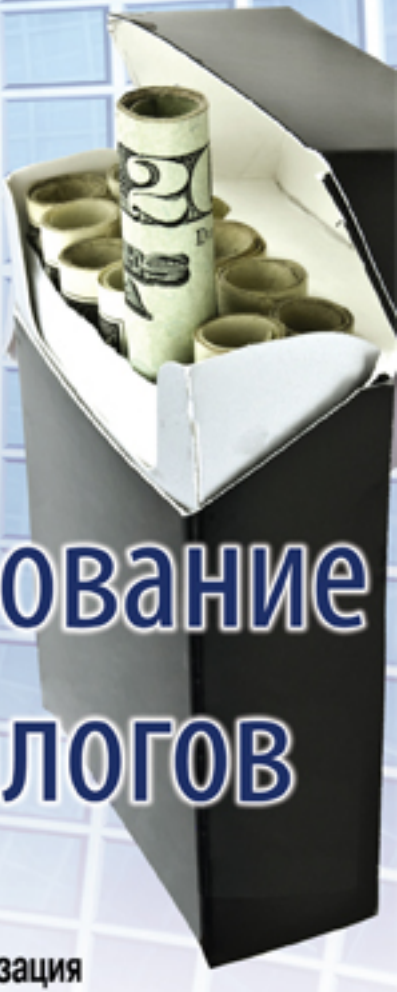
Техническое Пособие ВОЗ

Администрирование Табачных Налогов



Всемирная организация здравоохранения

ТЕХНИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ВОЗ

Администрирование табачных налогов

ТЕХНИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ВОЗ

Администрирование табачных налогов

Всемирная организация здравоохранения

Библиотечный каталог публикаций

WHO Library Cataloging-in-Publication Data

WHO technical manual on tobacco tax administration

1. Taxes. **2.** Tobacco industry – legislation.
3.Tobacco – economics. **4.** Smoking – prevention and control.
I. World Health Organization.

ISBN 978 92 4 156399 4
(Классификация NLM: WM 290)

© Всемирная организация здравоохранения, 2013 г.

Все права защищены. Публикации Всемирной организации здравоохранения имеются на веб-сайте ВОЗ (www.who.int) или могут быть приобретены в Отделе прессы ВОЗ, Всемирная организация здравоохранения, 20 Avenue Appia, 1211 Geneva 27, Switzerland (тел.: +41 22 791 3264; факс: +41 22 791 4857; эл. почта: bookorders@who.int). Запросы на получение разрешения на воспроизведение или перевод публикаций ВОЗ - как для продажи, так и для некоммерческого распространения - следует направлять в Отдел прессы ВОЗ через веб-сайт ВОЗ (http://www.who.int/about/licensing/copyright_form/en/index.html).

Обозначения, используемые в настоящей публикации, и приводимые в ней материалы не отражают какого-либо мнения Всемирной организации здравоохранения относительно юридического статуса какой-либо страны, территории, города или района или их органов власти, либо относительно делимитации их границ. Пунктирные линии на географических картах обозначают приблизительные границы, в отношении которых пока еще может быть не достигнуто полное согласие.

Упоминание конкретных компаний или продукции некоторых изготовителей не означает, что Всемирная организация здравоохранения поддерживает или рекомендует их, отдавая им предпочтение по сравнению с другими компаниями или продуктами аналогичного характера, не упомянутыми в тексте. За исключением случаев, когда имеют место ошибки и пропуски, названия патентованных продуктов выделяются начальными прописными буквами.

Всемирная организация здравоохранения приняла все разумные меры предосторожности для проверки информации, содержащейся в настоящей публикации. Тем не менее, опубликованные материалы распространяются без какой-либо четко выраженной или подразумеваемой гарантии. Ответственность за интерпретацию и использование материалов ложится на пользователей. Всемирная организация здравоохранения ни в коем случае не несет ответственности за ущерб, возникший в результате использования этих материалов.

Автор обложки книги: Rolando F. Santos
Автор макета книги: Ana Sabino

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 9

Краткое резюме 11

Сокращения 15

ГЛАВА I
Введение 17

ГЛАВА II
Уровни и структура акцизов на табачные изделия теоретический и эмпирический обзор 29

2.1 Виды налогов, которыми облагаются табачные изделия 30
2.2 Обзор цен и налогов на табачные изделия на мировом и региональном уровнях 33
2.3 Структура и взимание налогов с сигарет 38
2.4 Рассмотрение надлежащих видов акцизов на табачные продукты 44
2.5 Выбор между налоговыми системами с дифференцированной и единой ставкой 56
2.6 Резюме 58

ГЛАВА III
Налоговое администрирование 63

3.1 Потенциал налоговой администрации 63
3.1.1 Выявление и оценка последствий налоговой политики в отношении табачных изделий 64
3.1.2 Наличие хорошо проработанной налоговой политики 68
3.1.3 Обеспечение выполнения налогового законодательства для повышения доходов 75

3.1.4 Контроль производства 76
3.2 Другие вопросы налогового администрирования 80
3.3 Резюме 82

ГЛАВА IV
Политическая экономия налогообложения табачных изделий 85

4.1 Налогообложение табачных изделий и выгоды для общественного здравоохранения 86
4.2 Минимизация налогов и уклонение от налогообложения 88
4.2.1 Минимизация налогов 89
4.2.2 Уклонение от налогообложения 92
4.3 Защита местных брендов 99
4.4 Налоги на табачные изделия и проблема доступности 102
4.5 Налоги на табачные изделия и замещение в потреблении 104
4.6 Налоги на табачные изделия и проблема нищеты 105
4.7 Увеличение налогов на табачные изделия и проблема инфляции 110
4.8 Налоги на табачные изделия и проблема безработицы 112
4.9 Налоги на табачные изделия и снижение вреда 115
4.10 Доходы от табачных налогов, расходы на здравоохранение и целенаправленность расходов 117

ГЛАВА V
Лучшая практика 123

Источники 135

Приложение 147

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

НАСТОЯЩЕЕ ПОСОБИЕ подготовлено в рамках гранта Всемирного пульмонологического фонда при финансовой поддержке со стороны Благотворительного фонда Блумберга.

Значительное техническое содействие подготовке пособия оказали следующие лица: Frank Chaloupka, Aftab Anwar Baloch, Rajeev Cherukupalli, Rob Cunningham, Milwida M. Guevara, Rezaul Hasan, Peter Heller, Teh-wei Hu, Roberto Iglesias, Paul Isenman, Michael Keen, Emmanuel Kofi Nti, Konstantin Krasovsky, Djaka Kusmartata, Montserrat Meiro-Lorenzo, Patrick Petit, Neena Prasad, Emil Sunley, Joy Townsend, Frank Van Driessche, Hugh Waters, Joko Wiyono, Jingfang Wu, Xin Xu и Rose Zheng.

Свой вклад в содержательную часть пособия внесли следующие сотрудники ВОЗ: Douglas Bettcher (штаб-квартира), Sofia Delipalla (штаб-квартира), Anne-Marie Perucic (штаб-квартира), Ayda Yurekli (штаб-квартира), Dorjsuren Bayarsaikhan (ЗТОРБ), Rosa Carolina Sandoval-Kroeger (АМРБ). Административная поддержка была оказана со стороны Jennifer Volonnino (штаб-квартира).

Предисловие

КАК НЕИЗМЕННО показывают проводимые исследования, повышение налогов на табачные изделия является наиболее экономически эффективной мерой, направленной на снижение употребления табака. Но теперь, когда мы знаем, что повышение табачных цен уменьшает бремя табачной эпидемии, что дальше? Как с практической точки зрения можно поднять табачные налоги? Страны, особенно с низким и средним уровнем дохода, испытывают трудности в нахождении нужных решений вследствие ограниченных возможностей и неослабевающих опасений того, что повышение налогов трудноосуществимо и приведет к самым разным катастрофическим последствиям, таким как неконтролируемый нелегальный рынок, рост безработицы, снижение доходов или возложение несправедливого бремени на бедных.

По имеющимся свидетельствам, хорошо управляемый табачный налог приводит к желаемому результату в виде сокращения употребления табака и снижения его разрушительных для здоровья последствий, но при этом не вызывает того катастрофического развития событий в экономике, которое часто рисует табачная индустрия.

Фактически, повышение налогов и цен на табачные изделия действительно приносит пользу правительствам за счет увеличения доходов, которые затем могут быть использованы для оказания государственных услуг, например, в сфере здравоохранения. Такой беспроигрышный результат снижения потребления и увеличения доходов необходимо в полной мере использовать в течение этого периода экономических трудностей, когда правительства сталкиваются с растущей необходимостью изыскания новых путей финансирования расходов, особенно в сфере здравоохранения. Налогообложение табачных изделий является простым и эффективным средством увеличения доходов без негативного воздействия на экономику.

Настоящее пособие предоставляет читателям, особенно политическому руководству министерств финансов, соответствующие инструменты для осуществления эффективного и действенного налогообложения табачных изделий. В нем содержится обзор различных видов налогов, применимых к табачным изделиям, их сильных и слабых сторон, и рассматриваются различные технические, а также политические проблемы, возникающие в ходе их внедрения. И наконец, в нем представлен перечень примеров передовой практики, которые помогут максимизировать преимущества высоких табачных налогов с точки зрения здравоохранения, одновременно обеспечивая новые налоговые поступления, по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе.

Dr Ala Alwan
помощник Генерального директора (2010) по неинфекционным заболеваниям и психическому здоровью

Краткое резюме

НАСТОЯЩЕЕ ТЕХНИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ направлено на оказание помощи правительствам в получении максимальных преимуществ с точки зрения как здравоохранения, так и государственных доходов за счет повышения табачных налогов путем определения совокупности передовых практических методов.

Правительства имеют возможность использовать табачные налоги для контроля употребления табака, повышения доходов и укрепления общественного здоровья. Из всех налогов на табачные изделия акцизы имеют наиболее важное значение с точки зрения достижения связанной со здоровьем цели сокращения потребления табака. Акцизы применяются исключительно к табачным изделиям и поднимают цены на эти продукты по отношению к ценам на другие товары и услуги. Правительство может использовать в качестве своих инструментов как специфические, так и адвалорные ставки акцизов. Единый специфический акцизный налог приводит к относительно более высокому росту цен и сокращению рыночной доли дешевых сигарет. В дополнение к специфическому налогу, в зависимости от характеристик наиболее широко употребляемого продукта и структуры каждой отрасли, правительство может также ввести адвалорный налог в целях доведения детальных характеристик продукта (привлекательность и ассортимент) до желаемого уровня и для получения необходимых доходов. Долгосрочной целью должно быть расширение применения специфической налоговой ставки.

Повышение табачных налогов таким образом, чтобы на их долю приходилось не менее 70 процентов от розничной цены, приводит к значительному росту цен, подталкивает многих курильщиков к отказу от курения и удерживает многих молодых людей от пристрастия к табаку, результатом чего является значительное сокращение смертности и заболеваний, вызываемых употреблением табака. В то же время такое увеличение налогов ведет к

значительному росту поступлений от табачных налогов. Налогообложение всех табачных изделий системно снижает возможности замещения одних продуктов другими.

Многообразие табачных акцизов отражает решаемые правительствами задачи и те ограничения, с которыми они сталкиваются. Более высокие целевые показатели по доходам могут быть ограничены административными проблемами. Хорошо продуманной налоговой системы недостаточно, если у налоговой службы отсутствуют технические и кадровые возможности, необходимые для применения и обеспечения соблюдения такой системы, а также для ее пересмотра в свете меняющихся обстоятельств. Простота и прозрачность структуры налогов и налогового администрирования сокращает административные расходы и издержки соблюдения законодательства, а также возможности для минимизации налогов и уклонения от налогообложения, результатом чего являются более высокие и устойчивые налоговые поступления.

Меры по минимизации налогов со стороны как потребителей, так и производителей ограничивают возможности правительства по повышению доходов и контроля потребления посредством налогообложения. Упрощение налоговой системы будет способствовать сокращению возможностей для минимизации налогов, а также затрат на контроль на единицу собранных доходов. Уклонение от налогообложения связано как с незаконной торговлей, так и с незаконным производством; оно может охватывать и подлинные, и контрафактные продукты. Высокий рост налогов может спровоцировать финансовые стимулы для контрабанды в условиях слабости налогового законодательства и его правоприменения, небольших размеров штрафных санкций, а также значительных сроков судебного преследования контрабандистов. Для противодействия этому требуются современные технологии и скоординированные действия, включая международное сотрудничество, а также укрепление налогового администрирования и правоприменения с незамедлительным наказанием правонарушителей.

Ударит ли повышение налогов в большей степени по группам населения с низким доходом, зависит от того, насколько изменится употребление табака среди групп населения с низкими и высокими доходами в связи с таким повышением. Повышение налогов на все виды табачных изделий приводит к сравнительно большому сокращению потребления табака среди групп с низкими доходами и увеличению общей доли налогов на табачные изделия, уплачиваемые группами с более высоким доходом. Таким образом, увеличение табачного налога имеет своим результатом прогрессивное распределение соответствующих выгод, связанных со здоровьем и экономикой.

Более того, по крайней мере, часть дополнительных доходов можно использовать для поддержки государственных программ, целевым образом ориентированных на группы населения с низкими доходами.

В большинстве стран увеличение табачных налогов либо вообще не окажет какого-либо чистого воздействия на занятость, либо, что более вероятно, приведет к незначительному увеличению числа рабочих мест. Следовательно, любое сокращение занятости, в отраслях связанных с табачной индустрией, после увеличения табачного налога будет компенсировано увеличением занятости в других секторах экономики. Программа диверсификации сельскохозяйственных культур, в рамках которой оказывается поддержка фермерам и программам переподготовки лиц, занятых в производстве табачных изделий, может финансироваться за счет небольшой части дополнительных доходов от увеличения налогов на табачные изделия.

Правительствам необходимо создать механизм для регулирования специфических налоговых ставок с тем, чтобы они шли в ногу с инфляцией и ростом реальных доходов населения. Последнее является более важным в странах с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего, поскольку данные свидетельствуют о том, что в этих странах употребление табака увеличивается по мере роста дохода граждан.

В большинстве стран налоги на табачные изделия составляют лишь малую часть цены на табачные изделия и/или ценам на табачные изделия придается небольшой вес при расчете общего индекса цен. Таким образом, повышение налогов на табачные изделия будет, как правило, оказывать незначительное влияние на инфляцию.

Повышение налогов на табачные изделия увеличивает налоговые поступления в краткосрочной и среднесрочной перспективе, поскольку на табачные налоги приходится лишь малая толика цен на табачные изделия и процентное сокращение потребления табака в результате повышения цен в большинстве стран бывает меньшим, нежели процентное увеличение цен. Растущее число государств использует доходы, поступающие от увеличения табачных акцизов, на финансирование различных мероприятий по борьбе против табака и других усилий по улучшению здоровья населения, в то время как другие правительства используют эти доходы для частичного финансирования своих систем здравоохранения.

Следуя этой закономерности, в заключительной главе дается резюме совокупности лучших практик налогообложения табачных изделий, включая предложения, касающиеся того, каким образом правительства могут их использовать.

Сокращения

FCA	Альянс Рамочной конвенции (Framework Convention Alliance)
IARC	Международное агентство по изучению рака
JTI	корпорация «Japan Tobacco International»
MoF	Министерство финансов
TMA	Ассоциация торговцев табаком (Tobacco Merchants Association)
USDHHS	Министерство здравоохранения и социального обеспечения США (United States Department of Health and Human Services)
WCO	Всемирная таможенная организация (World Customs Organization)
АМР	регион ВОЗ стран Америки (Бюро региона – АМРБ)
АФР	регион ВОЗ стран Африки (Бюро региона – АФОРБ)
ВВП	валовой внутренний продукт
ВСР	регион ВОЗ стран Восточного Средиземноморья (Бюро региона – ВСРБ)
ВТО	Всемирная торговая организация
ГИБ	Глобальная инициатива Блумберга по сокращению употребления табака
ДГТЭ ВОЗ	Доклад ВОЗ о глобальной табачной эпидемии
ЕВР	Европейский регион ВОЗ (Бюро региона – ЕВРБ)
ЕС	Европейский союз
ЗТОР	регион ВОЗ стран Западной части Тихого океана (Бюро региона – ЗТОРБ)
ИПЦ	индекс потребительских цен
НДС	налог на добавленную стоимость
НИО	Национальный институт онкологии США
НПЦК	наиболее популярная ценовая категория
НСО	налог с оборота
РКБТ ВОЗ	Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака
СВЦ	средневзвешенная цена
СИФ	стоимость, страхование и фрахт
СНГ	Содружество Независимых Государств
ССЗ	Совет сотрудничества стран Залива
ЮВАР	Регион ВОЗ стран Юго-Восточной Азии (Бюро региона – ЮВАРБ)

ГЛАВА I

Введение

«Сахар, ром и табак представляют собой товары, которые, не являясь нигде предметами жизненной необходимости, сделались предметами почти всеобщего потребления и поэтому чрезвычайно подходят для обложения их налогом… В то же самое время народ мог бы быть освобожден от некоторых наиболее отяготительных налогов, от налогов, какими обложены предметы необходимости или промышленное сырье. Бедный труженик получит таким образом возможность жить лучше, работать дешевле и посылать свои изделия на рынок по более дешевой цене. Дешевизна его изделий увеличит спрос на них, а следовательно, на труд тех, кто производит их. Такое увеличение спроса на труд увеличит численность и улучшит условия жизни трудящихся бедняков. Их потребление возрастет, а вместе с этим возрастет и доход, получающийся со всех тех предметов их потребления, которые будет сочтено нужным по-прежнему облагать налогом».

АДАМ СМИТ

«Исследования о природе и причинах богатства народов», Книга V, Глава III, стр. 474-476, 1776 год; под редакцией Эдвина Канаана, 1976 год (выделение добавлено).

УПОТРЕБЛЕНИЕ ТАБАКА является единственной причиной самого большого числа предотвратимых смертных случаев во всем мире, и от него ежегодно умирает более пяти миллионов человек. Употребление табака также несет значительные экономические издержки, начиная с увеличения расходов на здравоохранение для лечения заболеваний, которые табак вызывает у курильщиков и лиц, подвергающихся воздействию табачного дыма, и заканчивая снижением производительности экономики в результате вызываемых употреблением табака случаев преждевременной смерти. Основной целью Всемирной организации здравоохранения является охрана здоровья населения, и сокращение употребления табака является приоритетным направлением деятельности ВОЗ с учетом вызываемых им случаев смерти и болезней. Эти усилия включают выполнение Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) с особым акцентом на стратегиях, содержащихся в комплексе MPOWER, который был принят ВОЗ для оказания помощи на уровне отдельных стран в осуществлении закрепленных в РКБТ ВОЗ мер по сокращению спроса на табак. К этим страновым мерам (MPOWER) относятся: мониторинг распространенности употребления табака и стратегий профилактических мероприятий; защита людей от табачного дыма; предложение медицинской помощи в целях прекращения употребления табака; предупреждение об опасностях, связанных с табаком, размещаемых на табачных изделиях; обеспечение соблюдения действенных запретов на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табачных изделий; а также повышение налогов на табачные изделия.

Из всех этих мер снижающих распространенность потребления табака - значительное увеличение налогов , а значит цен показало себя в качестве наиболее действенной и экономически эффективной меры, , особенно для молодежи и малоимущих. В то же время в силу неэластичности спроса на табачные изделия в большинстве стран, а также из-за незначительной доли акцизов в их цене во многих странах значительное увеличение табачных налогов обеспечивает существенный рост поступлений в государственный бюджет.

Настоящее техническое пособие имеет своей целью помочь правительствам в достижении обеих целей путем определения набора «лучших практик» налогообложения табачных изделий. В нем документально излагаются существующие подходы правительств к налогообложению табачных изделий, обсуждаются барьеры на пути использования табачных налогов для достижения целей в сфере здравоохранения и в бюджетном планировании, а также приводятся примеры эффективного администрирования табачных

налогов. Настоящее пособие будет полезным для налоговых служб в структуре министерств финансов за счет повышения их осведомленности о применяемой в других странах практике и о проблемах, с которыми сталкиваются эти страны. Оно также может оказаться полезным для должностных лиц министерств здравоохранения или аналогичных организаций конкретных стран за счет обеспечения более глубокого понимания ими ключевых вопросов налоговой структуры и налогового администрирования.

