий как компонент специфического налога, так и компонент адвалорного налога;

«Специфический акциз» означает налог на отдельные изделия на основе количества, например числа сигарет или веса табака;

«Средневзвешенная цена (WAP)» означает среднюю потребительскую цену табачного изделия на основе цен отдельных брендов с учетом объема продаж каждого бренда;

«Упреждение» означает увеличение производства или запасов изделия в предвосхищении повышения налога;

«Ценовая эластичность спроса» означает процент изменения потребления в результате изменения цены на 1%;

«Эластичность спроса по доходу» означает процент изменения потребления в результате изменения дохода на 1%.

2. СВЯЗЬ МЕЖДУ НАЛОГАМИ, ЦЕНАМИ НА ТАБАК И ОБЩЕСТВЕННЫМ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ

Налоги являются для политиков очень эффективным инструментом воздействия на цены табачных изделий. В большинстве случаев росту налогов на табачные изделия сопутствует повышение цен, что, в свою очередь, влечет сокращение потребления и распространенности и, как следствие, смертности и заболеваемости и, таким образом, к улучшению состояния здоровья населения. Обратная зависимость между ценой и употреблением табачных изделий была продемонстрирована во многих исследованиях и не ставится под сомнение.

2.1 Связь между ценой и потреблением/распространенностью (ценовая эластичность)

Налоги и цены влияют как на потребление табачных изделий, так и на распространенность употребления табака. Во всем мире фактические данные указывают на то, что последствия роста цен сказываются примерно поровну на распространенности и интенсивности.

Следствием любой политики повышения налогов на табак, ведущей к фактическому росту реальных цен, является сокращение потребления табака. Согласно исследованиям, упомянутым в *Техническом руководстве ВОЗ по управлению налогообложением табака* и в *Руководствах МАИР по профилактике рака: борьба против табака, том 14*, связь между реальными ценами и употреблением табака является, как правило, неэластичной, то есть потребление сокращается в меньшей пропорции, чем возрастают реальные цены. Эта связь определяется ценовой эластичностью спроса. Например, если ценовая эластичность спроса составляет -0,5, то

повышение цены на 10% приведет к сокращению потребления на 5%. Большинство оценок ценовой эластичности спроса находятся в промежутке от -0,2 до -0,8.

Как показывают исследования, во всех ситуациях ценовая эластичность спроса является более высокой (в абсолютном выражении) в долгосрочном плане, то есть потребление сократится еще больше в длительной перспективе. Люди с более низким социально-экономическим статусом более восприимчивы к изменениям налогов и цен в силу того, что такие изменения затрагивают в большей степени их доходы после уплаты налогов.

Что касается воздействия более высоких налогов и цен на употребление табака молодыми людьми, то, по оценкам, молодые люди в два-три раза восприимчивее к изменениям налогов и цен, чем люди более старшего возраста. Поэтому повышение налогов на табак, вероятно, существенно повлияет на сокращение потребления табака, его распространенности и приобщения к нему среди молодежи, а также на снижение вероятности того, что молодые люди перейдут от стадии экспериментирования к аддикции.

Столь же важно и то, что повышение налогов и цен ведет к наиболее резкому сокращению спроса на табак среди групп населения с низкими доходами или в странах, где потребители табака реагируют на повышение цен в большей степени, что способствует таким образом борьбе против неравенства в отношении здоровья.

Повышение налоговых ставок обычно ведет к увеличению доходов правительств. Поскольку табачные изделия являются неэластичными по цене, можно ожидать, что ставки налога возрастут в пропорциональном отношении больше, чем сократится потребление, а это означает, что в результате увеличения налогов возрастут доходы.

2.2 Налогообложение и доступность (эластичность дохода)

Рост доходов обычно приводит к увеличению потребления и распространенности табака, особенно в странах с низкими и средними уровнями доходов. Большинство оценок эластичности спроса по доходу для табачных изделий находятся между 0 и 1. Эластичность спроса по доходу, равная 0,5, означает, что увеличение дохода на 10% приведет к увеличению потребления табака на 5%.

Без повышения цен свыше роста доходов табачные изделия неизбежно со временем станут более доступными в ценовом отношении. Это увеличение доступности приведет в большинстве случаев к росту потребления. Данные свидетельствуют, что табачные изделия становятся более доступными во многих странах с низкими и средними уровнями доходов и что это увеличение доступности в последние годы ускоряется. В отличие от этого, увеличение налогов и повышение цен во многих странах с высоким уровнем доходов, как правило, опережает рост доходов, что привело в последние годы к уменьшению доступности табачных изделий в этих странах.

В результате некоторых мер налоговой политики некоторые табачные изделия могут стать более доступными в ценовом отношении для уязвимых групп населения (молодых людей и групп населения с низкими уровнями доходов). Рост потребления

табачных изделий этими группами населения может вызвать усиление неравенства в состоянии здоровья, бедности и другие последствия. Меры налогообложения табачных изделий, снижающие ценовую доступность, могут повлечь пропорционально более значительное сокращение употребления табачных изделий уязвимыми группами населения, учитывая бóльшую ценовую чувствительность этих групп.

Рекомендация

При установлении или повышении своих национальных уровней налогообложения Сторонам следует учитывать, среди прочего, эластичность спроса как по цене, так и по доходу, а также инфляцию и изменения в доходах домохозяйств, с тем чтобы со временем табачные изделия стали менее доступными в ценовом отношении с целью сокращения потребления и распространенности. Таким образом, Сторонам следует рассмотреть возможность учреждения регулярных процессов корректировки или процедур периодического пересмотра уровней налогов на табачные изделия.

3. СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ТАБАКА

3.1 Структура табачных налогов (адвалорные, специфические налоги, их сочетание, минимальные налоги, другие налоги на табачные изделия)

Правительства осуществляют свое суверенное право принимать решения по структуре и системе табачных налогов с учетом своих национальных условий с целью достижения целей в области общественного здравоохранения, фискальной политики и в других областях.

Системы налогообложения табачных изделий могут слагаться из чисто специфических налогов, адвалорных налогов или сочетания этих двух налогов (смешанные или гибридные системы). В некоторых системах ставки налогов варьируются с учетом цены или иного параметра изделия (многоуровневые налоги). Как правило, более сложными налоговыми системами, особенно многоуровневыми системами и системами с налоговыми льготами, управлять сложнее, и особенно налоговые льготы могут снижать эффективность налоговых мер политики для результатов в отношении здоровья населения.

3.1.1 Виды налогов

В целом налогами, взимаемыми конкретно с табачных изделий, являются акцизные сборы, хотя на табачные изделия может также распространяться действие других не связанных конкретно с табаком налогов (например, общих налогов с оборота (ОНО), налогов на добавленную стоимость (НДС) и импортных налогов/пошлин). Настоящие руководящие принципы сфокусированы главным образом на табачных акцизах, поскольку последние являются основным инструментом повышения цен на табачные изделия относительно цен на другие товары или услуги.

3.1.2 Специфические акцизы

Специфические налоги могут быть либо единообразными, либо многоуровневыми. Через единообразные специфические налоги, как правило, устанавливается минимальный уровень цен (минимальная цена). Кроме того, следствием единообразных специфических налогов обычно являются относительно более высокие цены даже на дешевые бренды.

В сравнении с адвалорными налогами единообразные специфические налоги могут ослаблять стимулы к переходу потребителей на более дешевые бренды, поскольку им сопутствует меньшая ценовая разница между дешевыми и дорогими брендами.

Единообразный специфический налог легко вводится и взимается, т.к. требует учета лишь объема изделия, а не его стоимости. Поскольку налоговые поступления определяются объемами, а не ценами, поступления от единообразного специфического налога легче прогнозируются, более стабильны и в меньшей степени зависят от стратегий установления цен индустрией. Однако реальная величина специфического налога будет сокращаться, если только его не повышать на регулярной основе, по крайней мере в соответствии с инфляцией.