Цели правительств

Правительства стран по всему миру последовали приведенному выше совету Адама Смита, поскольку почти в каждой стране были введены налоги различных видов и размеров на широкий ассортимент находящихся в продаже табачных изделий. Многие из этих налогов действуют уже в течение десятилетий, если не столетий, с периодическим изменением их величины, структуры и системы взимания. Разнообразные налоги, применяемые в отношении табачных изделий, включают в себя: акцизы (как специфические, так и адвалорные), таможенные пошлины, налоги на добавленную стоимость, общие налоги на продажи или потребление, а также специальные сборы, с помощью которых осуществляется финансирование конкретных программ. Названия, даваемые таким налогам, могут варьироваться между странами, но принимаемые ими формы имеют много общего.

Из различных видов налогов, применяемых в отношении табачной продукции, наиболее важными при решении задач в сфере здравоохранения являются акцизные налоги. Эти налоги повышают цены на табачные изделия по сравнению с ценами на другие товары и услуги в отличие от налогов, применяемых в отношении широкого ассортимента товаров и услуг, таких как налоги на добавленную стоимость и общие налоги на потребление. Кроме того, по сравнению с другими продуктами, которые также облагаются акцизными налогами в той или иной форме, фактором, повышающим эффективность табачных акцизов, является их превышение над средней ставкой акцизного налога.

Правительства используют табачные налоги в стремлении к достижению нескольких, порой конкурирующих целей. Исторически сложилось так, что главной целью большинства, если не всех правительств, при налогообложении табачных изделий являлось получение доходов. И сегодня правительства многих стран также поднимают налоги, когда нуждаются в

дополнительных поступлениях. Табачные изделия, как правило, выступают хорошими кандидатами для налогообложения с учетом того, что они обычно производятся небольшим числом компаний-производителей, имеют незначительное количество готовых к употреблению заменителей, а спрос на них отличается сравнительно низкой эластичностью, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. В этом плане они, как правило, соответствуют так называемому «правилу Рамсея» для экономически эффективных налогов на потребление (Ramsey, 1927). Согласно этому правилу, вследствие относительной неэластичности спроса они могут генерировать значительные доходы, создавая при этом меньше диспропорций на рынке, нежели налоги на товары и услуги с более эластичным спросом. Конечно, существует много других товаров и услуг с равным или более высоким уровнем неэластичности спроса, для которых это правило столь же справедливо.

Некоторые правительства преследуют другие цели (в дополнение к получению доходов), судя по тем видам налогов на табачные изделия, которые они применяют. Часть из них используют высокие таможенные пошлины, для того чтобы защитить от внешних конкурентов отечественные компании, выращивающие табак и производящие табачные изделия. Другие преследуют ту же цель с помощью акцизного налога на табачные изделия, который варьируется в зависимости от поставщика или типа табака, содержащегося в продукте, от цены продукта (когда иностранные бренды являются более дорогостоящими по сравнению с местными) или от других характеристик продукта. Иногда государства проводят политику, которая, по их мнению, «защищает интересы малоимущих»: в ее рамках сохраняются низкие налоги на сравнительно дешевые продукты или бренды при более высоком налогообложении более дорогостоящих продуктов в в целях сдерживания на низком уровне розничных цен на продукцию/бренды, широко используемые населением с низким доходом.

За последние полвека, по мере накопления доказательств негативного воздействия употребления табака на состояние здоровья, правительства начали использовать табачные налоги как способ укрепления здоровья граждан путем снижения распространенности потребления табака и, следовательно, вызываемой им смертности и заболеваемости. Растущий массив исследований свидетельствует о том, что более высокие налоги приводящие к росту цен сокращают потребление табака. При этом их сравнительно более существенное воздействие оказывается на уязвимые группы населения – подростков и молодежь, малоимущих и беременных женщин, что подтолкнуло многие правительства к введению и повышению налогов на

табачные изделия с заявленной целью сокращения распространенности потребления табака (Chaloupka et al., 2000; Ross and Chaloupka, 2006).

Аналогичным образом, по мере накопления данных о последствиях потребления табака для здоровья, все более очевидными становятся сбои рыночных механизмов на рынках табачных изделий, что укрепляет экономическое обоснование государственного вмешательства, включая увеличение табачных налогов (Jha and Chaloupka, 2000). Существуют явные отрицательные внешние факторы воздействия употребления табака с учетом зафиксированных в многочисленных документах медицинских последствий находящегося в окружающей среде табачного дыма (USDHHS, 2006). В той степени, в которой здравоохранение финансируется из государственных источников, некурящие люди несут на себе бремя издержек вследствие растущего использования курильщиками учреждений здравоохранения для лечения вызванных курением заболеваний.

Во многих странах существуют информационные пробелы в отношении этих последствий для здоровья, поскольку значительная часть населения далеко не в полной мере осознает все риски, связанные с употреблением табака. Эти пробелы усугубляются все более ранним возрастом начала употребления табака, а также тем, что начинающие потребители в таких странах плохо осознают возможность возникновения никотиновой зависимости. «Внутренние факторы воздействия» в результате сбоя самоконтроля, которые приводят к росту употребления табака вопреки желанию самого потребителя, являются еще одним рыночным сбоем, что еще более усиливает необходимость государственного вмешательства на рынках табака (Gruber and Koszegi, 2008). Несмотря на то, что высокие табачные налоги можно считать достаточно грубой политикой для сдерживания употребления табака, они весьма эффективны, особенно среди молодежи и бедных слоев населения, для которых такие рыночные сбои играют, вероятно, наиболее важную роль.

Учитывая имеющиеся доказательства эффективности повышения цен на табачные изделия для снижения употребления табака, высокие табачные налоги выступают центральным элементом РКБТ ВОЗ. Статья 6 (приложение, диаграмма 1) призывает стороны Конвенции использовать ценовые и налоговые меры для сокращения употребления табака, в то время как статья 15 (приложение, диаграмма 2) призывает к принятию и осуществлению мер, направленных на ликвидацию незаконной торговли табачными изделиями, которая может подорвать эффективность повышения налогов на табак.

Табачные налоги и употребление табака

Проблема воздействия налогов и цен на табачные изделия на общий уровень употребления табака стала предметом изучения более ста исследований [1]. До недавнего времени почти все эти исследования проводились в странах с высоким уровнем дохода, включая Соединенные Штаты, Канаду, Соединенное Королевство, Австралию и ряд других. Эти исследования неизменно показывают, что повышение налогов и цен на табачные изделия ведет к сокращению потребления табака. Большинство исследований было сосредоточено на курении сигарет, с учетом того что на сигареты приходится почти весь объем употребления табака в странах с высоким уровнем дохода. Несмотря на то, что эти исследования дали широкий диапазон оценок масштабов последствий повышения цен на общее потребление сигарет, в подавляющем большинстве исследований показатель эластичности цен оценивается в диапазоне от -0,25 до -0,5, причем большинство показателей сконцентрировано на уровне около -0,4 (это число означает, что при увеличении цены на 10 процентов потребление снижается на 4 процента). В некоторых исследованиях, учитывающих фактор никотиновой зависимости у потребителей табака, был сделан вывод о том, что спрос является более чувствительным к динамике цен в долгосрочной, нежели в краткосрочной перспективе.

За последнее десятилетие все большее число исследований посвящалось изучению влияния налогов и цен на табачные изделия на уровень потребления табака в странах с низким и средним уровнем дохода. Эти исследования продемонстрировали широкий диапазон показателей эластичности цен, причем в большинстве, хотя и не во всех исследованиях указывается, что спрос более существенно реагирует на цены в странах с низким и средним уровнем дохода, нежели в странах с высоким уровнем дохода. Например, Hu и Mao (Hu and Mao, 2002) подсчитали, что ценовая эластичность спроса на сигареты в Китае колеблется в диапазоне от -0,54 до -0,64, в то время как John (2008) оценивает показатель ценовой эластичности в Индии в диапазоне от -0,86 до -0,92 для биди и от -0,18 до -0,41 для сигарет. Как и в исследованиях по странам с высоким уровнем дохода, в тех исследованиях по странам с низким и средним уровнем дохода, где одним из факторов моделирования была зависимость (привыкание) к табаку, содержится вывод

1 См. Chaloupka et al., 2000, Ross and Chaloupka, 2006, а также таблицу 4 приложения для получения обзорной информации по рассматриваемым в данном разделе исследованиям.

о том, что спрос более существенно реагирует на цены в долгосрочной перспективе. Например, Aloui (2003) оценивает краткосрочные показатели ценовой эластичности спроса на табачные изделия в Марокко в диапазоне от -0,51 до -0,73, а долгосрочные показатели эластичности – в диапазоне от -1,36 до -1,54.

Выводы из исследований на основе данных индивидуальных опросов по употреблению табака взрослым населением показывают, что налоги и цены влияют как на решение об употреблении табака (распространенность), так и на частоту и объем употребления табака среди курильщиков (условный спрос). В целом оценки из стран с высоким уровнем дохода показывают, что примерно наполовину ценовое влияние на употребление табака обусловлено воздействием цены на распространенность курения. Учитывая, что сравнительно мало людей начинают курить во взрослом возрасте, эти изменения в значительной степени обусловлены отказом от курения среди взрослых курильщиков. Это подтверждается небольшим количеством исследований, в которых сделан вывод о том, что повышение цен подталкивает значительное число потребителей к попыткам бросить курить, и некоторые из них преуспевают в этом в долгосрочной перспективе.

Исследования с использованием данных опросов в странах с низким и средним уровнем дохода содержат аналогичный вывод о влиянии цены на распространенность курения, хотя относительные показатели этого влияния на распространенность и потребление значительно варьируются в различных исследованиях и/или странах. Например, Adioetomo (Adioetomo et al., 2005) не обнаружил влияния цены на распространенность курения в Индонезии, оценив при этом ценовую эластичность спроса на «условную» сигарету на уровне -0,61. Напротив, Kyaing (2003) оценил в Мьянме общую ценовую эластичность на уровне -1,62 при ценовой эластичности с учетом распространенности на уровне -1,28 и при эластичности условного спроса -0,34.

В нескольких исследованиях, основанных на данных опросов, рассматриваются различия в реакции разных подгрупп населения на изменения цен на табачные изделия, в том числе в зависимости от возраста, пола, дохода, образования, расовой/этнической принадлежности и места проживания (город или село). Результаты исследований зависимости от пола, расовой/этнической принадлежности и места проживания варьируются между странами, в то время как в отношении возраста и социально-экономического положения (измеряемого по уровню дохода и/или образования) прослеживаются более систематические закономерности. В исследованиях употребления табака среди подростков и молодых людей дается

заключение, что показатели потребления среди молодых людей в два-три раза чувствительнее к налогам и ценам, нежели показатели людей более старшего возраста (Chaloupka, готовится к публикации). Исследования, в которых изучаются аспекты начала употребления табака, свидетельствуют о том, что повышение налогов и цен является особенно эффективной мерой в предотвращении перехода молодых людей от первых пробных затяжек к употреблению табака, не позволяя им стать постоянными и, в конечном счете, заядлыми курильщиками. Точно так же, согласно экономической теории, группы населения с более низким социально-экономическим положением более чувствительны к ценам, нежели население, стоящее на более высокой социально-экономической ступени. Например, Sayginsoy (Sayginsoy et al., 2002) оценивает показатели эластичности спроса на сигареты в Болгарии на уровне -1,33, -1,00 и -0,52 для групп населения с низкими, средними и высокими доходами (общий показатель эластичности цен составляет -0,8). Аналогичным образом, van Walbeek (2002) оценивает показатели эластичности в Южной Африке в разбивке по квартилям доходов от -1,39 для низшего квартиля до -0,81 для высшего квартиля.

И наконец, в ряде исследований изучаются возможности замещения одних табачных изделий другими в ответ на изменения в соотношении цен на эти продукты. В целом эти исследования установили, что сокращение употребления одного вида табачных изделий в ответ на увеличение его цены частично компенсируется ростом употребления других продуктов, если цены на эти продукты не повышались. Например, Laxminarayan и Deolalikar (Laxminarayan and Deolalikar, 2004) обнаружили, что изменение соотношения цен на сигареты и рассыпной табак (махорка) во Вьетнаме привело к замещению одного продукта другим и, в частности, к замещению сигарет махоркой в ответ на относительное увеличение цен на сигареты. Такая потенциальная возможность замещения подчеркивает важность повышения налогов и цен на все виды табачных изделий, если одним из мотивов для увеличения табачных налогов выступают те преимущества для состояния здоровья населения, которые дает повышение цен.

В заключение следует отметить, что, как со всей очевидностью показывает большой и растущий массив научной литературы, общий спрос на табачные изделия в значительной степени зависит от изменений в налогах и ценах на табачные изделия. Эти исследования показывают, что цена влияет на все аспекты употребления табака, при этом более высокие цены предотвращают начало употребления табака среди потенциальных курильщиков, способствуют отказу от курения среди действующих курильщиков

и снижают частоту курения и количество употребляемых табачных изделий среди продолжающих курить лиц. В соответствии с экономической теорией, спрос, как правило, оказывается более чувствительным к цене в странах с низким и средним уровнем дохода, нежели в странах с высоким уровнем дохода, при этом в некой данной стране показатели употребления табака среди молодежи и/или менее обеспеченных групп населения более существенно реагируют на цены, нежели показатели употребления среди лиц более старшего возраста и/или принадлежащих к более обеспеченным группам населения. По прогнозам в соответствии с экономическими теориями физиологической зависимости, постоянный рост цен оказывает более значительное воздействие в долгосрочной, нежели в краткосрочной перспективе. И наконец, некоторые исследования показывают, что изменение соотношения цен на табачные изделия ведет к определенному замещению одних продуктов другими, что частично компенсирует воздействие увеличения цены одного продукта на общее употребление табака.

Общий обзор пособия

Настоящее техническое пособие имеет целью оказать содействие органам государственной власти в получении максимальной выгоды от повышения табачных налогов путем определения набора передовых методов налогообложения табачных изделий. Оно представляет собой одну из нескольких имеющихся в наличии или ожидаемых публикаций, посвященных вопросам налогообложения табачных изделий, включая следующие: готовящаяся к изданию монография по экономике табачной индустрии и борьбе против табака, подготовленная совместного ВОЗ и Национальным институтом онкологии США (НИО); справочник по эффективности налоговой и ценовой политики в отношении табачных изделий, готовящийся к изданию в рамках серии справочников по борьбе против табака, издаваемой Международным агентством по изучению рака (IARC); а также серия докладов по проблемам налогообложения табачных изделий, изданная в рамках Глобальной инициативы Блумберга по сокращению употребления табака (ГИБ).

Эти публикации отличаются по своей широте охвата и глубине анализа, а также по своей целевой аудитории. Например, справочник IACR дает углубленный обзор результатов мировых научных исследований о влиянии налоговых и ценовых стратегий, связанных с употреблением табака, в то время как монография НИО/ВОЗ предоставляет более широкий обзор

общемировых данных о состоянии здоровья населения и об экономическом воздействии всего спектра стратегий борьбы против табака и других мер вмешательства с упором на их эффект в странах с низким и средним уровнем дохода. Напротив, большинство докладов Глобальной инициативы Блумберга сосредоточены на данных по конкретным странам и на оценках потенциального воздействия повышения табачных налогов на употребление табака, число предотвратимых случаев смерти и налоговые поступления в той или иной стране. Целью настоящего технического пособия является предоставление дополнительных практических рекомендаций по структуре налогов и налоговому администрированию для сотрудников налоговых органов и других должностных лиц правительства, проявляющих интерес к повышению налогов на табачные изделия. Взятые в совокупности, эти и другие материалы обеспечивают взаимодополняющую и полную картину экономики табачной индустрии, налогообложения табачных изделий и борьбы против табака.

Глава 2 предлагаемого технического пособия начинается с общего обзора налогов на табачные изделия в мировом масштабе с выделением различных видов налогов, которые правительства применяют в отношении табачных изделий с описанием альтернативных структур налогообложения, используемых в различных странах; далее идет обзор теоретических и ограниченных эмпирических данных о влиянии налоговой структуры на цены табачных изделий, налоговые поступления и употребление табака.

Глава 3 содержит описание проблем в сфере налогового администрирования с учетом того, что сильная система налогового администрирования необходима для обеспечения эффективности табачных налогов как в части охраны здоровья населения, так и для обеспечения налоговых поступлений. Глава начинается с обсуждения необходимости мощного технического потенциала налоговых органов, включая понимание с их стороны влияния различных видов акцизов на цены табачных изделий, объемы потребления и размер налоговых поступлений, а также на понимание других ключевых факторов, определяющих спрос на табак. Затем дается описание проблем, связанных с эффективным администрированием табачных налогов, – от мониторинга табачного производства и сбора налогов до подходов препятствующих минимизации налогов и снижающих вероятность уклонения от налогообложения.

Глава 4 делает основной упор на политическую экономию налогообложения табачных изделий с выделением тех препятствий и проблем, с которыми сталкиваются власти, когда они изучают возможности введения и взимания высоких табачных налогов. Рассматриваются аргументы противников высоких налогов на табак, в том числе: вопросы, связанные с потенциалом и устойчивостью поступлений от табачных налогов; макроэкономические последствия повышения табачных налогов, в частности их влияние на занятость и инфляцию; возможные негативные последствия повышения табачных налогов для малоимущего населения; а также возможность увеличения незаконной торговли табачными изделиями в ответ на повышение налогов. В этой главе также приводятся примеры роли табачной промышленности в переговорах по ставкам табачных налогов в некоторых странах и реакция производителей на увеличение налогов. В заключение в ней рассматривается все более и более популярное в различных странах целевое финансирование или распределение поступлений от табачных налогов на различные программы, как правило, в сфере здравоохранения.

На основе опыта и проблем, описанных в этих главах, в последней главе предствлены «Лучшие практики» в области налогообложения табачных изделий, то есть практических методов, которые помогут в максимальной степени использовать преимущества высоких табачных налогов для улучшения состояния здоровья населения, обеспечивая одновременно рост налоговых поступлений, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективе. Кроме того, с учетом наблюдаемого во многих странах разрыва между текущей действительностью и «лучшей практикой» в этой главе изложены предложения для правительств по использованию различных подходов для оптимального перехода от действующей практики к этим передовым методам.

Тем не менее, по многим охваченным пособием темам имеются лишь сравнительно ограниченные эмпирические данные. По мере того как все больше и больше стран начнут осуществлять переход от действующей практики к «лучшим практикам», можно будет многое извлечь из их опыта.

ГЛАВА II

Уровни и структура акцизов на табачные изделия: теоретический и эмпирический обзор

В ДАННОЙ ГЛАВЕ дается обзор различных типов акцизных налогов на табачные изделия и их воздействия на состояние здоровья населения и налоговые поступления. Выбор надлежащей структуры табачных налогов имеет первостепенное значение для любой страны в плане осуществления успешной стратегии поддержки общественного здоровья и государственных финансов за счет уменьшения потребления табачных изделий при одновременном повышении государственных доходов. Решения правительства по поводу разработки или реформирования системы налогообложения табачных изделий определяются факторами политической и экономической целесообразности.

Хотя в отношении табачных изделий могут также применяться импортные пошлины и налоги с продаж, такие как налог на добавленную стоимость (НДС), в большинстве стран на именно на акцизы приходится высокая доля налогов в розничной цене, они приносят больше доходов в бюджет и оказывают существенное воздействие на здоровье населения. Вследствие этого, в данной главе основной упор сделан на акцизные налоги, то есть налоги, применяемые исключительно в отношении табачной продукции, хотя они могут носить и иные наименования. Кроме того, в настоящем

пособии основное внимание уделяется применению акцизов в отношении сигарет и предоставляется определенная ограниченная информация о применении акцизов в отношении других табачных изделий (например, табак для самокруток, жевательный табак, нюхательный табак, табак для кальяна) по причине нехватки имеющихся данных или отсутствия (низкого уровня) акцизных налогов на эти продукты.