3.1.3 Адвалорные акцизы

Адвалорные акцизы выражаются в виде процента от определенной базовой стоимости, которой может являться розничная цена (содержащая все применимые налоги), цена производителя (или франко-предприятие) или цена СИФ (стоимость, страхование, фрахт). В сравнении с единообразным специфическим налогом при адвалорном налоге возрастает ценовое различие между дешевыми и дорогими брендами и у потребителей усиливается стимул к переключению на более дешевые бренды. Используемый отдельно, адвалорный налог может усилить ценовую конкуренцию и, соответственно, повлечь снижение средних цен.

Адвалорный налог труднее вводить и взимать, поскольку необходимо определять как объем, так и стоимость продукции. Чисто адвалорным системам может сопутствовать занижение цены продукции с целью уменьшить облагаемую стоимость изделий, особенно если в качестве налоговой базы используется цена производителя или СИФ. Проблему заниженной оценки можно предотвратить с помощью минимального уровня специфического налога. При установлении минимального уровня специфического налога обеспечивается взимание со всех брендов определенного минимального акциза независимо от их розничной цены.

Поскольку основу налоговых поступлений составляют как объемы, так и цены, поступления от адвалорного налога труднее прогнозировать, они менее стабильны и в большей степени зависят от стратегий установления цен в индустрии. Адвалорные налоги обладают тем преимуществом, что сохраняют свою реальную величину в условиях роста цен в соответствии с темпами инфляции.

3.1.4 Смешанные специфические и адвалорные акцизы

При смешанных (или гибридных) структурах акцизных налогов одновременно применяются специфические и адвалорные акцизные налоги. В смешанных системах обычно сочетаются единообразный специфический налог (оказывающий относительно большее воздействие на менее дорогие бренды) и адвалорный налог (оказывающий большее абсолютное воздействие на более дорогие бренды). В смешанной системе акцентирование либо адвалорного, либо специфического элемента зависит от национальных условий и целей проводимой политики. Если адвалорный элемент усиливает абсолютные ценовые различия и соответственно способствует потреблению более дешевых брендов, препятствуя, тем самым, достижению целей общественного здравоохранения, то специфический элемент сокращает относительные ценовые различия между дешевыми и дорогими брендами и способствует сокращению разброса цен.

Смешанная налоговая структура призвана сочетать преимущества чисто специфических и чисто адвалорных налогов. Ее сложнее внедрить и поддерживать, чем структуру единообразных специфических налогов, поскольку необходимо учитывать как объем, так и стоимость продукции.

Смешанная налоговая структура менее подвержена занижению стоимости продукции, чем чисто адвалорная система. С целью дальнейшего снижения подверженности занижению стоимости можно установить минимальный уровень специфического налога. Использование минимального уровня специфического налога обеспечивает взимание определенного минимального акциза со всех брендов независимо от их розничной цены.

Поскольку основу налоговых поступлений составляют как объемы, так и цены, поступления при смешанной налоговой структуре труднее прогнозировать, они менее стабильны и в большей степени зависят от стратегий установления цен в индустрии, чем налоговые поступления при структуре единообразных специфических налогов. Однако реальная величина суммарных налогов будет со временем сокращаться в меньшей степени под действием инфляции, чем в условиях структуры единообразных специфических налогов.

3.1.5 Другие налоги на табачные изделия

Другие налоги, которые взимаются не только с табачных изделий (например, ОНО или НДС), не являются предметом настоящих руководящих принципов. Хотя они и применяются к табачным изделиям и оказывают значительное влияние на розничные цены табачных изделий, как правило, они не влияют на цены табачных изделий относительно цен на другие товары и услуги и, соответственно, меньше влияют на здоровье населения.

Некоторые страны не вводят акцизы на табачные изделия и обычно пользуются другими налогами, например импортными пошлинами. Этим странам следует рассмотреть возможность введения акцизов на табачные изделия с целью

эффективного сокращения потребления табачных изделий с помощью ценовой и налоговой политики.

Рекомендация

Сторонам следует внедрить самую простую и наиболее эффективную систему, отвечающую их здравоохранительным и налогово-бюджетным потребностям, с учетом их национальных обстоятельств. Сторонам следует рассмотреть возможность внедрения систем со специфическими или смешанными акцизными налогами с установлением минимального уровня специфического налога, так как эти системы обладают значительными преимуществами по сравнению с чисто адвалорными системами.

3.2 Уровень применяемых ставок налогов

Как отмечается в руководящем принципе 1.1, Стороны обладают суверенным правом определять и устанавливать свою политику налогообложения, включая применяемый уровень налоговых ставок. Не существует единого оптимального уровня налогов на табачные изделия, который применим ко всем странам, в силу различий между налоговыми системами, географическими и экономическими условиями и национальными здравоохранительными и налогово-бюджетными целями. При установлении уровней налогов на табачные изделия следует ориентироваться на конечные розничные цены, а не на индивидуальные налоговые ставки. В этой связи ВОЗ подготовила рекомендации о доле акцизов в розничных ценах на табачные изделия¹.

При определении наиболее эффективной основы расчета доли налогов в составе розничных цен предпочтительно использовать концепцию «средневзвешенной цены».

Странам следует принять долгосрочную политику в отношении своей структуры налогообложения табачных изделий, чтобы достичь своих целей в области общественного здравоохранения, фискальной сфере и в других областях. Важным моментом является ценовая доступность табачных изделий (см. раздел 2.2), которую следует учитывать, регулярно отслеживая, повышая или корректируя налоговые ставки.

Кроме того, между странами мира существуют огромные различия в доле налогов в составе розничных цен на табачные изделия. Значительные различия между налогами и ценами внутри регионов или между соседними странами создают стимулы для замещения продукции, посещения трансграничных магазинов и контрабандной торговли, и страны с относительно низкими ценами на табачные изделия могли бы рассмотреть возможность повышения налогов, чтобы увеличить цены для ослабления действия таких стимулов.

¹ Техническое руководство ВОЗ по взиманию налога на табак. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2010 г. (Рекомендует, чтобы акцизы на табачные изделия составляли не менее 70% от розничных цен на табачные изделия).

Рекомендация

Сторонам следует принять последовательные долгосрочные меры политики в отношении своей структуры налогообложения табака и осуществлять регулярный мониторинг, включая целевые показатели их налоговых ставок, с тем чтобы достичь своих целей в области общественного здравоохранения и в налогово-бюджетной сфере.

Ставки налогов следует регулярно – потенциально ежегодно – отслеживать, повышать или корректировать с учетом изменений инфляции и роста доходов с целью сокращения потребления табачных изделий.

3.3 Полнота охвата/сходство налогового бремени для различных табачных изделий

В различных частях мира потребляются самые разнообразные виды табачных изделий. Хотя опыт Сторон в сфере налогообложения табачных изделий касается в значительной мере сигарет промышленного изготовления, Сторонам следует признать необходимость проведения налоговой политики в отношении всех табачных изделий. Кроме того, следует упростить и гармонизировать системы, чтобы обеспечить идентичность целей при налогообложении различных изделий.

В ответ на подорожание табачных изделий из-за роста налогов некоторые потребители переключаются с более дорогих изделий или брендов на дешевые, сокращая таким образом (но не ликвидируя) снижение общего потребления табачных изделий, которое ожидается в результате роста налогов.

Кроме того, некоторые потребители получают стимул перейти на более дешевые изделия благодаря различиям в ценах, вызванным налогообложением различных табачных изделий по различающимся ставкам (например, готовых сигарет и табака для самокруток) или различиям в ценах из-за разницы между ставками налога внутри той или иной категории изделий (например, дорогих и дешевых сигарет).

Рекомендация

Все табачные изделия должны облагаться налогом сопоставимым образом в зависимости от ситуации, особенно при наличии риска замещения.

Сторонам следует обеспечить, чтобы налоговые системы строились таким образом, чтобы свести к минимуму стимулы для переключения пользователей на более дешевые изделия в той же категории изделий или на более дешевые категории табачных изделий в ответ на повышение налога или розничной цены или на иные аналогичные рыночные последствия.