В разделе 2.1 данной главы дается описание различных видов налогов на табачные изделия, а в разделе 2.2 приводится обзор налоговых ставок и доли налогов в ценах в разбивке по группам доходов, регионам и странам. В разделе 2.3 рассматриваются структура и внедрение налогов на сигареты. В разделе 2.4 на основе имеющихся теоретических и эмпирических доказательств рассматривается вопрос о том, какой вид налога является более подходящим для тех или иных целей, а в разделе 2.5 рассматривается выбор между единой и дифференцированной ставкой налога, после чего в разделе 2.6 излагаются выводы.

2.1 Виды налогов, которыми облагаются табачные изделия

Акцизы и НДС являются наиболее распространенными формами налогов на потребление, взимаемых с табачных изделий внутри страны. Согласно имеющимся данным, около 90 процентов стран (163 из 182) облагают акцизными налогами сигареты. Исключениями являются страны – члены Совета сотрудничества стран Залива (ССС3) (в том числе Бахрейн, Кувейт, Оман, Катар, Саудовская Аравия и ОАЭ), некоторые островные государства Тихого океана (такие, как Острова Кука, Маршалловы Острова, Науру, Ниуэ, Палау и Кирибати), некоторые островные государства Карибского бассейна (в том числе Антигуа и Барбуда, Гренада и Сент-Люсия), а также Афганистан, Бенин, Мальдивы, Сан-Томе и Принсипи. Почти столько же стран – 152 из 182 – облагают сигареты НДС (и/или налогом с продаж) (ДГТЭ ВОЗ, 2009 год).

- **Акцизные налоги:** существует два вида акцизных налогов – специфический и адвалорный. Специфический акцизный налог представляет собой денежную стоимость в расчете на одну количественную единицу (например, пачка, единица веса, коробка, штука) табачных изделий. Адвалорный акцизный налог взимается в виде процента от стоимости табачных изделий. Оба налога более подробно рассматриваются в следующем разделе.

- **Налоги на добавленную стоимость:** НДС – это применяемый в широких масштабах налог на потребление. Как правило, он применяется по некой единой ставке и в отношении широкого ассортимента товаров и услуг. В принципе, НДС представляет собой общий налог на потребление товаров и услуг, сохраняющий неизменным соотношение цен, и в этом качестве он является весьма привлекательным с практической точки зрения методом обеспечения доходной части бюджета. Универсальность налога сводит к минимуму количество детальной информации, необходимой для налогового администрирования, поскольку необходима только отчетность по общему объему продаж. Налоговым органам в большинстве случаев, нет необходимости интересоваться характером продаваемых товаров и предоставляемых услуг.

  Ставки НДС варьируются между странами. В настоящее время доля НДС в розничной цене сигарет колеблется от 2 до 10 процентов в 30 странах, от 10 до 15 процентов – в 57 странах, и от 15 до 20 процентов – в 65 странах. Только 30 стран не облагают табачные изделия НДС (ДГТЭ ВОЗ, 2009 год).

- **Другие налоги:** налоги на потребление в разных странах называются по-разному, и некоторые из них выступают в качестве акцизов, несмотря на свои названия (например, гербовый сбор в Бразилии и налог с оборота (НСО) в Египте). Большинство других налогов представляют собой дополнительные налоги на табачные изделия для финансирования различных программ путем целевого ассигнования средств.

- **Импортные пошлины:** почти все страны взимают пошлины на импортные сигареты[2]. Импортная пошлина представляет собой налог на отдельный вид товара, импортируемого в страну и предназначенного для внутреннего потребления (то есть товаров, не предназначенных для транзита в другую страну). Как правило, импортные пошлины взимаются с компании-импортера в пункте ввоза в страну.

  Импортные пошлины также различаются между странами. Страны взимают высокие импортные пошлины либо для защиты отечественной промышленности, либо для получения бюджетных доходов. К странам с

2 Существует несколько исключений, например Сингапур. Кроме того, многие страны являются членами ряда региональных и двусторонних торговых соглашений, в соответствии с которыми табачные изделия стран-членов могут облагаться другими импортными пошлинами или вообще освобождаться от них.

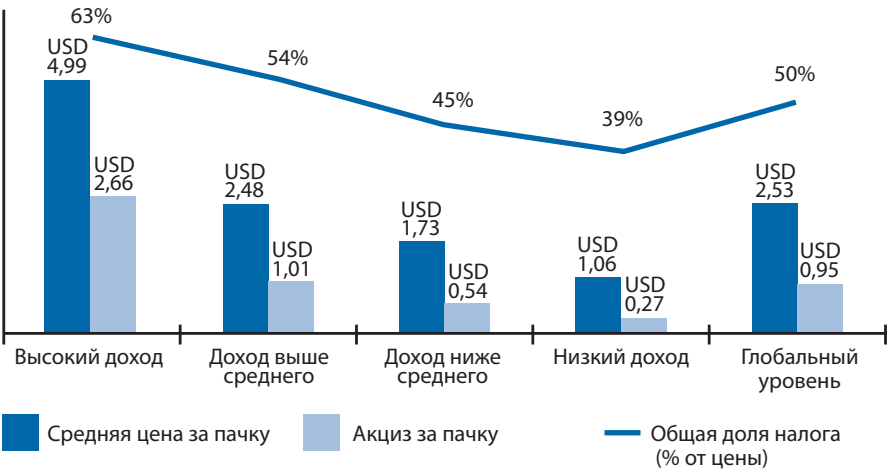
относительно высокими импортными пошлинами относятся: Нигерия (35 процентов), Гайана (100 процентов), Шри-Ланка (1 370 шри-ланкийских рупий/кг), Зимбабве (60 процентов, 5 долл. США за 50 пачек), Египет (83 процента), Иордания (75 процентов), Мексика (67 процентов) и Гондурас (55 процентов) (TMA, 2009). Страны, не имеющие какого-либо значительного производства сигарет или не взимающие акцизных налогов, имеют тенденцию взимать более высокие импортные пошлины на сигареты в целях получения доходов. Хорошими примерами этого являются страны – члены Совета сотрудничества стран Залива: Бахрейн, Кувейт, Катар, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), каждая из которых взимает пошлину в размере 100 процентов от заявленной импортером цены СИФ (стоимость, страхование, фрахт).

В последние годы на фоне заключения двусторонних, региональных и глобальных торговых соглашений во многих странах ставки импортных таможенных пошлин значительно сократились. Импортные пошлины представляют собой дискриминацию в отношении ввозимой продукции, и соглашения о свободной торговле, как правило, требуют от стран-участниц постепенного отказа от них. По мере постепенной отмены импортных пошлин правительство теряет поступающие за счет них доходы. Замена импортных пошлин на акцизные налоги или увеличение акцизных налогов может компенсировать такие потери доходов. Бруней ранее взимал тариф на импортные сигареты в размере 200 процентов от цены СИФ, но недавно заменил эти импортные пошлины акцизными налогами. Поскольку в этой стране отсутствует производство сигарет, то это не оказывает никакого реального влияния на экономику, а лишь вызывает необходимость изменения административного режима для импортеров. Эти изменения осуществлялись в рамках обязательств правительства страны в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) и других международных и региональных торговых соглашений.

2.2 Обзор цен и налогов на табачные изделия на мировом и региональном уровнях

Розничные цены на сигареты, доля налогов в розничных ценах значительно различаются между странами, сгруппированными по уровню доходов и по регионам (диаграммы 1 и 2 соответственно). Максимальная средняя цена пачки сигарет в долларах США снижается в зависимости от группы доходов, причем самая высокая средняя цена и доля налогов в цене приходится на группу стран с высоким уровнем дохода. В общем на глобальном уровне на совокупный размер налогов на сигареты приходится примерно 50 процентов от средней розничной цены сигарет, при этом такая средняя цена составляет 2,53 долл. США. Средняя цена и доля налогов в группе стран с уровнем дохода ниже среднего (1,73 долл. США за пачку и 45 процентов соответственно) и в странах с низким уровнем дохода (1,06 долл. США за пачку и 39 процентов соответственно) находится ниже общемирового уровня.

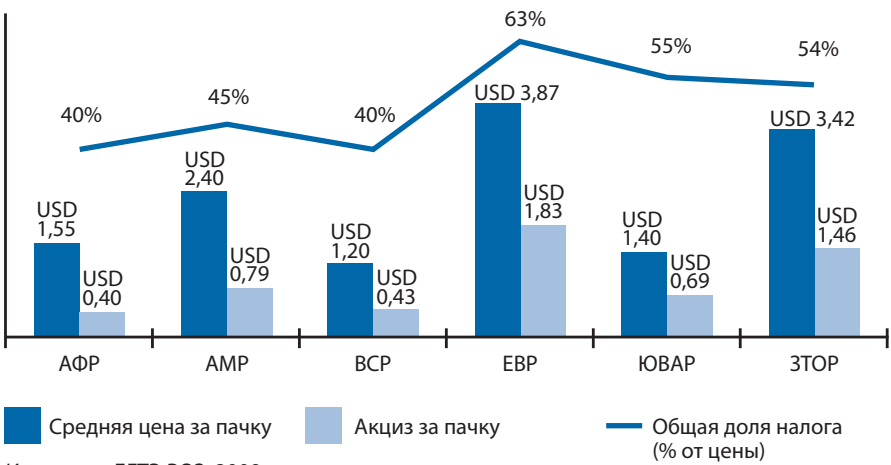
Диаграмма 1. Среднее арифметическое значение цены самой продаваемой марки сигарет, сумма акцизного налога в расчете на одну пачку и доля общей суммы налога в разбивке по группам доходов, 2008 год



Источник: ДГТЭ ВОЗ, 2009 год.

Из всех регионов ВОЗ (диаграмма 2) в Европейском регионе (ЕВР) наблюдаются самые высокие средние розничные цены и общая доля налогов в средней розничной цене (3,87 долл. США за пачку и 63 процента соответственно), в основном за счет стран Европейского союза. В регионе Восточного Средиземноморья (ВСР) наблюдаются самые низкие средние потребительские цены и доля налогов в цене, а регион Африки (АФР) занимает второе снизу место. Сравнение по регионам дает два интересных результата. Во-первых, регион Юго-Восточной Азии (ЮВАР) занимает второе место по доле налога в потребительских ценах, но при этом – второе снизу место по средней потребительской цене с учетом сравнительно низких цен производителей в регионе. Во-вторых, в регионе Африки наблюдается относительно высокий средний уровень потребительских цен, но при этом доля налогов в потребительских ценах является одной из самых низких среди всех регионов.

Диаграмма 2. Средняя арифметическая цена наиболее продаваемой марки сигарет, сумма акцизного налога в расчете на одну пачку и доля общей суммы налога в разбивке по регионам, 2008 год



Источник: ДГТЭ ВОЗ, 2009 год.

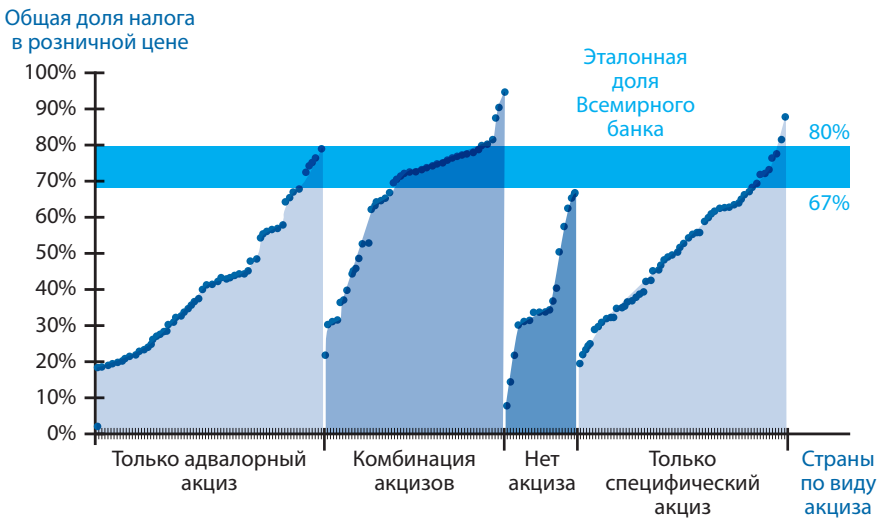
Исходя из наиболее популярных категорий брендов, 47 из 182 стран достигли в налогообложении эталонаВсемирногобанка на уровне двух третьих цены (общая сумма налога составляет 67 процентов от цены)[3]. А из этих 47 стран всего 8 соответствуют более жесткому эталону на уровне

3 В 1999 году Всемирный банк установил такой эталонный показатель по результатам наблюдений, согласно которым в странах, проводящих комплексную политику по борьбе против табака, налог составляет от двух третей до четырех пятых от розничной цены сигарет.

четырех пятых цены или превышают ее (Польша, Словакия, Болгария, Куба, Маврикий, Франция, Соединенное Королевство и Чешская Республика). Среди этих восьми стран Куба (87 процентов) и Маврикий (68 процентов) опираются только на взимаемый по единой ставке специфический акциз, а три страны (Словакия, Соединенное Королевство и Чешская Республика) взимают комбинированно оба вида акцизов, но при этом, в значительной степени зависят от специфического компонента акциза по сравнению с адвалорным в качестве доли налога в розничной цене. Среди других 39 стран более половины (23 страны) опираются на адвалорный акциз или взимают комбинацию из этих двух акцизов, но в значительной степени опираются на адвалорный компонент.

Диаграмма 3 ниже объединяет страны в группы по налоговой структуре и показывает, что большинство из них все еще находятся ниже установленной Всемирным банком в 1999 году эталонной доли налогов в розничной цене (67 или 80%).

Диаграмма 3. Общая доля налога в розничной цене в странах в разбивке по видам акцизов в 2008 году; эталонная доля налога, установленная Всемирным банком, и соответствие ей стран, 2008 год



47 стран соответствуют эталонной доле Всемирного банка на уровне минимум 67% налога в цене (30 стран с комбинацией акцизов, 7 стран с адвалорным акцизом и 10 стран со специфическим акцизом)

Источник: расчеты авторов на основе данных ДГТЭ ВОЗ 2009 года.

Что касается других табачных изделий, то биди представляют собой скрученные вручную табачные изделия, широко употребляемые в странах Юго-Восточной Азии, включая Бангладеш, Бутан, Индию, Мальдивы, Непал, Шри-Ланку и Тимор-Лешти[4]. Биди, как правило, исключены из табачных акцизов, за исключением Индии, Бангладеш и Непала. На биди приходится около 85 процентов от общего объема употребления курительного табака в Индии, а оставшуюся часть составляет употребление сигарет. В индустрии биди работает большое количество мелких производителей, причем более 98 процентов биди производятся вручную (Euromonitor, 2007). Ни одна из более чем 300 марок биди не занимает даже 5-процентную долю рынка в Индии (Goodchild, готовится к публикации; Sunley, 2008). Исторически сложилось, что акцизы на биди всегда были близки к нулю. Самой популярной маркой сигарет в Индии в 2008 году была марка «Gold Flake», которая облагалась специфическим акцизом в сумме 1759 индийских рупий за 1000 сигарет. Для сравнения, ставка акциза на биди машинного производства составляла 26 индийских рупий за 1000 штук, а на биди ручного производства – 14 рупий за 1000 штук. Аналогичным образом, в Бангладеш на долю биди приходится 75 процентов от общего числа выкуриваемых самокруток, и они производятся небольшими компаниями; биди облагаются 20-процентным адвалорным налогом, который взимается с розничной цены до вычета налогов (Barkat et al., готовится к публикации). В Непале ставка акциза на самые популярные сигареты в 2008 году составляла 415 непальских рупий за 1000 штук, но при этом ставка акциза на биди составляла 50 рупий за 1000 штук.

Кальян является еще одной формой курения табака, широко употребляемой в регионе Восточного Средиземноморья, включая Бахрейн, Джибути, Египет, Иран, Ирак, Иорданию, Кувейт, Ливан, Ливийскую Арабскую Джамахирию, Оман, Пакистан, Катар, Саудовскую Аравию, Сирийскую Арабскую Республику, Тунис, Объединенные Арабские Эмираты, Западный берег и сектор Газа и Йемен. Имеется очень мало данных в отношении акцизов на табачные изделия для кальяна, но, например, Ливан, Ливия, Сирия и Турция облагают их адвалорным акцизом, а Израиль – комбинацией акцизов [5]. Ставки налога также варьируются в широких пределах от

4 Биди представляют собой индийский вариант сигарет-самокруток, которые производятся путем заворачивания в высушенный, прямоугольный кусок листа черного дерева (temburni) 0,15–0,25 г высушенной на солнце табачной крошки, с приданием этому листу конической формы и закреплением нитками; после этого самокрутка готова к курению.

5 Турция взимает 58-процентный адвалорный акциз с розничной цены пачки кальянного табака весом не более 500 г или специфический акциз в размере 0,02 турецкой лиры за грамм в зависимости от того, какая сумма выше.

2 процентов цены производителя в Ливии до 15 процентов в Сирии и 108 процентов в Ливане, а также до 58 процентов от розничной цены в Турции (ДГТЭ ВОЗ, 2009 год).

Налогообложению табачных изделий, не предназначенных для курения, уделяется сравнительно мало внимания в большинстве стран. Тем не менее, это становится важным политическим вопросом в связи с появлением на рынках табачных изделий новых бездымных табачных продуктов – некурительных табачных изделий [6]. Эти новые бездымные продукты включают в себя разнообразные растворимые табачные изделия и снюс в дополнение к более традиционным видам влажного нюхательного и жевательного табака, которые выпускаются рядом производителей . Вопрос о том, как облагать налогом эти продукты, остается открытым и требует дальнейшего изучения.

В Соединенных Штатах, например, акцизы, введенные на влажные нюхательные табачные смеси, значительно различаются между штатами. Налоги варьируются от полного их отсутствия в Пенсильвании до 90 процентов от оптовой цены в Массачусетсе и 1,49 долл. за унцию в Вермонте. Самые низкие ставки налогов на эти изделия из бездымного табака наблюдаются в южных штатах США (где выращивается основной объем табака). Хотя федеральные налоги США на влажный бездымный табак рассчитываются по весу, то есть являются, по существу, количественным налогом, большинство штатов взимают адвалорные налоги на основе оптовых цен или цен производителя и только в 9 штатах из 51 взимают специфические акцизы. Этот факт представляет интерес, поскольку в области налогообложения сигарет каждый штат устанавливает свои специфические акцизы в расчете на одну пачку. При этом, однако, налоги по весу ведут к значительной разнице в налогах на различные продукты, так как некоторые из новых продуктов намного легче по весу, чем более традиционные продукты. Применение акцизов в отношении влажного нюхательного табака также отличается в разных странах. Норвегия, например, взимает специфический акциз в размере 0,68 норвежской кроны на 100 г влажного нюхательного табака (ERC, 2008), а Турция взимает минимальный специфический акциз, применяя при этом такую же ставку адвалорного налога в 58 процентов, как и в отношении сигарет (MoF Turkey, 2009).

6 Базовую информацию по таким недавно появившимся бездымным табачным продуктам можно найти по адресу http://tobaccoproducts.org/index.php/Main_Page#New_Smokeless_Products.

2.3 Структура и осуществление налогообложения сигарет

Структура и осуществление акцизного налогообложения сигарет в значительных пределах различаются между странами. Базовая единица, на основе которой исчисляются налоги, может принимать многочисленные формы.

При единообразном налоге, то есть когда одинаковая ставка применяется в отношении всех сортов сигарет, в качестве налогооблагаемой базовой единицы может выступать:

- **Количество:** наиболее распространенной базовой единицей для специфического акциза выступает пачка из 20 сигарет или налог на 1000 сигарет, но есть и исключения, например пачка из 25 сигарет (Австралия), коробка из 5 пачек по 25 сигарет (Канада), штука (Индонезия), метр (Непал) или вес (Новая Зеландия[7]).
- **Цена**: адвалорный акциз можно исчислять на основе цены производителя (Китай) или розничной цены (Бангладеш, Турция, Российская Федерация, Украина, ЕС). В Индонезии вплоть до 2009 года адвалорный акциз исчислялся исходя из «сигнальной» цены[8], которая базировалась не только на фиксированной себестоимости производства, но и на переменных показателях, контролируемых Министерством финансов.

При отсутствии единообразной ставки налога он обычно исчисляется на основе таких показателей, как:

- **Ценовая категория и другие характеристики бренда (например, уровень розничных цен или цен производителя, объем продаж, длина сигареты, наличие фильтра, упаковка, страна происхождения табака):** в некоторых странах специфические акцизы различаются по уровням в зависимости от характеристик брендов. Например, в Египте в 2009 году специфические акцизы колебались в зависимости от цены сигарет франко-завод от 1,08 египетского фунта за пачку для дешевых марок и до 3,25 фунта за пачку для дорогих марок сигарет. Индия, Непал и Шри-Ланка взимают специфические налоги по различным ставкам в зависимости от длины сигарет. Казахстан, Россия и Украина применяют разные по

7 Применяется в отношении сигарет, превышающих по весу 0,8 кг.

8 Сигнальная цена – это цена, устанавливаемая правительством для каждой марки табачных изделий, продаваемых в Индонезии. Она исчисляется на основе себестоимости производства, прибыли производителя и маржи сбытовых, агентских и розничных торговых организаций.

размеру специфические акцизы для сигарет с фильтром и без фильтра. В Турции система специфических акцизов изначально была многоуровневой и основанной на стоимости сигарет, позднее базировалась на происхождении табака (восточный или невосточный сорт), а в 2009 году был введен единый адвалорный налог со ставкой 58 процентов от розничной цены с минимальной суммой специфического акциза в 2,05 турецкой лиры за пачку (Yurekli et al., 2010).

Некоторые страны взимают многоуровневые или дифференцированные адвалорные акцизы на основе характеристик сигареты, однако такой порядок встречается реже по сравнению со специфическими акцизами. В общей сложности 6 стран применяют в отношении сигарет адвалорные акцизы по дифференцированным ставкам. Различные уровни в основном зависят от розничной цены, но могут также зависеть от цен производителей (Китай) или объема продаж (Мьянма).

По последним имеющимся данным, только 19 из 182 стран не взимают никаких акцизов на сигареты (ДГТЭ ВОЗ, 2009 год)[9]. В некоторых странах в отношении всех сортов сигарет применяется единая ставка налога, либо специфического, либо адвалорного, в то время как другие страны предпочитают использовать различные налоговые ставки в зависимости от характеристик сигарет. Как видно из таблицы 1, значительное число стран (60 из 182) полагаются исключительно на адвалорные акцизы, в то время как 55 стран взимают только специфические акцизы. Около четверти стран (48 из 182) взимают как специфические, так адвалорные акцизы.

Таблица 1. Система акцизов на сигареты

	Nombre de pays
Общее число охваченных стран	182
Только специфический акциз	55
Только адвалорный акциз	60
Комбинация обоих акцизов	48
Акциз отсутствует	19

Источник: расчеты авторов на основе данных ДГТЭ ВОЗ 2009 года.

9 В таблице 1 приложения представлена детальная информация по видам акцизов, взимаемых в различных странах.

В приведенных в приложении таблицах 1 и 2 представлена более детальная информация о 155 странах: 32 из них взимают налоги по дифференцированным ставкам на основе цен, объема производства, упаковки, типа продукта, характеристики продукта или поставщика используемых материалов (TMA, 2009).

Выбор акциза (акцизов), применяемых странами, варьируется в зависимости от группы по уровню дохода и от региона. Как правило, страны с низким уровнем дохода чаще склоняются к адвалорному акцизу: 28 из 40 стран с низким уровнем дохода, взимающих акциз на сигареты, взимают исключительно адвалорные акцизы по сравнению с 10 странами, которые применяют только специфический налог, а 2 страны используют комбинацию этих двух видов акцизов. Напротив, страны с высоким уровнем дохода менее склонны к адвалорным акцизам: только 2 из 38 стран с высоким уровнем дохода, которые взимают акцизный налог на сигареты, используют адвалорный налог, 11 стран используют специфический налог, а 25 стран – главным образом члены Европейского союза – используют комбинацию обоих акцизов. Для стран со средним уровнем дохода эта тенденция не столь очевидна: из 85 стран 30 взимают только адвалорные, 34 страны – только специфические акцизы, а 21 страна взимает и те и другие.

Географически большинство стран в ЗТОР (74 процента, или 14 из 19) взимают исключительно специфические акцизы, в то время как большое число стран Африки (66 процентов, или 29 из 44) используют исключительно адвалорное налогообложение. В АМР около половины стран (52 процента, или 16 из 31) применяют адвалорные акцизы, почти половина (42 процента, или 13 из 31) применяют специфические акцизы, и только 2 страны (Сальвадор и Доминиканская Республика) взимают оба вида акцизов. Среди 48 стран, которые взимают оба вида акцизов, адвалорная доля в общей сумме акцизного налога выше в большем количестве стран (28 из 48); все страны с низким и средним уровнем дохода, за исключением Конго, Доминиканской Республики, Украины и Пакистана, склоняются к адвалорному налогообложению[10].

10 Эти результаты зависят от места наиболее популярной марки сигарет в системе акцизных налогов.

Таблица 2. Виды акцизов на сигареты, применяемые странами в разбивке по группам доходов и регионам ВОЗ

	Система акцизов в отношении сигарет				
Группа по уровню дохода	Только специфический акциз	Только адвалорный акциз	И специфический, и адвалорный акциз	Акциз отсутствует	Общее число стран*
Высокий	11	2	25	7	45
Выше среднего	16	11	9	6	42
Ниже среднего	18	19	12	3	52
Низкий	10	28	2	3	43
По регионам					
АФР	14	29	1	2	46
АМР	13	16	2	3	34
ВСР	1	7	5	7	20
ЕВР	10	3	36	0	49
ЮВАР	3	2	2	1	8
ЗТОР	14	3	2	6	25
Все страны	55	60	48	19	182

* Страны, по которым данные отсутствуют
Источник: расчеты авторов на основе данных ДГТЭ ВОЗ 2009 года.

Приведенная в приложении таблица 3 содержит более детальную информацию на уровне отдельных стран. Большинство стран с высоким уровнем дохода используют комбинацию специфического и адвалорного налогообложения. Многие из таких стран являются членами ЕС, а в соответствии с действующими нормами акцизы на сигареты в государствах – членах ЕС должны включать в себя как специфический, так и адвалорный компонент. Акцизы должны составлять не менее 57 процентов от розничной цены с учетом всех налогов и не менее 64 евро на 1000 сигарет для сигарет, относящихся к наиболее популярной ценовой категории (НПЦК). Специфический компонент акциза не должен быть меньше 5 процентов или больше 55 процентов от общей доли налогов в конечной цене сигарет из НПЦК. Государства-члены могут взимать минимальный акцизный налог, который не может превышать 100 процентов от общей суммы акцизов на НПЦК. При этом

предусмотрен ряд отступлений и переходных периодов. В настоящее время 24 из 27 государств – членов ЕС взимают минимальный пороговый налог, причем большинство из них применяет высокую или среднюю адвалорную ставку. Во всех государствах-членах, кроме трех, акцизы составляют не менее 57 процентов от розничной цены НПЦК, при этом все государства-члены выполняют норму минимального налога в размере 64 евро на 1000 сигарет (см. приложение, диаграммы 3–5).

В ноябре 2008 года Совет достиг политического соглашения по проекту директивы, направленной на обновление правил ЕС в целях обеспечения более высокого уровня общественного здоровья. В качестве точки отсчета для минимальных требований ЕС понятие НПЦК будет заменено на средневзвешенную цену (СВЦ). Эта мера является обоснованной, так как в настоящее время рынки являются более динамичными и характеризуются присутствием нескольких популярных брендов и регулярными изменениями цен на сигареты. Замена НПЦК на СВЦ всех сигарет для определения налоговой базы обеспечит прозрачность и равные условия для производителей. Кроме того, с целью подчеркнуть направленность табачных акцизов на укрепление здоровья населения, на все сигареты будет распространяться минимальный зафиксированный в евро налог, который будет постепенно увеличиваться в течение следующих пяти лет до уровня не ниже 90 евро на все сигареты независимо от СВЦ, и при этом суммарный акцизный налог на сигареты составит не менее 60 процентов от СВЦ.

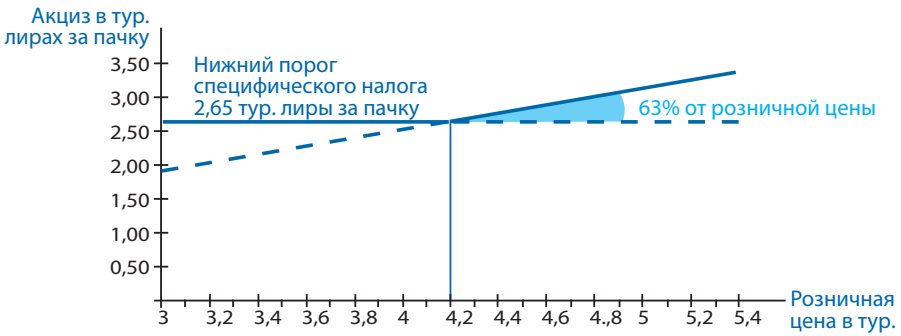
Такое увеличение минимальных налогов сократит разрыв между самыми дешевыми и самыми дорогими сигаретами в ЕС. Начиная с 1 января 2011 года минимальный налоговый порог не имеет максимального верхнего предела. Начиная с 1 января 2014 года специфический компонент акциза не может быть меньше 7,5 процента и больше 76,5 процента от суммарной доли налогов, что предоставит государствам-членам больше гибкости в определении баланса между двумя составляющими частями акциза в зависимости от особенностей их национального рынка сигарет[11].

Что касается стран с уровнем дохода выше среднего, то Турция, например, в 2010 году увеличила адвалорный налог до 63 процентов от розничной цены с нижней планкой специфического налога на уровне 2,65 турецкой лиры за пачку (см. диаграмму 4 ниже). Россия, с другой стороны, ввела у себя более сложную систему: и специфическое, и адвалорное налогообложение

11 http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/tobacco_products/legislation/index_en.htm.

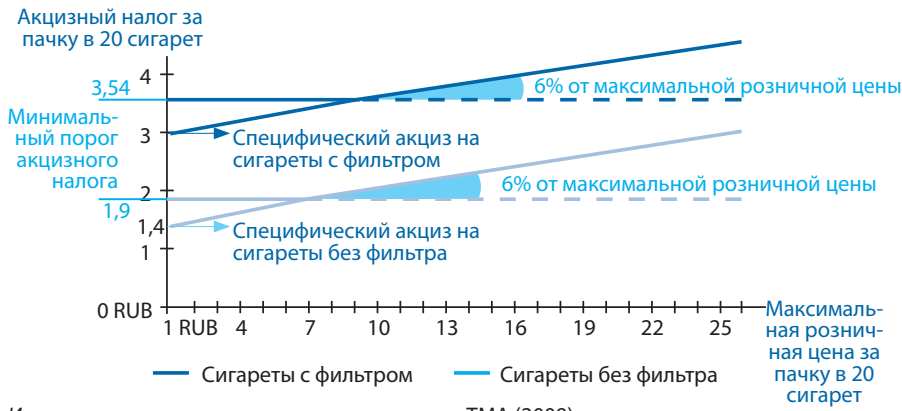
с минимальным налогом и одновременнойдифференциацией в ставках на сигареты с фильтром и без фильтра, причем сигареты с фильтром облагаются по более высокой ставке налога (см. диаграмму 5 ниже).

Диаграмма 4. Акцизы на сигареты в Турции в 2010 году



Источник: расчеты авторов на основе данных публикации Yurekli et al. (2010).

Диаграмма 5. Российские акцизные налоги на сигареты с фильтром и без фильтра в 2009 году



Источник: расчеты авторов на основе данных TMA (2009).

2.4 Рассмотрение надлежащих видов акцизов на табачные продукты

В данном разделе рассматриваются существующие теоретические и эмпирические данные об альтернативных подходах к выбору между (единообразными) специфическими и адвалорными акцизами и их влияние на цены, потребление, качество и разнообразие табачных изделий, государственные доходы и налоговое администрирование. Качество в этом контексте ни в коей мере не относится к воздействию продукта на здоровье. Его можно оценить на основе упаковки или используемой в сигаретах табачной смеси или с учетом тех факторов, которые делают продукт более привлекательным для потребителей. В этом смысле сигареты могут быть «высокого или низкого качества», но они одинаково вредны.

Выбор между специфическими и адвалорными налогами – это та проблема, которая уже давно стоит в налоговой политике, при этом как уровень, так и структура акцизов имеют разные последствия для интересов и целей различных групп. Учитывая структуру рынка табачной индустрии, который, как правило, характеризуется монополией или олигополией для большинства продуктов в большинстве стран, разные акцизы могут оказать различное влияние на государственные доходы, прибыль производителя, цену для потребителя, «качество» и разнообразие продукта и возможности налогового администрирования (см., например, Keen, 1998; Kay and Keen, 1982; 1983; 1987; 1991; Delipalla and Keen, 1992; Suits and Musgrave, 1953; Skeath and Trandel, 1994; Myles, 1994). Следовательно, два вида акцизов (специфический и адвалорный) могут иметь различные последствия для здоровья населения в той мере, в которой они влияют на индивидуальное потребление за счет своего влияния на «качество», разнообразие и цены продукта. Кроме того, правительства располагают возможностями влияния через табачные акцизы на спрос, повышение доходов бюджета и на укрепления здоровья населения.

Ключевая задача для политиков состоит в том, чтобы выбрать, какой тип акцизов взимать и по какой ставке, найти надлежащий баланс между специфическим и адвалорным налогообложением. При этом политики должны стремиться учесть ключевую задачу - укрепления здоровья населения при обеспечении роста доходов бюджета от акцизов на табак. Для этого необходимо внимательно рассмотреть сравнительное воздействие двух типов акцизов. Основные различия между этими двумя типами акцизов, а также их применимые на практике комбинации представлены в таблице 3 ниже.

Таблица 3. Сравнение налоговых режимов, основанных на (единообразных) специфических и адвалорных акцизах

	Специфический акциз	Адвалорный акциз
Налоговая база	Единица продукта (например, 1000 сигарет)	Стоимость продукта (например, розничная, оптовая цена или отпускная цена производителя)
Административные требования	Налог должен взиматься в месте производства и в момент ввоза в страну (в случае импорта)	
	Низкие требования, поскольку требуется сбор данных только по объему производства или ввоза	Требуется строгое налоговое администрирование с соответствующими техническими возможностями. В противном случае административная нагрузка может быть весьма высокой
Занижение реальной стоимости табачных изделий	Не является проблемой, налог взимается без учета цены	Существенно влияет на размер доходов, но занижение цены можно преодолеть путем установления минимальной розничной цены продажи
Воздействие на «качество» продукта	Эффект обновления продукта подчас приводит к снижению относительного налога на более дорогие бренды	Мультипликативный эффект снижает стимулы для дорогостоящих мер улучшения «качества»
Воздействие на цену	Как правило, приводит к относительно более высоким ценам, в частности, для дешевых сигарет	Как правило, приводит к относительно более низким ценам; снижение цен будет «субсидируемым» в случае сильного мультипликативного эффекта
Инфляция	Реальная стоимость акциза будет размываться, если он не будет корректироваться в соответствии с инфляцией	Реальная стоимость акциза сохраняется по мере роста цен, по крайней мере, в той степени, в которой цены на табачные изделия совпадают с темпами инфляции
Выгоды для здоровья населения	Налог будет снижать стимулы к употреблению табачных изделий независимо от их ценового коридора	Налог может способствовать переходу на торговлю более дешевыми сигаретами, снижая благоприятное влияние на здоровье населения

	Адвалорный акциз со специфическим нижним порогом	Комбинация специфического и адвалорного акциза
Налоговая база	Акциз рассчитывается на адвалорной основе; однако, если рассчитанный налог падает ниже заданного минимального нижнего предела, применяется ставка специфического налога	Единица и стоимость продукта
Административные требования	Налог должен взиматься в месте производства и в момент ввоза в страну	
	Требует строгого налогового администрирования с соответствующими техническими возможностями. В противном случае административная нагрузка может быть высокой, как в случае чисто адвалорного режима	Требует строгого налогового администрирования с соответствующими техническими возможностями. В противном случае административная нагрузка может быть высокой, что предусматривает оценку и сбор как адвалорных, так и специфических налогов
Занижение реальной стоимости табачных изделий	Этот акциз обеспечивает легкий инструмент для предотвращения занижения стоимости недорогих марок при соблюдении установленного нижнего порога	Сбор адвалорной части акциза может быть подвержен занижению стоимости в зависимости от выбора налоговой базы
Воздействие на «качество» продукта	Отсутствует стимул для обновления более дорогих брендов	Отсутствует стимул для обновления более дорогих брендов
Воздействие на цену	Как правило, приводит к относительно более высокому росту цен на дешевые сигареты	Увеличение специфического налога увеличит также выплату адвалорной части
Инфляция	Реальная стоимость нижнего порога специфического налога будет размываться со временем, если он не будет корректироваться в соответствии с инфляцией	Реальная стоимость специфического акциза будет размываться, если он не будет корректироваться в соответствии с инфляцией
Выгоды для здоровья населения	Нижний порог специфического налога снижает стимулы для перехода на торговлю более дешевыми продуктами	Может сократить переход на торговлю более дешевыми продуктами

	Комбинация специфического и адвалорного акциза с минимальным специфическим нижним порогом
Налоговая база	И единица, и стоимость, если налог не находится ниже установленного минимума (в этом случае налоговой базой является единица продукта)
Административные требования	
	Требует строгого налогового администрирования с соответствующими техническими возможностями. В противном случае административная нагрузка может быть высокой, что предусматривает оценку и сбор как адвалорных, так и специфических налогов, а также соблюдение требований минимального порога налога
Занижение реальной стоимости табачных изделий	Установленный нижний порог специфического налога предотвращает возможное занижение стоимости адвалорной налоговой базы недорогих брендов
Воздействие на «качество» продукта	Устраняется стимул для обновления более дорогих брендов при одновременном создании такого стимула для более дешевых брендов
Воздействие на цену	Увеличение специфического налога увеличит также выплату адвалорной части. Повышение адвалорного и/или специфического налога повысит выплачиваемый минимальный налог, если минимальный порог представляет собой процентную долю от общей суммы налога, например, на СВЦ продукта. Это снизит ценовые разрывы с учетом влияние на «качество»
Инфляция	Реальная стоимость специфического акциза и нижнего порога специфического налога будет размываться, если они не будут корректироваться в соответствии с инфляцией
Выгоды для здоровья населения	Сокращает переход на торговлю более дешевыми продуктами

Специфические акцизы имеют тенденцию повышать розничные цены в относительно большей мере, нежели адвалорные акцизы, и, следовательно, приведут к относительно более высоким сокращениям потребления (например, Delipalla and Keen, 1992; Delipalla and O'Donnell, 2001).

Виды акцизов и розничная цена: при системе адвалорного налогообложения у компаний есть стимул к увеличению производства: по мере увеличения предложения на рынке цена падает, но часть снижения цены принимает на себя и налоговая систама, поскольку снижаются налоговые платежи на единицу продукта. Иными словами, в рамках адвалорного налогообложения правительство «субсидирует» расширение производства и низкие цены. Следуя той же линии рассуждений, если производители повышают цены, часть этого роста цен поступает в пользу правительства в виде налоговых поступлений. Тем не менее, в рамках специфического налогообложения любое увеличение цен производителей увеличит их доходы и, следовательно, повысит стимулы для производителей поднять цены на свою продукцию.

Первичные данные по странам также свидетельствуют о тенденциях, подтверждающих этот вывод. Средняя розничная цена сигарет намного выше в странах, которые более склонны к использованию специфических акцизов. За исключением 19 стран, которые не взимали каких-либо акцизов, в 2008 году средняя цена сигарет среди стран, использующих комбинацию специфических и адвалорных акцизов (большинство из них составляют государства – члены ЕС), равнялась 3,87 долл. США в странах, более склонных к использованию специфических акцизов, и 3,14 долл. США в странах, взимающих адвалорные акцизы. Данные становятся еще более убедительными, если посмотреть на страны, использующие только один тип акциза. Средняя цена на сигареты составляет 2,46 долл. США в странах, которые взимают исключительно специфические акцизы, в то время как в странах, использующих исключительно адвалорные акцизы, она составляет лишь 1,29 долл. США. Эта закономерность соблюдается при учете уровня дохода стран, как показано в таблице 4.