В частности, следует регулярно проводить обзор налогового бремени на все табачные изделия и, при необходимости, увеличивать его и обеспечивать, когда это целесообразно, чтобы оно было одинаковым.

4. УПРАВЛЕНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕМ

4.1 Разрешение/лицензирование

Для эффективного и действенного управления налогообложением важно контролировать цепь поставок табачных изделий.

В соответствии со Статьей 6 Протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями, в целях контроля за цепью поставок следует применять системы лицензирования, равноценного санкционирования или контроля в отношении соответствующих субъектов.

Рекомендация

Сторонам следует обеспечить транспарентное лицензирование или равноценную систему одобрения или контроля.

4.2 Система складирования/движение подакцизных товаров и налоговые платежи

Ввиду необходимости контроля на производственных и складских предприятиях для обеспечения взыскания налоговой задолженности, для содействия такому контролю необходимо поддерживать систему складов с санкции компетентных органов. Многие страны обязывают физических или юридических лиц (являющихся уполномоченными владельцами таких складов) производить, обрабатывать, хранить, получать и отгружать подакцизные изделия, временно освобожденные от уплаты акцизов, в ходе своей производственной деятельности. От владельцев складов могут быть потребованы гарантии уплаты налогов. Характеристики такой системы могут включать: строгие критерии выдачи разрешения; посещения складов до выдачи разрешения; адекватные меры контроля запасов; проверка происхождения подакцизных изделий и всего производственного процесса; а также кодировка и маркировка изделий. В качестве одного из средств контроля можно также использовать мониторинг движения подакцизных товаров, временно освобожденных от уплаты акцизов, с помощью компьютерной системы.

Рекомендация

Стороны призываются принять и внедрить меры и системы хранения и производственного складирования, облегчающие акцизный контроль за табачными изделиями.

В целях упрощения систем взимания налогов обложение акцизами следует производить в пункте производства, импорта или отгрузки потребителям из места хранения или производственного склада.

В соответствии с законодательством налоговые платежи должны перечисляться с фиксированными интервалами или в установленную дату каждого месяца и в идеале должны включать отчетность об объемах производства и/или продаж и ценах в

разбивке по брендам, причитающихся и уплаченных налогах и могут содержать данные об объемах использованных сырьевых материалов.

Налоговые органы должны также разрешить публичное раскрытие информации из отчетов через имеющиеся каналы, в том числе онлайн, с учетом правил о конфиденциальности, предусмотренных национальным законодательством.

4.3 Антиупредительные меры

В некоторых случаях производители и импортеры могут предвидеть изменения в налогах. Это может быть связано с тем, что налоги индексируются по инфляции или известным исходным показателям. Предвосхищая повышение налогов, производители или импортеры могут попытаться получить преимущество за счет текущего или более низкого налога и увеличить производство или запас продукции (так называемое упреждение).

Чтобы предотвратить это и обеспечить получение дополнительного дохода от повышения налогов властями, а не производителями и импортерами, Сторонам следует рассмотреть возможность принятия антиупредительных мер, таких как:

- ограничение выпуска чрезмерных объемов табачных изделий непосредственно перед повышением налога;
- взимание нового налога с уже произведенных или складированных изделий, которые еще не доставлены конечному потребителю, в том числе с изделий в розничной сети (известного как производственный или инвентарный запас).

Рекомендация

В ожидании повышения налогов Сторонам следует рассмотреть возможность принятия эффективных антиупредительных мер.

4.4 Фискальная маркировка

Фискальная маркировка обычно считается подходящим средством повысить соблюдение налоговых законов в результате мониторинга производства и импорта. Кроме того, фискальная маркировка может облегчить отличить законную продукцию от незаконной. Для маркировки используются налоговые марки, улучшенные налоговые марки (именуемые также бандеролями) и цифровых гербовых марок.