Таблица 4. Средние цены, акцизы и доля акциза в процентах от средней цены, 2008 год

Страны по группам уровня дохода***	Средняя цена за пачку из 20 сигарет в долл. США*	Средний акциз за пачку из 20 сигарет в долл. США**	Акциз в % от средней цены
Высокий уровень дохода			
Оба акциза	$5,30	$3,15	59,4%
Специфический акциз превалирует над адвалорным	$5,49	$3,31	60,3%
Адвалорный акциз превалирует над специфическим	$5,12	$3,00	58,6%
Только специфический акциз	$5,09	$2,56	50,3%
Средний уровень дохода			
Оба акциза	$1,51	$0,63	41,6%
Специфический акциз превалирует над адвалорным	$1,73	$0,73	42,1%
Адвалорный акциз превалирует над специфическим	$1,43	$0,59	41,4%
Только специфический акциз	$1,98	$0,70	35,2%
Только адвалорный акциз			
Уровень дохода выше среднего			
Оба акциза	$1,76	$0,90	51,0%
Только специфический акциз	$2,07	$0,76	36,9%
Только адвалорный акциз	$1,87	$0,72	38,7%
Уровень дохода ниже среднего			
Оба акциза	$1,33	$0,46	34,5%
Только специфический акциз	$1,90	$0,64	33,6%
Только адвалорный акциз	$1,19	$0,32	27,2%
Низкий уровень дохода			
Только специфический акциз	$1,19	$0,30	25,3%
Только адвалорный акциз	$0,99	$0,24	24,8%

ПРИМЕЧАНИЯ: * Невзвешенное среднее арифметическое значение цены самой продаваемой марки сигарет в стране, переведенное в доллары США с использованием официального (преобладающего или рыночного) обменного курса на конец периода.
** Невзвешенное среднее арифметическое значение акцизного налога на наиболее продаваемую марку сигарет.
*** Классификация стран по уровню доходов, принятая Всемирным банком в июле 2008 года.
Источник: расчеты авторов на основе данных ДГТЭ ВОЗ 2009 года (цены и налоги), МВФ (официальный курс обмена за исключением Мьянмы, для которой взят неофициальный курс обмена из справочника ЦРУ по странам мира).

Потребительские цены с большей вероятностью возрастут более чем на величину повышения налога, если налог является специфическим (налоговый перехлест).

Налоговый перехлест: налоговый перехлест означает, что при очередном повышении налога розничная цена возрастает более чем на размер повышения налога[12]. Рассмотренное выше более сильное воздействие специфических налогов на цены согласуется с большей вероятностью налогового перехлеста в результате роста именно этого налога. Такая возможность подтверждается эмпирическими данными. При повышении налогов цены обычно корректируются как на размер такого повышения налогов, так и на рост других издержек в течение примерно последнего года. Тем не менее, Harris (1987), используя данные по США, где применяются специфические налоги на сигареты, считает, что увеличение налогов на сигареты ведет к значительному росту цен, более чем в два раза превышающему размер такого повышения налогов, и это явление невозможно объяснить увеличением производственных издержек.

При специфическом налогообложении любое увеличение отпускных цен пойдет производителю в качестве дохода и, следовательно, станет стимулом для него повышать цены на свою продукцию. Ситуация отличается при адвалорном налогообложении, поскольку в этом случае часть повышения цены поступает в бюджет в виде налоговых поступлений.

Специфические акцизы создают стимулы для создания более привлекательных и более дорогих продуктов, а также обеспечения их более разнообразного ассортимента (например, Barzel, 1976; Kay and Keen, 1983, 1987, 1991; Keen, 1998; Cremer and Thisse, 1994).

Разнообразие и привлекательность продуктов: возможности производителей в плане переноса на потребителей стоимости налогов зависят от их рыночной позиции, а поскольку расширение номенклатуры продукта в определенной мере формирует монопольную позицию, производители идут на многое, чтобы расширить линейку своих продуктов. Дифференциация продукта может носить вертикальный или горизонтальный характер. В первом случае фирмы производят один и тот же продукт, но различного качества; все потребители предпочитают лучшее качество продукта или,

12 Степень налогового перехлеста зависит от характеристик отрасли.

применительно к сигаретам, наиболее привлекательную марку, но различаются по своей готовности платить за это качество. Во втором случае фирмы производят различные варианты продукта.

Повышение качества и мультипликативный эффект: адвалорное налогообложение обладает мультипликативным эффектом, который благоприятствует низкому «качеству»: например, для покрытия издержек в размере 1 долл. США на повышение «качества» (например, улучшение упаковки для повышения привлекательности бренда) требуется дополнительно 1 долл. дохода до уплаты налогов в рамках системы специфического налогообложения, но такой доход должен быть на 1,25 долл. больше в случае адвалорного налога по ставке в 20 процентов от конечной цены[13]. Мультипликативный эффект адвалорного налога порождает более высокий рост цен, нежели расходы на улучшение упаковки: улучшение на 1 долл. на единицу продукта приводит к росту цен на 1,25 долл., поскольку правительство облагает налогом стоимость повышения качества и зарабатывает дополнительный доход в размере 0,25 долл. Иными словами, при адвалорном налогообложении по мере увеличения цены производителя для покрытия стоимости улучшений одновременно за счет мультипликативного эффекта увеличиваются государственные налоговые поступления.

Разнообразие: что касается разнообразия, то увеличение адвалорного налога делает рынки относительно более конкурентными, что провоцирует уход с рынка некоторых фирм (брендов), сокращая разнообразие ассортимента продукции на рынке.

Тот вывод, что специфическое налогообложение благоприятствует более привлекательным дорогостоящим сигаретам и большему разнообразию брендов, важен с точки зрения борьбы против табака. Для производителей табачных изделий молодежь является основным источником новых потребителей. Поскольку для молодых людей важную роль играют бренд и имидж, они предпочитают более дорогие и активно рекламируемые сигареты. Глянцевая упаковка и большее разнообразие приносят потребителям больше удовлетворения и предоставляют им более широкие возможности выбора, повышая, таким образом, их готовность платить. Упаковка приобретает еще более важное значение, когда другие рекламные мероприятия ограничены или запрещены законом.

13 При ставке 20 процентов от конечной цены (после уплаты налога) цена должна возрасти на множитель 1/(1–0,20) для покрытия издержек в сумме 1 долл. США на повышение качества.

Специфические акцизы с меньшей вероятностью провоцируют замещение дорогих брендов дешевыми (то есть «переключение вниз»).

Когда потребители табачных изделий сталкиваются с повышением налогов или цен, они могут сократить употребление своей любимой марки или «переключиться вниз» на более дешевые сигареты. В результате повышение цен, вызванное ростом налогов, хотя и сокращает употребление сигарет, но может не воздействовать на него в той мере, в которой ожидалось. Когда взимается единый специфический налог со всех марок сигарет, увеличение акциза приведет к сокращению соотношения цен между дорогими и дешевыми марками. Такое изменение соотношения цен ведет к снижению для потребителей стимулов «переключения вниз» на более дешевые продукты. Возможность замещения более дешевыми брендами возникает в более дорогом и среднем ценовом сегменте марок сигарет. При адвалорном налогообложении, поскольку его налоговой базой выступает стоимость сигарет, равномерное увеличение такого налога сохранит соотношение цен без изменений.

Тем не менее, можно утверждать, что замещение на более дорогостоящие продукты может произойти в случае сокращения разрыва в цене между дешевыми и более дорогими брендами. Повышение цен из-за роста налогов может изменить предельную готовность потребителей платить за «качество» продукта в зависимости от дохода. Гипотеза о том, что рыночная доля дешевых сигарет падает при повышении специфических акцизов вследствие сокращения соотношения цен между дорогими и дешевыми сигаретами, получила подтверждение за счет эмпирических данных. Sobel и Garrett (Sobel and Garrett, 1997) выяснили, что увеличение специфических налогов значительно снизило рыночную долю непатентованных (дешевых) брендов в США[14].

Европейская комиссия, признавая цели акцизов на сигареты в области здравоохранения, а также тот факт, что специфическое налогообложение благоприятствует производителям дорогих брендов, оказывает содействие формированию более индивидуализированной системы: эффективное применение специфического налога в отношении более дешевых брендов (посредством минимального нижнего порога специфического налога), а адвалорного налога – в отношении более дорогих брендов. Таким образом, налоги способствуют созданию равных условий работы для производителей[15].

14 Последние данные по Турции показывают, что доля более дешевых брендов снизилась после нескольких лет последовательного увеличения специфических акцизов. Следует отметить, однако, что одновременно также вырос доход на душу населения.

15 http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/tobacco_products/legislation/index_en.htm.

Применение специфического налогообложения в долгосрочной перспективе увеличивает концентрацию рынка и отраслевую прибыль.

Отраслевая прибыль: как показывает теория, прибыль бывает сравнительно выше при специфическом налогообложении (например, Delipalla and Keen, 1992). Более того, повышение налогов может привести к увеличению прибыли. Необходимым условием для увеличения прибыли является более чем 100-процентный налоговый перехлест (цены растут более, чем само повышение налогов): поскольку более высокий налог повышает розничные цены и уменьшает спрос, для роста прибыли после уплаты налогов должна расти торговая наценка. Поэтому неудивительно, что транснациональные табачные корпорации в странах, где их рыночная доля выше в сегменте дорогих сигарет, предпочитают специфические налоги.

Наряду с увеличением специфических налогов правительство может столкнуться с необходимостью осуществления других стратегий борьбы с усилением рыночных позиций табачной индустрии.

Как правило, уровень поступлений от каждого налога различается в зависимости от характеристик рынка. Правительства заботятся не только об уровне поступлений, но и об их определенности и стабильности, а также о простоте администрирования и обеспечения сбора налогов.

Уровень налоговых поступлений: согласно теоретическим выкладкам, по всей вероятности, существует некий оптимальный баланс между адвалорными и специфическими акцизами с точки зрения максимизации государственных доходов, если исходить из того, что правительство ставит такую задачу, и/или с точки зрения минимизации колебаний налоговых поступлений (например, Bohanon and van Cott, 1984; 1991; Kay and Keen, 1987; Keen, 1998; Delipalla and Keen, 2006).[16]

Поскольку налоги влияют на цены как прямо, так и косвенно, посредством своего воздействия через их влияние на «качество» и количество различных брендов, доступных на рынке, потребители могут сократить потребление своей любимой марки, могут употреблять такое же количество единиц продукта, как раньше, но перейти на более дешевый бренд,

16 С точки зрения здравоохранения, однако, может быть желательным искажение характеристик (а не только цен) продукта.

или употреблять меньше, но покупать более дорогой бренд. Точное прогнозирование доходов связано с весьма серьезными трудностями, поскольку оно требует точного прогнозирования поведения потребителей. Если цель заключается в устранении изменений в поведении потребителей за исключением того, которое спровоцировано ростом цен, следует ввести такую форму налогообложения, которая оказывает наименьшее влияние на характеристики продукта. Если целью правительства является повышение доходов, оно должно сделать это с минимальными искажениями: искажение цен неизбежно, однако искажение качества не имеет под собой никакой полезной цели (см., например, Kay and Keen, 1987; Delipalla and Keen, 2006).

Определенность налоговых поступлений: поскольку специфические акцизы не зависят от изменений в цене, они, как правило, обычно дают более стабильный поток поступлений в государственный бюджет.

По мере увеличения налогов табачные компании также повышают цены, но уровень такого повышения не является определенным. Видимо поэтому и есть неопределенность в уровне потребительских цен с изменением налогов. Как правило, при наличии такой неопределенности, что будет происходить с ценами, ценовая эластичность играет решающую роль в определении типа акциза, которым необходимо облагать сигареты для обеспечения ожидаемых налоговых поступлений или для устранения колебаний в поступлениях (Kay and Keen, 1982; Keen, 1998). При полном отсутствии эластичности спроса потребление сигарет не изменится при изменении цен (нулевая эластичность цен). В таком случае, поскольку количество остается неизменным после повышения налогов, налогообложение количества продукта (то есть специфическое налогообложение) устранит любые колебания налоговых поступлений. В качестве альтернативного варианта, если эластичность спроса является постоянной величиной (например, ценовая эластичность равна 1 на всех ценовых уровнях), потребители тратят на сигареты одинаковую сумму дохода независимо от уровня цен; в таком случае адвалорное налогообложение обеспечивает более стабильные государственные доходы. Тем не менее, эмпирические данные показывают, что в большинстве стран эластичность спроса на сигареты находится где-то между нулем и единицей (см. таблицу 4 приложения). Kay и Keen (Kay and Keen, 1982) продемонстрировали, что стабильность ожидаемых налоговых поступлений в условиях неопределенности требует, чтобы соотношение адвалорного акциза к общему налогообложению было ниже ожидаемого значения показателя эластичности.

Простота администрирования: специфические налоги гораздо легче поддаются администрированию. Как только определена «единица» количества, сбор налоговых поступлений может осуществляться на любом этапе (например, на уровне производителя, оптовика или импортера). При адвалорном налогообложении налоговая служба опирается на декларируемую производителем цену на этапе производства или розничной торговли. Во избежание занижения стоимости необходимо наличие технически оснащенной налоговой администрации и информированности о политике производителей в области ценообразования.

Простота обеспечения соблюдения: адвалорное налогообложение с большей вероятностью может вызвать проблемы с занижением стоимости, особенно если в качестве налоговой базы выступает цена отпускная цена производителя. Иными словами, при адвалорном налогообложении производители табачных изделий имеют возможность с целью снижения налоговых обязательств по акцизам продавать свою продукцию родственной сбытовой компании по искусственно заниженной цене (трансфертное ценообразование). Следовательно, государственные доходы от адвалорных налогов снижаются в связи с сокращением налоговой базы. Именно эта проблема оценки стоимости заставила Филиппины отказаться от адвалорных налогов на сигареты в пользу специфических акцизов, а Российскую Федерацию в 1996 году – ввести на импортные сигареты специфические акцизы, а не адвалорные налоги.

Соответствие с темпами инфляции: адвалорный налог сохраняет стоимостной уровень доходов в условиях высокой инфляции вследствие того, что сумма налога увеличивается по мере роста цен, в то время как специфические налоги необходимо корректировать в соответствии с индексом потребительских цен (ИПЦ), чтобы не отставать от инфляции[17].

Снижение стимулов для минимизации налогообложения: при специфическом налогообложении производитель для уменьшения суммы уплачиваемых налогов может манипулировать длиной сигареты или размером пачки. Например, в Соединенном Королевстве в период 1975–1981 годов доля рынка более коротких сигарет (доминировавших на рынке) снизилась

17 Тем не менее большинство стран, облагающих табачные изделия специфическими акцизными налогами, не вносят в них автоматическую поправку на темпы инфляции.

с 83 до 25 процентов в связи с переходом от системы налогообложения на основе веса содержащегося в сигарете табака к системе с примерно равными специфическим и адвалорным компонентами (Kay and Keen, 1983). При специфическом налогообложении единица, на которой основан налог, должна быть ясной и неоспоримой (например, в расчете на одну сигарету определенной длины, выше которой она облагается налогом как две сигареты).

2.5 Выбор между налоговыми системами с дифференцированной и единой ставкой

Простая и единообразная система акцизного налогообложения всех сигарет (или табачных изделий) на одинаковом уровне является более подходящей для сокращения курения (употребления табака), и при этом она приводит к более эффективному налоговому администрированию и повышению налоговых поступлений. Система удельного акцизного налога позволяет снизить стимулы для замещения между различными марками сигарет (или табачных изделий), уменьшает показатели несоблюдения правил и устраняет стимулы для производителей использовать различные стратегии ценообразования в целях сокращения своих налоговых обязательств.

Среди правительств многих стран мира наблюдается тенденция по упрощению своих акцизных налоговых систем. Тем не менее значительное число стран по-прежнему проводят различия в рамках брендов и между продуктами, как облагая их налогом по разной ставке, так и взимая различные виды акцизов. Как показано в таблице 1 приложения, 33 из 155 стран используют налоговые системы в виде дифференцированных акцизов, а среди этих стран 21 страна использует многоуровневую специфическую ставку, включая такие страны с большими объемами употребления сигарет, как Бразилия, Египет, Индия, Индонезия и Филиппины; еще 6 стран, включая Бангладеш, взимают дифференцированную ставку адвалорного акциза; и еще 6 стран, включая Китай, Пакистан, Россию и Украину, взимают дифференцированную ставку из комбинации обоих акцизов.

Многоуровневая налоговая система, будь то специфическая или адвалорная, может являться результатом различных политэкономических соображений, наиболее распространенным из которых является защита отечественных производителей. Тем не менее она предоставляет стимулы для ценовых манипуляций в той мере, в которой производители могут менять свои цены или производственные стратегии, чтобы избежать повышенных налоговых обязательств.

Все большее число стран ликвидируют свои дифференциальные системы акцизных налогов (например, Вьетнам, Мексика) и вводят единую ставку налога на все бренды или пересматривают акцизы таким образом, чтобы снизить ценовой разрыв между брендами. Египет, Польша, Россия, Турция и Украина входят в число тех стран, которые провели реструктуризацию своих акцизных систем за счет сравнительно более значительного увеличения налоговых ставок в отношении более дешевых продуктов и, таким образом, оказали давление на компании в плане повышения цен на недорогие бренды. В таблице 5 показаны цены за пачку сигарет и общая доля налога на самые популярные, самые дешевые и наиболее престижные бренды в 15 странах, на которых лежит 2/3 бремени смертельных случаев, связанных с табаком, и которые также известны как страны – участницы инициативы Блумберга.

Таблица 5. Цена за одну пачку по сравнению с общей долей налога в разбивке по ценовой категории сигарет

Страна	Цена (долл. США)			Общая доля налога (в %)		
	Наиболее популярные	Наиболее дешевые	Высшего класса	Наиболее популярные	Наиболее дешевые	Высшего класса
Бангладеш	0,38	0,17	1,04	67%	47%	87%
Бразилия*	1,03	1,03	1,28	58%	58%	63%
Китай	0,73	0,29	1,76	38%	40%	44%
Египет*	0,49	0,49	1,52	59%	59%	39%
Индия	1,65	1,40	1,86	55%	50%	50%
Индонезия**	0,96	0,46	0,87	51%	44%	50%
Мексика***	2,07	1,26	2,07	65%	65%	65%
Пакистан	0,23	0,16	0,80	53%	63%	68%
Филиппины*	0,53	0,53	0,84	54%	54%	76%
Польша	1,94	1,15	2,65	94%	91%	85%
Россия	0,51	0,14	1,26	37%	47%	27%
Таиланд	1,29	0,75	1,81	64%	65%	63%
Турция	1,97	1,41	3,15	73%	87%	73%
Украина	0,39	0,08	0,65	45%	61%	39%
Вьетнам	0,65	0,15	0,94	45%	45%	45%

* Одна и та же марка является наиболее популярной и наиболее дешевой маркой.
** Наиболее популярной и наиболее дешевой маркой является марка «Kreteks».
*** Одна и та же марка является наиболее популярной и маркой высшего класса.
Источник: расчеты авторов на основе данных ДГТЭ ВОЗ 2009 года.

2.6 Резюме

ЦЕЛЬЮ ВОЗ является улучшение здоровья населения. В каждой стране Министерство здравоохранения ставит перед собой ту же цель. При этом, однако, решения о ставках и структуре табачных налогов принимаются Министерством финансов, для которого одной из ключевых целей чаще всего является получение доходов. Как правило, правительства стремятся улучшить общественное здоровье без ущерба для налоговых поступлений. Обеспечение дополнительных поступлений решает проблему ресурсов, с которой сталкивается финансирование борьбы против табака. Поступления от табачных налогов могут быть использованы для субсидирования продуктов замещения табака (особенно среди бедных), антитабачных кампаний в СМИ и других усилий по борьбе против табака. Это приведет к большее значительному сокращению употребления табака и улучшению состояния здоровья населения, нежели результат, которого можно достичь только за счет повышения налогов на табачные изделия.

В данной главе мы рассмотрели достоинства каждого вида акцизов в зависимости от поставленной цели. Общепринятым налоговым принципом является то, что один инструмент используется для достижения одного целевого показателя. При постановке целевых показателей в области здоровья населения подходящим инструментом является специфическое налогообложение, так как оно дает два благоприятных эффекта. Во-первых, увеличение специфических акцизов ведет к сравнительно более высокому росту цен, в результате чего чувствительные к цене потребители в сравнительно большей мере сокращают свое потребление. Во-вторых, оно снижает стимулы потребителей к замене более дорогих брендов на дешевые, особенно когда потребители сталкиваются с трудностями в плане отказа от курения или сокращения потребления после повышения налогов. Это влияние более заметно сказывается на пристрастиях в области курения среди людей с невысокими доходами и у молодежи с учетом их денежных ограничений. С другой стороны, однако, следует признать, что

специфическое налогообложение благоприятствует более дорогим и привлекательным маркам, а также сохраняет большее разнообразие, предлагая потребителям более полное удовлетворение их потребностей и широкие возможности выбора, что главным образом влияет на молодежь, ориентированную на бренд и имидж.

Оба вида акцизов являются инструментами, которые правительство может использовать для контроля спроса на табак. Правительство может ввести высокие специфические налоги для увеличения розничных цен и сокращения доли рынка дешевых сигарет. Эта мера, безусловно, снижает (или предотвращает) спрос на сигареты со стороны малоимущих и молодых курильщиков. Правительство может ввести адвалорный налог для того, чтобы скорректировать «качество» и разнообразие продуктов до желаемого уровня.

Когда речь идет о том, какой акциз обеспечивает рост налоговых поступлений, подходящим инструментом в зависимости от характеристик наиболее широко употребляемого продукта и структуры отрасли может стать любой тип акциза.

Кроме того, более высокие целевые показатели по доходам бюджета, как правило, ограничены соображениями политэкономического характера. Выборные должностные лица, которые хотят быть переизбранными, должны учитывать предпочтения граждан. Достижение более высоких цен для всех брендов и сокращение разницы в ценах позволит улучшить целевые показатели общественного здоровья и налоговых поступлений. Тем не менее, власти могут испытывать колебания по поводу повышения налогов на массовую и недорогую марку сигарет или табачных изделий и могут попытаться сохранить максимально большую разницу в цене. Правительства могут счесть политически целесообразным повышать налоги на такие бренды постепенно, по мере повышения осведомленности граждан вопросами охраны здоровья и охвата всех социально-экономических групп в стране. Таким образом, в зависимости от ситуации в конкретной стране можно пойти по пути постепенных и переходных реформ.

Не существует никакого единого, универсально применимого правила. Правительства могут в тот или иной момент времени предпочесть какой-либо один инструмент по сравнению с другим в зависимости от отраслевых особенностей, вопросов общественного выбора и уровня информированности по проблемам здоровья в обществе. Потребительские предпочтения постепенно меняются по мере того, как люди становятся более информированными о последствиях потребления табачных изделий для здоровья, и по мере введения запретов на рекламу этой индустрии, что предоставляет властям больше возможностей для повышения налогов на все табачные марки.

Учитывая имеющиеся доказательства (см. таблицу 3 приложения), большинство развивающихся и даже развитых стран по-прежнему имеют огромные возможности для повышения табачных акцизов. Лишь в немногих странах с низким и средним уровнем дохода акцизы на сигареты превышают 50 процентов от розничной цены. Фактически, налог на сигареты в размере 50 процентов и выше взимается только в 4 из 45 стран с низким уровнем дохода, 15 из 58 стран с уровнем дохода ниже среднего и 15 из 43 стран с уровнем дохода выше среднего. Напротив, только 12 из 48 стран с высоким уровнем дохода взимают налог на сигареты в размере менее 50 процентов. В среднем, суммарный акциз на сигареты составляет 25 процентов от розничной цены для стран с низким уровнем дохода, 31 процент для стран с уровнем дохода ниже среднего, 41 процент для стран с уровнем дохода выше среднего и 53 процента для стран с высоким уровнем дохода.

Исследования показывают, что выбор акцизного налога на уровне не менее 70 процентов от розничной цены способен переломить ситуацию в плане спасения жизни людей (например, Ross et al, 2008, 2009). Такой 70-процентный порог действительно представляется осуществимым целевым показателем с учетом того, что он уже достигнут несколькими странами мира, включая ряд развивающихся стран. Экспресс-оценка средней доли акцизного налога в цене самых популярных брендов в десяти странах с самой

высокой долей акцизов составила в среднем около 74 процентов[18]. Тем не менее достижение 70-процентного стандарта может осуществляться разными странами в несколько этапов и может зависеть от таких факторов, как их отправная точка в плане структуры налогов и налоговых ставок. Мы обратимся к этим вопросам в следующей главе.

18 К этим странам относятся: Бруней-Даруссалам, Болгария, Куба, Фиджи, Маврикий, Мьянма, Польша, Сейшельские Острова, Словакия и Венесуэла (ДГТЭ ВОЗ, 2009 год).

ГЛАВА III

Налоговое администрирование

СУЩЕСТВУЮТ ПО КРАЙНЕЙ МЕРЕ ТРИ причины, почему правительства вводят или увеличивают акцизы на табачные изделия: в целях повышения доходов, коррекции внешних факторов воздействия и содействия сокращению потребления табачных изделий (McCarten and Stotsky, 1995; Warner et.al., 1995). В этой главе мы сосредоточимся на потенциале налоговых администраций и на тех ключевых факторах, о которых должны быть осведомлены налоговые органы с учетом этих целей.

3.1 Потенциал налоговой администрации

Налоговое администрирование должно быть действенным в плане обеспечения высокого уровня соблюдения законодательства налогоплательщиками и эффективным в том смысле, что затраты на административный аппарат должны быть низкими по сравнению с собираемыми в бюджет доходами. Эффективное налоговое администрирование требует не только наличия мощного технического потенциала у административного органа, но и хорошо продуманной системы налогообложения. Административный

орган должен быть в состоянии определить и оценить последствия как текущей, так и перспективной налоговой политики. Также в случае необходимости быть в состоянииупростить действующую налоговую систему в рамках сложившегося экономического и политического спектра, быть в курсе любых изменений закона и вновь возникающих методов минимизации налогов и сохранять взаимосвязь между верховенством закона и налоговым администрированием.

3.1.1 Выявление и оценка последствий налоговой политики в отношении табачных изделий

Если поставлена цель обеспечения более высоких доходов бюджета или сокращения употребления табака, то деятельность административного органа должна быть направлена на повышение налогов на те товары, которые имеют большие объемы продаж и лишь немногих производителей(что облегчает сбор налогов), на товары с неэластичным спросом, с низкой долей налога в розничных ценах. Также немаловаженым является легкость исчисления и отсутствие близких по типу заменителей. Только такие товары товары обеспечивают относительно устойчивый и прибыльный источник поступлений бюджета. Табачные изделия имеют большинство, если не весь набор указанных выше свойств. Мы рассмотрим ряд характерных особенностей табачных изделий и важность для правительства оценки их влияния на налоговые поступления и уровень потребления.

Ценовая эластичность табачных изделий: исходя из данных, поступающих из многих стран, включая государства с уровнем дохода ниже среднего, спрос на табачные изделия является неэластичным (ценовая эластичность менее -1 в абсолютном значении) при ценовой эластичности в диапазоне от -0,2 до -0,8 (с некоторыми исключениями; см. резюме в таблице 4 приложения). Следовательно, увеличение налогов ведет к чистому приросту совокупных налоговых поступлений[19].

Доля налога в розничной цене: как видно из таблицы 3 приложения, доля совокупного налога в розничной цене составляет в различных странах от 8 до 89 процентов (ДГТЭ ВОЗ, 2009 год). Доля налога в розничной цене обеспечивает прирост поступлений до тех пор, пока увеличение ставки налога значительно превышает вызываемый ею рост цен. Это означает, что

19 Чем менее эластичным является спрос, тем менее эффективным является налог с точки зрения снижения употребления сигарет, но тем более высоким является прирост налоговых поступлений.

прирост поступлений будет гарантирован во многих случаях даже при показателе ценовой эластичности, превышающем -1 (в абсолютном значении).

В таблице 6 ниже показан процентный прирост поступлений при разных показателях ценовой эластичности, доли налога в розничной цене, по группам стран, объединенных по уровню дохода населения, а также при сценарии увеличения акцизного налога на пачку сигарет на 50, 75 и 100 процентов. Эти данные демонстрируют, что страны с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего способны обеспечивать значительные поступления, если они увеличат свои акцизы, даже при увеличении эластичности спроса на сигареты в ближайшей перспективе. Следует обратить внимание на то, что в приведенных оценках не учитывается влияние роста дохода на душу населения на употребление сигарет и, следовательно, на поступления.

Таблица 6. Процентная доля повышения поступлений от акцизов при различных показателях ценовой эластичности

	Общий уровень налога как доля розничной цены (%)	Акциз как доля розничной цены (%)	При росте акциза в расчете на одну пачку на	Процентная доля увеличения поступлений от акцизов, если ценовая эластичность равна			
				- 0,4	- 0,6	- 0,8	-1,0
Страны с низким уровнем дохода	40%	25%	50%	40%	35%	30%	25%
			75%	58%	49%	40%	31%
			100%	73%	60%	47%	33%
Страны с уровнем дохода ниже среднего	45%	30%	50%	38%	32%	26%	20%
			75%	54%	43%	33%	23%
			100%	68%	52%	36%	20%
Страны с уровнем дохода выше среднего и с высоким уровнем дохода	56%	45%	50%	32%	23%	14%	5%
			75%	43%	28%	12%	- 4%
			100%	52%	28%	4%	- 20%
	65%	50%	50%	30%	26%	10%	0%
			75%	40%	22%	5%	- 12%
			100%	47%	20%	- 7%	- 33%
Страны с высоким уровнем дохода	85%	70%	50%	22%	8%	- 6%	- 20%
			75%	18%	1%	- 3%	- 68%

ПРИМЕЧАНИЕ: в данных расчетах не принимается во внимание замещение брендов (перекрестная ценовая эластичность), влияние от доходов или незаконной торговли. НДС и розничная торговая наценка допускаются на уровне 15 и 10 процентов розничной цены соответственно.
Источник: расчеты авторов на основе данных ДГТЭ ВОЗ 2009 года.

Воздействие на доходы: как показывают эмпирические данные по большинству стран с низким и средним уровнем дохода, существует положительная взаимосвязь между спросом на сигареты и доходом на душу населения. При увеличении доходов на душу населения потребители могут увеличить потребление сигарет или перейти на более дорогие марки, и это положительным образом влияет на налоговые поступления. Тем не менее, данные за период 1990–2007 годов показывают, что взаимосвязь между доходом и употреблением сигарет в странах с более высоким доходом стала прямо противоположной. За этот период средний реальный ВВП на душу взрослого населения (15 лет и выше) увеличился на 19,5 процента по всему миру: с 6848 до 8181 долл. США на одного взрослого. В то же время мировое потребление сигарет на одного взрослого снизилось на 17 процентов: с 1453 до 1208 штук. Несмотря на то что в странах с более высоким уровнем дохода наблюдалось увеличение доходов на душу взрослого населения с 26 до 27 процентов, употребление сигарет в расчете на одного взрослого человека сократилось на 35 процентов в странах с высоким уровнем доходов и на 14 процентов в странах с уровнем дохода выше среднего. В странах с уровнем дохода ниже среднего наблюдался наибольший рост доходов на душу взрослого населения[20] (увеличение на 121 процент), однако употребление сигарет в этих странах снизились всего на 1 процент, что, вероятно, стало отражением влияния других мер по борьбе против табака, которые в целом компенсировали воздействие роста доходов на спрос. Положительная взаимосвязь между доходом и потреблением выглядит наиболее очевидной в странах с низким уровнем дохода, где средний доход на душу взрослого населения вырос на 26 процентов, а употребление сигарет на одного взрослого увеличилось на 24 процента: с 337 штук в 1990 году до 418 штук в 2007 году (МВФ, 2009 год; ERC, 2008).

Несмотря на сокращение мирового употребления сигарет на душу населения, данные все большего числа стран демонстрируют увеличение рыночной доли брендов премиум-класса, позволяя предположить, что потребители по мере роста доходов меняют свои предпочтения в сторону более дорогостоящих брендов. Например, в последние годы валовой внутренний продукт (ВВП) Вьетнама более чем удвоился, в то время как доля сегмента сигарет премиум-класса иностранных брендов увеличилась с 5 процентов в 1998 году до 20 процентов в 2005 году. Розничные цены на иностранные бренды колебались в диапазоне от 0,63 до 1,88 долл. США за пачку, в то

20 Доход, поделенный на численность взрослого населения.

время как на марки более низкого класса – в диапазоне от 0,07 до 0,63 долл. США за пачку (Guindon et al., 2010).

В России рыночная доля сигарет премиум-класса стала самым быстрорастущим сегментом рынка сигарет в период 2004–2005 годов, причем даже в сельских районах, которые испытали мощный экономический рост, сопровождаемый ростом покупательной способности (Ross et al., 2008). В Пакистане, стране с низким уровнем дохода, в период 2006–2011 годов прогнозируется рост доли марок премиум-класса с 15 до 17 процентов, в то время как доля марок средней и экономичной ценовой категории, как ожидается, за этот же период снизится с 85 до 83 процентов (Euromonitor, 2009). Аналогичные тенденции наблюдаются также в Турции и Египте. В 2001 году цена на сигареты «Marlboro» в Египте составляла 4,50 египетских фунта за пачку, а рыночная доля этой марки составляла 3,6 процента (Euromonitor, 2009). В 2009 году цена почти удвоилась, составив 8,50 египетских фунта за пачку, то время как ее рыночная доля рынка возросла до более чем 6 процентов (MoF Egypt 2009). В Турции цены на сигареты премиум- и экономкласса отличаются в два-три раза. Несмотря на это, рыночная доля марок премиум-класса увеличилась с 7,5 процента в 2001 году до 18,4 процента в 2006 году (Euromonitor, 2009) и до 20 процентов в 2008 году (Yurekli et al., 2010). Рыночная доля марок экономкласса снизилась с 59 процентов в 2001 году до 45,4 процента в 2006 году (Euromonitor, 2009) и до 41 процента в 2008 году (Yurekli et al., 2010).

Общее влияние повышения налогов на сигареты на их употребление и налоговые поступления: налоговые органы должны быть осведомлены о рыночных условиях и о факторах, влияющих на покупательское поведение потребителей. С точки зрения налоговых поступлений большие объемы продаж помогают обеспечивать прирост поступлений по мере увеличения акцизов, несмотря на вызванное налогами сокращение продаж. Тем не менее, положительная взаимосвязь между доходом и потреблением табака может нивелировать ожидаемое вызванное налогами сокращение продаж, что приведет к более высоким налоговым поступлениям для правительства, но к меньшему сокращению потребления.

Следует с осторожностью подходить к вопросам формирования структуры налогообложения и определения уровня повышения налогов, принимая во внимание чувствительность потребителей к ценам и доходам, с тем чтобы налоговая политика служила достижению целей, как в здравоохранении, так и в сфере налоговых поступлений. Как показано в таблице 3 приложения,

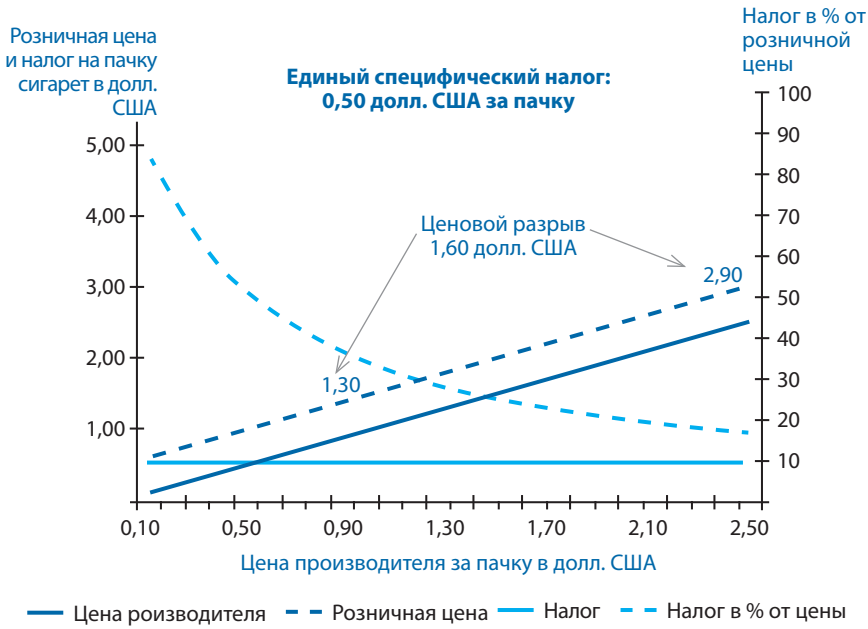
большинство стран располагает обширными возможностями в плане повышения своих поступлений по мере увеличения налогов. Тем не менее, согласно основанному на практическом опыте правилу, для достижения целей в области общественного здравоохранения за счет повышения цен и сокращения потребления повышение табачных налогов должно быть выше темпов инфляции и роста доходов, с тем чтобы табачные изделия становились менее доступными по ценам.

3.1.2 Наличие хорошо продуманной налоговой политики

Хорошо продуманная политика в области акцизных налогов должна обладать прозрачностью и легко определять объект налогообложения, обеспечивая повышение эффективности за счет уменьшения административных расходов.

Хорошим вариантом для должным образом продуманной налоговой системы является простая система единого акцизного налога, при которой все табачные изделия облагаются налогом на одном и том же уровне. Такая система была бы идеальной системой для налоговых органов в плане обеспечения более высоких поступлений при одновременном сокращении употребления сигарет. Можно привести сильные аргументы в пользу единого специфического акцизного налога в плане обеспечения более высоких поступлений за счет снижения масштабов несоблюдения норм и сокращения неблагоприятных стратегий ценообразования среди производителей при одновременном сокращении потребления сигарет за счет увеличения средних цен на сигареты. Кроме того, единый специфический акциз снижает ценовые разрывы между брендами и табачными изделиями, сводя к минимуму попытки замещения брендов и продуктов со стороны потребителей. Влияние такой системы на ценовые разрывы показано на диаграмме 6 для более дорогих и более дешевых брендов. На этой диаграмме рассматривается единый налог в размере 0,5 долл. США за пачку. В диаграммах 6–11 также оценивается влияние различных налоговых структур с использованием сопоставимых допущений (одинаковое распределение цен производителей). Ценовой разрыв в едином специфическом налоге представляется наименьшим по сравнению со всеми другими налоговыми структурами.

Диаграмма 6. Единый специфический налог и ценовой разрыв между марками сигарет



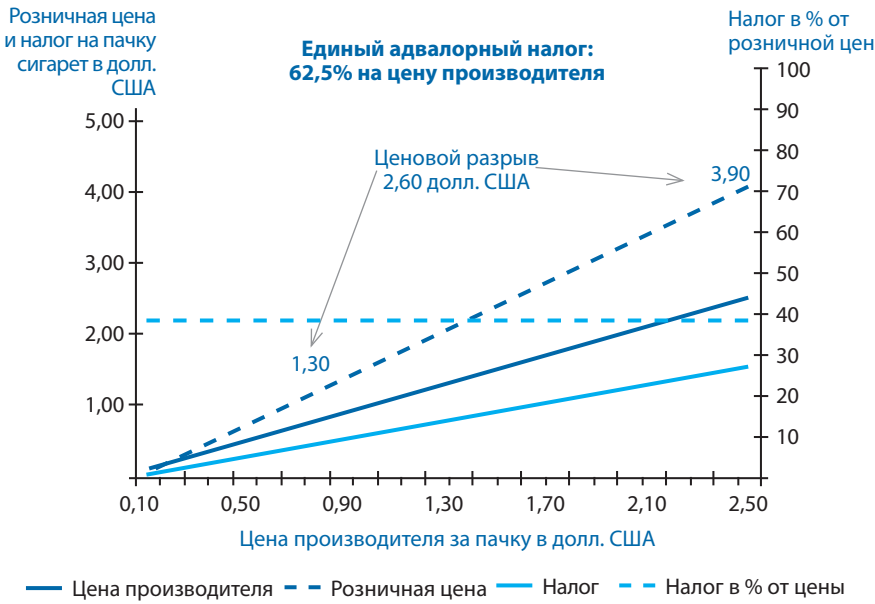
Реформирование налоговых структур

Как описано в главе 2, страны используют различные модели при налогообложении табачных изделий. В этом разделе рассматриваются некоторые из них, обсуждаются недостатки и предлагаются возможные последующие шаги.