Фискальная маркировка обычно помещается на пачке в установленных местах. Благодаря введению определенных стандартных размеров пачки облегчается применение фискальной маркировки и возрастает эффективность управления налогообложением. В соответствии со Статьей 15 РКБТ ВОЗ, разработка системы отслеживания и прослеживания, включающей маркировку табачных изделий уникальным идентификатором, может повысить защиту системы распределения и облегчить расследование случаев незаконной торговли.

Рекомендация

В соответствующих случаях Сторонам следует рассмотреть возможность установления требования о нанесении фискальных маркировок для усиления соблюдения законов о налогах.

4.5 Обеспечение исполнения

Для эффективного налогообложения табака надлежит ясно назначить ответственные правоприменительные органы. Налоговым органам обычно необходимы полномочия и возможности проводить расследования, поиск, конфискацию, удержания и ликвидации в соответствии с полномочиями и возможностями правоохранительных учреждений, и им следует предоставить необходимые средства для обеспечения исполнения, включая соответствующие технологии. Кроме того, обмен информацией между учреждениями, обеспечивающими исполнение, также полезен для эффективного правоприменения в соответствии с национальными законами.

Санкции за несоблюдение налоговых законов обычно включают приостановление или прекращение действия лицензии или применение более строгих условий лицензирования, штрафов и/или тюремного заключения, конфискацию изделий, конфискацию оборудования, используемого для производства или распределения изделий, включая оборудование и транспортные средства, распоряжения о запрете продолжения противоправной деятельности, а также другие соответствующие административные меры. Штрафы и проценты взимаются при задержке уплаты налогов, и в случаях неуплаты налогов взыскиваются недоимки по налогам и штрафные налоги.

Рекомендация

Сторонам следует четко назначить органы контроля уплаты налогов и предоставить им надлежащие полномочия.

Сторонам следует также предусмотреть обмен информацией между учреждениями по обеспечению исполнения в соответствии с национальными законами.

Чтобы воспрепятствовать несоблюдению законов о налогах, Сторонам следует предусмотреть соответствующий набор санкций.

5. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОХОДОВ – ФИНАНСИРОВАНИЕ БОРЬБЫ ПРОТИВ ТАБАКА

В соответствии со Статьей 6.2 РКБТ ВОЗ, Стороны сохраняют свое суверенное право определять и устанавливать свою политику налогообложения. Неотъемлемой частью суверенного права каждой Стороны является принятие решения о том, как использовать доход, полученный от налогообложения табака.

Как уже отмечалось в руководящих принципах осуществления статей 8, 9 и 10, 12 и 14, акцизные налоги на табак служат потенциальным источником финансирования борьбы против табака.

Стороны могли бы рассмотреть, с учетом Статьи 26.2 РКБТ ВОЗ и национального законодательства, возможность выделения доходов от налогообложения на программы борьбы против табака. Некоторые Стороны направляют доходы от налогообложения табачных изделий на программы борьбы против табака, другие же не применяют такого подхода.

Рекомендация

Стороны могли бы рассмотреть, с учетом Статьи 26.2 РКБТ ВОЗ и национального законодательства, возможность выделения доходов от налогообложения на программы борьбы против табака, охватывающие, например, повышение информированности, содействие укреплению здоровья и профилактику заболеваний, службы содействия прекращению употребления табачных изделий, экономически жизнеспособные альтернативные виды деятельности и финансирование соответствующих структур для борьбы против табака.

6. БЕЗНАЛОГОВЫЕ/БЕСПОШЛИННЫЕ ПРОДАЖИ

В магазинах беспошлинной торговли в аэропортах, на международных транспортных средствах и в магазинах беспошлинной торговли табачные изделия часто продаются без каких-либо акцизных пошлин. Как правило, безналоговые или беспошлинные продажи в аэропортах или других специальных местах предназначены для лиц, совершающих поездки, которые вывозят табачные изделия из страны и освобождаются от уплаты некоторых местных или национальных налогов и пошлин. Однако в некоторых странах лица, совершающие поездку, могут также приобретать товары в магазинах беспошлинной торговли в аэропортах не только при выезде из страны, но и при въезде в страну.