Модель единого адвалорного налога

В рамках системы единого адвалорного налога, как показано на диаграмме 7, формирующийся в результате ценовой разрыв между дешевыми и дорогими брендами может быть весьма широким.

Диаграмма 7. Единый адвалорный налог и ценовой разрыв между марками сигарет



Налоговая модель с минимальным порогом специфического акциза

Большие разрывы в ценах между дорогими и дешевыми брендами, которые образуются при адвалорной налоговой структуре, также дают большие разрывы в сумме налогов, собираемых с этих брендов. В результате некоторые государства ввели минимальный пороговый специфический акциз (например, Россия, Украина, Турция), чтобы обеспечить более высокие поступления от марок сигарет нижних ценовых категорий, взимая при этом либо адвалорный акциз (например, Турция), либо комбинацию обоих акцизов (например, Россия и Украина) в отношении средних и дорогих брендов. Это показано на диаграммах 8 и 9 в отношении всех брендов – от дешевых до дорогих. При такой структуре применяемый акцизный налог представляет собой либо комбинацию обоих акцизов, либо только адвалорный акциз, если соответствующий налоговый платеж меньше минимального специфического налога (в этом случае применяется минимальный акциз). Минимальный специфический акциз обеспечивает доходы от дешевых брендов и в то же время оказывает давление на такие бренды в плане повышения их цен. Цены на дешевые сигареты растут, при этом за дорогие сигареты выплачиваются более высокие налоги, что обеспечивает более высокие поступления.

Диаграмма 8. Смешанная система с минимальным порогом специфического налога

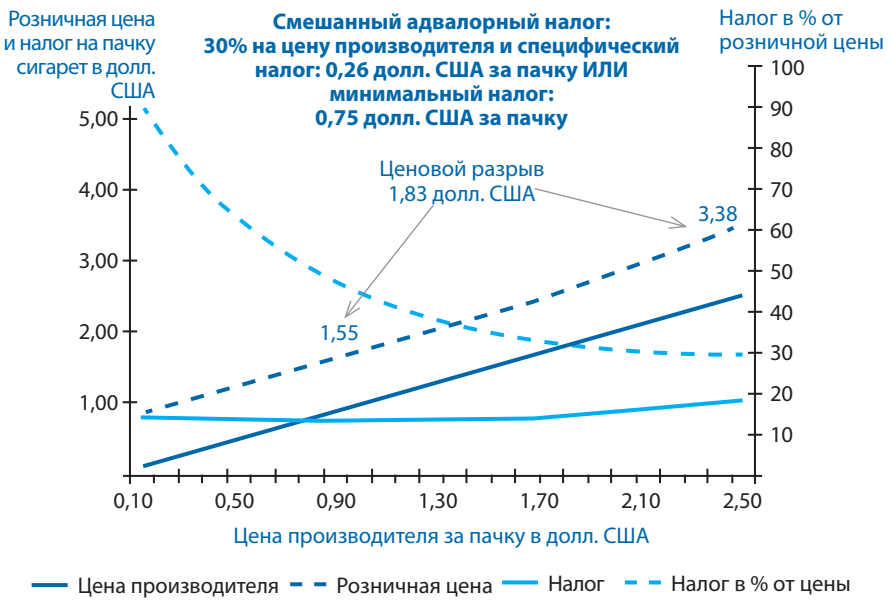
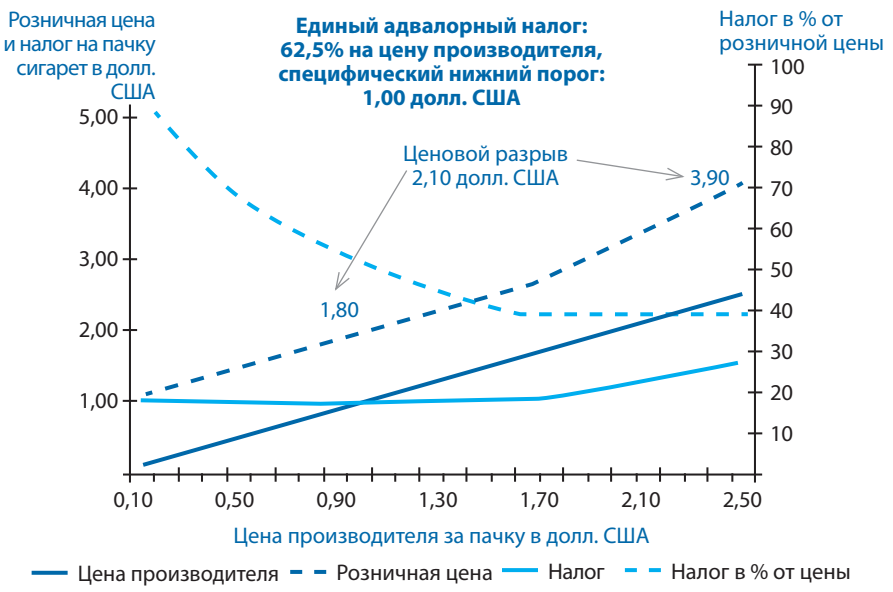


Диаграмма 9. Адвалорный налог с минимальным порогом специфического налога



Тем не менее, такая модель налогообложения имеет ряд недостатков.

При увеличении адвалорного акциза поток поступлений зависит от решений производителей в области ценообразования. В зависимости от доли более дорогих брендов в общем объеме поступлений от табачных акцизов любые неожиданные снижения цен в отрасли ставят под угрозу ожидаемые поступления от более высоких адвалорных ставок. Например, Турция получает основную часть своих поступлений за счет брендов от средней ценовой категории до премиум-класса, которые облагаются адвалорными налогами, и поток поступлений от них зависит от решений производителей в области ценообразования. Время от времени налоговые администрации проводят переговоры с производителями с целью повышения ими своих цен для увеличения поступлений. Тем не менее такие переговоры не всегда дают желаемые результаты, что ведет к более низким поступлениям по сравнению с ожиданиями.

В рамках этого процесса расходы на административное управление адвалорной частью налоговой системы могут возрасти вследствие: i) переговоров с производителями в целях повышения ими своих цен и ii) мониторинга практики минимизации налогов, поскольку соответствующая цена, действующая в качестве налоговой базы, определяется производителями. Наглядным примером является Россия. До 2007 года Россия взимала адвалорный налог с отпускной цены производителя (цена франко-завод без налога с продаж или НДС). Некоторые компании-производители заявляли очень низкую отпускную цену, но уже после начисления налога в бюджет оптовые торговцы добавляли свою собственную наценку и делились полученной прибылью с производителями (Ross et al., 2009). С 2008 года Россия взимает адвалорный акциз на основе максимальной розничной цены.

Предлагаемые последующие шаги: учитывая имеющиеся данные, система минимального порога специфического акциза требует мощного технического потенциала, предполагает более высокие издержки на администрирование и высокую вероятность использования «неблагоприятных» стратегий ценообразования и возможной минимизации уплаты налогов по сравнению с системой единого специфического акциза.

Во избежание неожиданных результатов и для обеспечения потоков поступлений в среднесрочной и долгосрочной перспективах систему минимального порога специфического акциза можно сдвинуть в сторону системы единого специфического акциза за счет увеличения минимального порога специфического налога на относительно более высокую сумму по сравнению со ставкой адвалорного акциза. Одновременно необходимо тщательно

Диаграмма 10. Ценовой разрыв при системе дифференцированного акцизного налога (специфического)

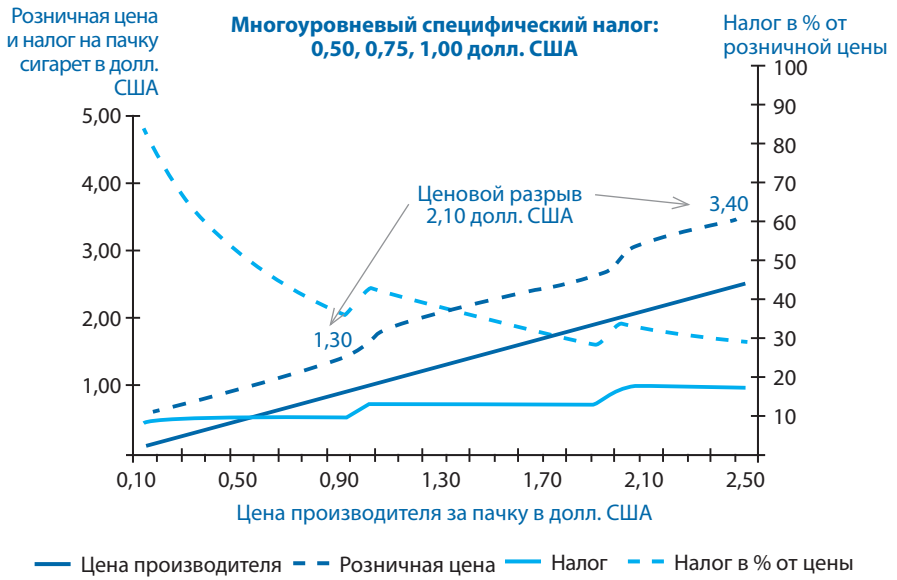
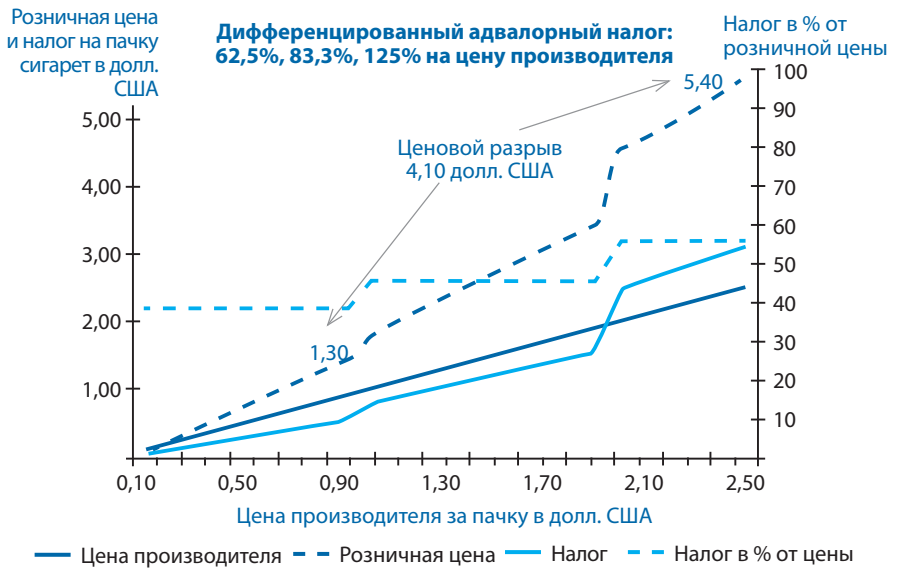


Диаграмма 11. Ценовой разрыв при системе дифференцированного акцизного налога (адвалорного)



скорректировать ставку адвалорного акциза таким образом, чтобы не поставить под угрозу текущие налоговые обязательства по акцизам и поток поступлений от брендов средней ценовой категории и премиум-класса.

Система дифференцированного акциза

Как уже упоминалось в главе 2, многие страны, включая страны с крупными объемами производства и потребления сигарет (например, Бангладеш, Бразилия, Китай, Египет, Индия, Индонезия, Пакистан, Филиппины и Украина), используют систему дифференцированного акцизного налога, взимая различные ставки налога как с разных брендов табачных изделий, так и в рамках одного бренда. Одним из последствий такой дифференцированной налоговой системы могут быть еще более широкие ценовые разрывы между брендами, как показано на диаграммах 10 и 11, в тех случаях, когда более низкая ставка применяется в отношении дешевых брендов, а более высокая ставка – в отношении более дорогих брендов.

Поскольку дифференцированная налоговая система основана на различных характеристиках продукта, она дает стимулы для минимизации налогов в той степени, в которой производители могут менять свои решения по вопросам ценообразования или производства, чтобы избежать более высоких налоговых обязательств. Например, когда налоговые органы в Турции ввели систему дифференцированных акцизов, установив налоги, которые создавали преференции брендам с высоким содержанием табака «восточного типа», компании быстро скорректировали состав продукта в своих марках сигарет и уклонились от высоких налогов. Фактические поступления оказались значительно ниже ожидаемого уровня в связи с изменением состава продукта. В 2009 году, с тем чтобы избежать высокого налогообложения, розничная цена одной из марок премиум-класса в Египте была снижена до средней ценовой категории, в отношении которой стал применяться более низкий налог. В Индонезии дифференцированная налоговая система благоприятствует компаниям с небольшими производственными линиями, и в настоящее время существует около 4500 малых и средних предприятий, производящих «белые» сигареты и сигареты сорта «кретек». В целях устранения такого ухода от уплаты налогов индонезийское правительство приняло законодательство о запрете регистрации новых малых и средних предприятий.

Предлагаемые последующие шаги: правительства могут использовать различные обоснования для введения дифференцированных налоговых систем, включая большую заинтересованность в защите отечественных

производителей, отдавая предпочтение мелким производителям по сравнению с более крупными или отечественным производителям по сравнению с зарубежными. Такое положение дел, вероятно, сложилось в Китае, Таиланде и Египте, Белоруссии где государство либо полностью владеет такими компаниями или имеет в них контрольную долю. Тем не менее, дифференцированные налоговые системы расширяют возможности нежелательной минимизации налогов вследствие политики производителей в области ценообразования, что может привести к потерям налоговых поступлений для бюджета.

В краткосрочной перспективе, учитывая экономические и политические реалии, у правительств есть как минимум два варианта действий до того момента, когда они внедрят систему единого специфического акциза. Они могут: 1) постепенно снижать дифференцированные ставки до достижения единой ставки в средне- и долгосрочной перспективе и 2) при наличии большого разрыва между ценовыми категориями принять минимальный порог специфического налога по аналогии с системой ЕС, предусматривающей комбинацию обоих акцизов, или систему только адвалорного налога по аналогии с турецкой системой, чтобы в краткосрочной перспективе сократить ценовые разрывы; и наконец, в долгосрочной перспективе принять единый специфический акциз.

3.1.3 Обеспечение выполнения налогового законодательства для повышения доходов

Сильная сторона налогового администрирования основана на способности налоговых административных органов контролировать и укреплять соблюдение налогового законодательства в целях обеспечения более высоких поступлений за счет сокращения возможностей минимизации налогов и уклонения от налогообложения.

Основание для мониторинга соблюдения налогового законодательства вытекает из главной цели налоговой администрации, которая состоит в том, чтобы «собирать налоги и пошлины, подлежащие выплате в соответствии с законом, и делать это таким образом, чтобы поддерживать доверие к налоговой системе и ее администрации. Действия налогоплательщиков, будь то из-за незнания, небрежности, неосторожности или преднамеренного уклонения, а также из-за недостатков в налоговом администрировании означают, что случаи несоблюдения закона неизбежны. Таким образом, налоговая администрация должна располагать стратегиями и структурами,

чтобы обеспечить сведение к минимуму несоблюдения налогового законодательства» (CTPA, 2008).[21]

Налоговые органы во многих странах могут осуществить следующие меры обеспечения соблюдения в той форме, в которой они могут быть указаны в налоговом законодательстве:

- потребовать от производителей, импортеров и экспортеров зарегистрироваться в целях налогообложения и получить лицензию на производство, оптовую и розничную продажу;
- устранить несоблюдение путем мониторинга отечественной производственной и торговой деятельности путем:
  - проведения мер непосредственного физического контроля;
  - требования наличия акцизных марок на табачных изделиях; и
- потребовать от налогоплательщиков (производителей, импортеров) подачи налоговых деклараций и уплаты налоговых обязательств в течение установленного срока после вывоза табачных изделий с фабрик или до их ввоза в страну.

3.1.4 Контроль производства

Эффективное административное управление акцизами требует налаженного взаимодействия между налогоплательщиками и налоговой службой. В странах с хорошо организованными системами сбора налогов администрирование акцизов осуществляется на основании регистрации налогоплательщика, подачи деклараций и уплаты налога. Налоговые органы, в свою очередь, осуществляют правоохранительные действия в целях обеспечения соблюдения законодательства путем проведения проверок. Наиболее распространенной правоохранительной мерой является проведение налоговыми администрациями периодических ревизионных проверок бухгалтерской отчетности налогоплательщиков. Кроме того, некоторые страны используют относительно более дорогостоящие правоохранительные методы в целях борьбы с незаконной деятельностью и обеспечения роста поступлений, которые изложены ниже.

Осуществление мер физического контроля: как правило, в странах со слаборазвитыми системами администрирования «принудительное обеспечение соблюдения» осуществляется путем установления физического контроля над

21 Center for Tax Policy and Administration (2008). Forum on Tax Administration: Compliance sub-group. Final report. Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on Revenue body experience. www.oecd.gov.

производственными процессами. Расходы на физический контроль возрастают при наличии возможностей мошенничества со стороны акцизных чиновников. Тем не менее уровень мошенничества можно значительно снизить за счет частого перевода акцизных чиновников на другие места службы и неожиданных визитов руководителей. Индия и Грузия являются наглядными примерами тех стран, которые используют активные меры контроля табачной промышленности. В Индии акцизные чиновники постоянно присутствуют на крупных фабриках по производству сигарет и биди. Каждый такой сотрудник ведет ежедневный учет производства и количества вывозимых с фабрики сигарет/биди и докладывает своему непосредственному начальнику (MoF India, 2009). В Грузии правительство строго контролирует продажу, транспортировку и хранение табачных изделий (Euromonitor, 2008). Система мер физического контроля была также принята в прошлом в странах с высоким уровнем дохода, когда некоторые из таких стран использовали активные меры физического контроля в отношении подакцизных товаров (Sunley et al., 2000). Например, винокурни по производству виски в Шотландии когда-то имели казенные пломбируемые замки на входах, выходах и в основных производственных помещениях, наиболее уязвимых для незаконной заготовки продукта. К каждой винокурне были приписан постоянный акцизный чиновник, который жил в предоставленном ему рядом с винокурней доме, и никакая деятельность не могла осуществляться без присутствия такого чиновника, который открывал казенные замки. Аналогичным образом, при каждом таможенном складе обычно находились такие постоянные сотрудники, которые должны были отпирать и запирать эти склады. На сегодняшний день в Великобритании повседневный контроль складов осуществляется кладовщиками, а меры официального контроля сводятся лишь к выборочным проверкам и системе ревизий.

В целях снижения масштабов несоблюдения законодательства и контроля над незаконным производством и торговлей правительства большинства стран требуют, чтобы производители наклеивали на табачные изделия акцизные марки. В последние годы все большее число стран выбирают более дорогостоящие меры по внедрению новых технологий в целях непосредственного мониторинга уровня производства.

Фискальные марки: фискальные (акцизные) марки требуются во многих странах в качестве способа, обеспечивающего соблюдение законов налогоплательщиками путем мониторинга производства и дающего возможность отличить легальные табачные изделия от нелегальных. Продукты,

которые не имеют национальных акцизных марок, считаются незаконно произведенными или ввезенными контрабандным путем. Тем не менее, применение акцизных марок варьируется в зависимости от страны. Например, во Вьетнаме акцизные марки необходимы для сигарет, производимых компаниями в количествах свыше 50 миллионов штук в год, если эти бренды отвечают национальным стандартам, а в Бангладеш – в первую очередь для всех сигарет в жестких пачках, а затем – для всех сигарет (ERC, 2008). Уругвай не требует акцизных марок на сигаретах, продаваемых в магазинах беспошлинной торговли в приграничных районах и в аэропортах, но требует на них наличия оранжевых наклеек с надписью «только для продажи в магазинах беспошлинной торговли» во избежание их перепродажи внутри страны (Euromonitor, 2008). Аналогичным образом, Сербия требует наличия красной печати на марках сигарет местного производства, зеленой печати – на лицензионных марках и синей печати – на импортных марках (ERC, 2008).