Безналоговые и беспошлинные продажи, как правило, подрывают воздействие налоговых и ценовых мер, направленных на сокращение спроса на табачные изделия, поскольку безналоговые табачные изделия являются более дешевыми и более доступными, чем изделия, облагаемые налогом. Это противоречит целям охраны здоровья, которые ставятся при налогообложении, и наносит вред общественному здравоохранению в результате поощрения личного потребления. Кроме того, такие продажи могут оказать отрицательное воздействие на государственные доходы, создавая лазейку в структуре налогообложения, поскольку источником безналоговых или беспошлинных изделий может быть незаконная торговля. Имеется все больше свидетельств того, что правительства принимают меры к запрещению или ограничению безналоговых или беспошлинных продаж.

Существуют три базовых варианта развертывания международных действий с целью запрещения безналоговых или беспошлинных продаж:

- запрещение безналоговых или беспошлинных продаж табачных изделий;

- взимание акцизов с табачных изделий, продаваемых в магазинах безналоговой или беспошлинной торговли; или
- ограничение установленной для лиц, совершающих поездки, нормы на табачные изделия с целью ограничить частный ввоз безналоговых или беспошлинных табачных изделий, например, путем установления количественных ограничений.

Рекомендация

Сторонам следует рассмотреть возможность запрещения или ограничения продажи лицам, совершающим международные поездки, и/или ввоза этими лицами безналоговых или беспошлинных табачных изделий.

7. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Международное сотрудничество в научной и правовой областях, предоставление соответствующего опыта и обмен информацией и знаниями являются важными средствами укрепления потенциала Сторон для выполнения своих обязанностей по Статье 6 РКБТ ВОЗ. Такие меры должны соответствовать обязательствам, которые Стороны взяли на себя в отношении международного сотрудничества, особенно по статьям 4.3, 5.4, 5.5, 20 и 22 РКБТ ВОЗ.

Предусмотренные Статьей 21 РКБТ ВОЗ периодические доклады Сторон являются еще одним важным средством для международного обмена и сотрудничества согласно Конвенции. Статьей 6 РКБТ ВОЗ предусмотрено, что в своих периодических докладах Стороны предоставляют информацию о ставках налогообложения табачных изделий и тенденциях в потреблении табака в соответствии со Статьей 21. В идеале они должны содержать сведения об абсолютном уровне налогообложения и доле налога в цене.

Международное сотрудничество помогает обеспечить предоставление согласованной и точной информации о глобальных, региональных и национальных тенденциях и опыте в отношении налоговой и ценовой политики, особенно с помощью глобальной базы данных об осуществлении договора, которую ведет Секретариат Конвенции. Стороны могут рассматривать доклады других Сторон, а также данные и тенденции, вытекающие из глобальных докладов о ходе работы, представляемых каждой очередной сессии Конференции Сторон, с целью углубления своих знаний о международном опыте в области налоговой и ценовой политики.

Сторонам следует также рассмотреть возможность использования многосекторального аспекта налоговой и ценовой политики и сотрудничества в рамках соответствующих двусторонних и многосторонних механизмов и организаций с целью содействовать осуществлению соответствующих мер политики.

В рамках механизма и в соответствии с графиком, которые будут определены Конференцией Сторон, Сторонам следует сотрудничать в проведении обзора и, при необходимости, в обновлении настоящих руководящих принципов, с тем чтобы они и

далее служили эффективным руководством и помогли Сторонам в формулировании их налоговой и ценовой политики в отношении табачных изделий.

8. ОБЩИЕ СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Ценовая и налоговая политика (в связи со Статьей 6 Конвенции): технический доклад Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости. Доклад, представленный на четвертой сессии Конференции Сторон, Пунта-дель-Эсте, Уругвай, 2010 г. (документ FCTC/COP/4/11). Имеется на: <http://www.who.int/fctc/publications/ru/>.

Effectiveness of tax and price policies for tobacco control (IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14). Lyon, International Agency for Research on Cancer, 2011.

WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010.

Curbing the epidemic: Governments and the economics of tobacco control. Washington, DC, World Bank, 1999.

= = =