Расходы на акцизные марки: компании оплачивают стоимость акцизных марок или бандеролей на момент их покупки у налоговых или других специальных органов. Стоимость каждой марки рассчитывается поразному: на одну сигарету (например, в Индонезии), сигару, сигариллу, на 1000 штук (например, в ЕС) или на пачку с определенным количеством сигарет, а также на килограмм табака. Относительно низкая стоимость марки оплачивается производителями или дистрибьюторами, но эта стоимость переносится на потребителей за счет роста цены. Первоначально некоторые страны субсидировали эти затраты из госбюджета (например, Вьетнам), но сегодня производители платят сами и включают затраты в себестоимость .

Усовершенствованные акцизные марки (бандероли): в последние годы правительства некоторых стран (например, Турции, Бразилии и штата Калифорния в США) внедрили новую технологию акцизных марок для снижения рисков использования поддельных акцизных марок, а также с целью более эффективного контроля местных производств и повышения эффективности информационных потоков. Система требует соблюдения производителями определенных правил, поскольку на производственных линиях устанавливаются контрольные сканеры. Эти контрольные сканеры считывают акцизные марки, наносимые на сигареты и в электронном виде передают информацию в Министерство финансов. После этого налоговый административный орган получает в режиме реального времени

информацию о том, сколько пачек сигарет произведено, на каких фабриках, каких марок, в какие сроки (в разбивке по фабрикам) и другую необходимую информацию для обнаружения, отслеживания продукции и правоприменения. Эта система позволяет налоговым административным органам проверять соблюдение производителями установленных правил.

Цифровые акцизные марки: другой альтернативой является цифровая акцизная марка. Как и бандерольные марки, цифровые акцизные марки обеспечивают эффективную систему обнаружения и отслеживания для сокращения масштабов уклонения от налогообложения. Они несут в себе информацию о торговой марке и наименовании фирмы-изготовителя, предприятии на котором произведен данный продукт, дате производства и приобретения марки и т. п., с тем чтобы можно было отследить продукт вплоть до его источника. Основное различие между этими двумя высокотехнологичными видами марок заключается в том, как они функционируют. В случае бандеролей Министерство финансов получает всю необходимую информацию в режиме реального времени по мере производства сигарет. С другой стороны, цифровая система требует, чтобы дистрибьюторы размещали заказ по защищенному каналу в специально назначенном государственном органе. После проверки подлинности и одобрения заказа этим органом дистрибьютор выполняет заказ путем доставки зашифрованных кодов и авторизации цифровых марок. Тем не менее, неясно, каким образом указанный орган проверяет достоверность заказа. Именно дистрибьютор сигарет печатает цифровые марки, а затем отгружает сигареты в розничные торговые точки (Authentix, 2006)[22].

Расходы на усовершенствованные акцизные марки: система бандеролей, позволяющая государству отследить в режиме реального времени объемы производства является более дорогостоящей системой по сравнению с традиционными системами акцизных марок. Ряд стран рассматривают возможность ее внедрения, включая Филиппины, Индонезию, Пакистан, Россию и Украину, однако стоимость остается препятствием на пути ее внедрения и осуществления. В Турции общая стоимость системы распределена на пятилетний платежный план, исходя из объема производства сигарет и алкоголя. Для сигарет эти расходы распределяются по цене

22 Доклад фирмы "Authentix", сделанный в 2006 году в Технологическом центре ФТА в Альбукерке, штат Нью-Мексико, 14 августа 2006 года.

бандеролей, исходя из объема производства сигарет; это увеличило их стоимость и повысило розничные цены на сигареты на 6 турецких лир за 1000 сигарет (в 2009 году имел место рост на 0,38–0,21 процента средней розничной цены на одну пачку для брендов эконом- и премиум-класса соответственно) в течение пяти лет. В Бразилии в обязанность производителей сигарет входит плата за установку и обслуживание этой системы на каждой производственной линии (от 1 до 1,6 процента от розничной цены пачки). В Филиппинах расходы на внедрение системы для табачной и алкогольной отраслей будут нести компании – производители табачных изделий и спиртных напитков[23].

3.2 Другие вопросы налогового администрирования

Оплата акцизов

Глобальное осуществление налоговых платежей, как правило, базируется на декларируемом производителями уровне производства. Налог уплачивается в течение периода от минимум 15 до максимум 30 дней после вывоза сигарет с фабрик, как это происходит в Турции, Пакистане, Египте и ЕС. В Турции производители платят акцизный налог на 15-й день каждого месяца по акцизным продажам предыдущего месяца. В Египте выплата налогов происходит 30 числа каждого месяца.

Налоговый вычет или возврат налога

Производители направляют в налоговые органы запросы на возврат налогов или налоговые кредиты в отношении либо неиспользованных или поврежденных бандеролей, либо непроданный табачных изделий, возвращенных производителям. Такие зачеты или возвраты предоставляются после того, как налоговые органы проверяют эти запросы, причем зачет часто распространяется на расходы на акцизные марки или бандероли.

Налог на складские запасы

Когда производители, оптовики и розничные торговцы ожидают запланированного государством повышения налогов, они могут до повышения формировать складские запасы определенного количества сигарет, чтобы извлечь выгоду из действующего более низкого уровня налогов. Если акциз

23 The Manila Times, 11 May 2009. Ссылка: http://tiny.cc/cngKE.

начисляется на стадии производства и производители декларируют объемы производства до вступления в силу нового налога, то эти продукты могут быть обложены прежним налогом и часто это делается в рамках закона (Sunley et al., 2000). Для исключения такой возможности приводящей к минимизации налогов в законодательство могут быть внесены такие изменения, чтобы дать возможность налоговым администрациям взимать новый налог на сигареты, которые были произведены и помещены на склад до вступления в силу повышенных ставок. Сбор новых налогов на сигареты, которые складируются на производственном объекте или на оптовом складе, может быть простой и эффективной мерой, однако на уровне розничной торговли часто складывается совершенно другая ситуация. С точки зрения эффективности в законе можно оговорить возможность взимания минимального порогового налога при достижении «определенного уровня» складских запасов, причем ставка такого налога может быть весьма высокой. В этом случае могут быть покрыты налоговые убытки, а для таких продуктов обеспечены более высокие цены.

3.3 Резюме

СИЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ является необходимым условием для действенного обеспечения высокого уровня соблюдения налоговых правил и эффективного администрирования налоговой политики. Надлежащее налоговое администрирование требует мощного технического потенциала, поддерживаемого хорошо продуманным налогом. Учитывая низкую эластичность спроса и низкую долю акцизов в розничных ценах, страны по-прежнему располагают обширными возможностями в плане повышения поступлений при одновременном сокращении потребления табака. Тем не менее, административные органы должны быть осведомлены об условиях рынка и о факторах, влияющих на продажи табачных изделий, и, следовательно, об их воздействии на налоговые поступления. Эти факторы необходимо принимать во внимание при разработке налоговой политики, с тем чтобы обеспечить достижение целей как в сфере общественного здравоохранения, так и в области налоговых поступлений. Согласно основанному на практическом опыте правилу повышение налогов должно быть выше темпов инфляции и роста доходов на душу населения. Это приведет к сокращению ценовой доступности сигарет за счет увеличения розничных цен при достижении более высоких поступлений.

В качестве хорошо продуманной налоговой политики, обеспечивающей прозрачность, позволяющей легко определять объект налогообложения и повышать эффективность деятельности налоговых администраций, можно рассматривать простую систему единого специфического акциза. Несмотря на то что страны взимают разные акцизы с учетом факторов экономической и политической обоснованности, акцизные системы в краткосрочной перспективе можно упростить и внести в них изменения в направлении формирования в среднесрочной и долгосрочной перспективе системы единого специфического акциза.

Соблюдение правил налоговой системы можно обеспечить различными способами, включая внедрение современной системы мониторинга, обнаружения и отслеживания, поддерживаемой увеличением числа сотрудников правоохранительных/следственных органов на местах. Правительства должны провести оценку этих систем, исходя из своих потребностей. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что традиционные акцизные марки представляют собой менее эффективное средство в плане сдерживания незаконного или контрафактного производства сигарет и торговли ими, но их использование лучше, нежели полное отсутствие акцизных марок как таковых.

В настоящее время появляются новые технологии, которые обеспечивают правительствам более эффективные инструменты для правоохранительной деятельности. Опыт показывает, что система акцизных бандеролей помогла Бразилии в выявлении незаконного производства отечественных сигарет и обеспечила в 2008 году дополнительные поступления за счет табачного акцизного налога в размере 100 млн. долл. США (MoF Brazil, 2009). По оценкам налогового управления штата Калифорния, ежегодный объем ухода от уплаты налогов на сигареты в 2007 году упал на 37 процентов (с 292 до 182 млн. долл. США), что принесло дополнительные налоговые поступления в размере 110 млн. долл. США в связи с активизацией правоохранительных мер и внедрением новых высокотехнологичных фискальных марок (бандеролей)[24]. Как показывает такой опыт, затраты на принятие и внедрение новых технологий способны обеспечить получение более чем достаточных доходов, чтобы окупить себя за счет налоговых поступлений за те продукты, на которые в противном случае налоги бы не были уплачены.

24 California State Board of Equalization (27/06/2007) www.boe.ca.gov/news/newsroom07.htm.

Новые технологии следует рассматривать как инструменты для улучшения правоприменительной деятельности и уменьшения размеров нелегального рынка. В целях сокращения уклонения от уплаты налогов правительствам по-прежнему необходимо осуществлять и другие эффективные меры, включая наем на работу большего числа сотрудников правоохранительных органов, базируясь на жестком законодательстве. В Бразилии, несмотря на успех в деле сокращения масштабов незаконного отечественного производства сигарет, сохраняется проблема незаконной торговли через Парагвай. В Малайзии в 2004 году нелегальный рынок сигарет составлял 25 процентов от стоимости объема легального рынка. В 2005 году он сократился на 10 процентных пунктов, несмотря на повышение цены на сигареты. Хотя Малайзия использовала высокотехнологичные фискальные марки, было признано, что снижение размера нелегального рынка сигарет было обусловлено жесткими мерами правительства Малайзии по контролю этого нелегального рынка (ERC, 2008). Аналогичным образом, Соединенное Королевство добилось значительного сокращения нелегального рынка путем введения жестких мер и вложения средств в укрепление кадрового потенциала правоохранительных органов на местах (Johnson, 2009). Эти меры будут более детально рассматриваться в следующей главе.

Новые технологии являются необходимым, но недостаточным средством для сведения к минимуму несоблюдения налогового законодательства. Правительства с эффективными системами налогового администрирования также на регулярной основе применяют другие правоохранительные меры и требуют от производителей вести отчетность (например, учет исходных ресурсов, инвентарных запасов, бандерольных марок, отгрузок), которая периодически проверяется налоговыми органами.

ГЛАВА IV

Политическая экономия налогообложения табачных изделий

АКЦИЗНЫЕ НАЛОГИ являются эффективным инструментом для обеспечения более высоких налоговых поступлений. В последние годы в дополнение к задаче обеспечения наполняемости бюджета все большее число стран используют увеличение табачных налогов в целях снижения бремени распространенности табака, которое несет как сислема здравоохранение, так и экономика в целом. Как показали исследования, налоги на табачные изделия являются самым экономически эффективным способом сокращения употребления табака. Столь же высокую экономическую эффективность продемонстрировало осуществление пакета ценовых и неценовых мер (например, запрет на курение в общественных местах, запрет рекламы и др.) (World Health Report 2002, Jha et al. 2006a, Asaria et al. 2007).

Тем не менее, при принятии решения о повышении налогов на табачные изделия необходимо учитывать политические соображения. Такие соображения включают в себя, в том числе, обеспокоенность по поводу ожидаемого воздействия повышения налога на: уклонение от налогообложения (контрабанду) и минимизацию налогов, занятость, инфляцию, ценовую доступность сигарет и других табачных изделий, особенно для курильщиков с низким доходом, а также сравнительные цены на иностранные и

местные бренды. Кроме того, в некоторых странах между правительствами и производителями сформировалась культура увеличения налогов в ходе переговоров. Реакция производителей на повышение налогов влияет на ожидаемые правительствами поступления. Решающее значение для успешного проведения налоговой политики в отношении табачных изделий имеет понимание политических и экономических условий в каждой стране.

4.1 Налогообложение табачных изделий и выгоды для общественного здравоохранения

Растущий массив данных ясно свидетельствует о том, что по мере увеличения налогов на табачные изделия предотвращается значительное число случаев преждевременной смертности, поскольку это увеличение налогов сдерживает молодежь от начала употребления табака и подталкивает взрослых курильщиков к отказу от курения, что приводит к существенному снижению бремени от употребления табака, которое ложится на здравоохранение и экономику.

В Индии, например, ожидается, что к началу 2010-х годов около одного миллиона человек преждевременно умрут от вызванных курением болезней, к которым относятся случаи смерти от таких причин, как сердечно-сосудистые, онкологические, респираторные заболевания и туберкулез. Индия взимает низкие налоги на сигареты, а налоги на биди исторически близки к нулю. Значительное увеличение этих налогов приведет к резкому снижению распространенности курения табака и вызываемых им смертей и болезней при одновременном существенном повышении государственных поступлений. Исследования показывают, что 10-процентное увеличение цен на сигареты приведет к сокращению употребления сигарет на 3,4 процента в сельских районах Индии, в то время как 10-процентный рост цен на биди сократит их употребление на 9,2 и 8,5 процента в сельских и городских районах Индии соответственно. Такое повышение цен приведет к снижению распространенности среди молодежи курения сигарет на 1,7 процента и курения биди на 11,7 процента (John et al., 2010).

С точки зрения воздействия на здоровье людей рост цен на биди на 52,8 процента за счет увеличения налогов позволит предотвратить около 4,6 млн. преждевременных смертей среди курильщиков данного табачного изделия, в то время как увеличение цен на сигареты на 153 процента из-за увеличения налогов позволит дополнительно предотвратить 2 млн. преждевременных

смертей среди курильщиков сигарет. Кроме того, за счет сдерживания нынешнего поколения индийской молодежи от начала курения такое повышение цен могло бы предотвратить еще 1,6 млн. преждевременных смертей, вызванных курением сигарет, и 10,9 млн. преждевременных смертей, вызванных курением биди.

В России повышение налогов на основе принятого в 2008 году изменений в Налоговый кодекс способно предотвратить до 80 тыс. смертей (около 0,4 процента ожидаемых смертных случаев, связанных с табаком, в данной когорте населения). Тем не менее, число курильщиков сократится лишь незначительно. Если Россия пойдет по пути повышения табачных налогов таким образом, что на их долю будет приходиться 70 процентов от розничной цены, появится возможность избежать до 2,7 млн. связанных с табаком смертей среди населения России на данный момент. Это уменьшило бы связанную с табаком смертность на 12 процентов, причем в долгосрочной перспективе возможно еще более серьезное воздействие. В то же время правительство сможет собрать дополнительно 153 млрд. рублей (6 млрд. долл. США) в виде ежегодных поступлений от акцизного налога (Ross et al., 2008).

В Украине сравнительно небольшое увеличение налогов, которое повысит налог до 50 процентов от розничной цены, может уменьшить число курильщиков на 500 тыс. человек, предотвратить 253 тыс. смертей (около 3,1 процента от ожидаемой связанной с табаком смертности в этой когорте населения) и ежегодно обеспечить около 1,4 млрд. гривен (281 млн. долл. США) в виде дополнительных акцизных поступлений. Если Украина пойдет по пути повышения табачных налогов до 70 процентов от розничной цены, количество курильщиков уменьшится почти на два миллиона, и в этой когорте населения можно было бы избежать около одного миллиона связанных с табаком смертей, что снизит связанную с табаком смертность на 12 процентов. В то же время правительство сможет ежегодно собирать дополнительно 4,2 млрд. гривен (860 млн. долл. США) в виде поступлений от акцизного налога. Налоги в Украине являются низкими по сравнению с соседними странами – членами ЕС, что создает стимулы для контрабандного вывоза из страны сигарет с оплаченной в украинский бюджет пошлиной[25]. Вследствие этого повышение налогов в Украине приведет к снижению стимулов для нелегальной торговли сигаретами и сократит объем продаж сигарет с оплаченной пошлиной. Тем не менее, даже при устранении незаконного

25 Ровно такая же схема контрабанды сигарет характерна для РФ, Белоруссии, Молдовы, когда бюджет страны получает акцизные поступления (размер налога в странах низкий) с поставок, которые в конечном счете идут на нелегальный рынок в страны ЕС.

экспорта сигарет налоговые поступления все равно увеличатся на 2,6 млрд. гривен, достигнув 3,6 млрд. гривен (на 539 млн. долл., до 727 млн. долл. США), что составляет рост примерно на 150–200 процентов (Ross et al., 2009).

Нельзя не учитывать весьма политизированный характер борьбы против табака в целом и налогообложения табачных изделий в частности, а также сложные особые интересы участников этих процессов. Хотя точный характер и масштабы участия каждой стороны, а также интересы сторон могут быть уникальными в каждой стране, существует ряд широко распространенных аргументов против повышения налогов. Они включают в себя обеспокоенность по поводу воздействия повышения налогов на меры по минимизации налогов, контрабанду, инфляцию, занятость, нищету и защиту национальной промышленности. Далее мы рассматриваем эти вопросы.

4.2 Минимизация налогов и уклонение от налогообложения

Одна из проблем, стоящих перед налоговыми администрациями, заключается в том, как поддерживать налогооблагаемую базу и поток налоговых поступлений в условиях повышения акцизов. Уровень ожидаемых налоговых поступлений зависит от препятствий для минимизации налогов и уклонению от налогообложения, от тенденций в сфере потребления, принятия других стратегий борьбы против табака и от реакции отрасли на повышение налогов. Минимизация налогов и уклонение от налогообложения могут сделать табачные изделия более дешевыми и широкодоступными, особенно для молодежи и курильщиков с низким уровнем дохода. Такие действия подрывают позитивное влияние на здоровье населения более высоких табачных налогов и других усилий по борьбе против табака.

С учетом структуры акцизного налога и процедур обеспечения выполнения законодательства налогоплательщики могут видеть возможности для снижения своих налоговых платежей. Любые изменения в налоговой системе могут вызвать различные поведенческие реакции. Например, повышение табачных акцизов может создать стимул для мер по минимизации налогов и уклонению от налогообложения со стороны как производителей, так и физических лиц, в зависимости от благоприятных условий (например, слабые правоохранительные процедуры и длительное судопроизводство, коррупция и неразвитое управление), одновременно подталкивая некоторых курильщиков к сокращению употребления табака (или отбивая желание начать курить у других).

Следует проводить различие между уклонением от уплаты налогов и минимизацией налогообложения: минимизация налогов является законным снижением суммы налоговых платежей путем изменения хозяйственной и иной деятельности, возможно, сопряженного с некоторыми затратами, тогда как уклонение от налогообложения предусматривает незаконную деятельность в целях ухода от налоговых платежей.

Возможности уменьшения налоговых платежей связаны с определенными частными издержками. Они могут принимать форму изменения поведения в области употребления или покупки, увеличения вероятности обнаружения и наказания за уклонение от налогообложения, а также реальных затрат ресурсов при осуществлении мер по минимизации налогов и/или при сокрытии фактов уклонения от налогообложения. Эти издержки зависят от государственной политики, которая может быть дорогостоящей для реализации, такой как административная и правоприменительная политика, однако они могут также зависеть от определения налоговой ставки и налоговой базы.

4.2.1 Минимизация налогов

Минимизация налогов со стороны потребителей включает в себя законные действия, такие как покупки товаров для личного потребления в юрисдикциях с более низким налогом или в магазинах беспошлинной торговли. Например, курильщики, живущие в юрисдикциях с высокими налогами, могут легально делать покупки, переходя через границу в соседние юрисдикции с низким налогом, как это происходит в США, ЕС и других странах со значительным населением, проживающим в приграничных районах (например, в странах СНГ и в Латинской Америке, особенно между Бразилией и Парагваем (Ramos, 2009)). В некоторых странах люди могут покупать сигареты напрямую у других типов продавцов, таких как индейские резервации, где не применяются некоторые налоги.

Покупки с пересечением границы и/или другие виды мер по минимизации налогов физическими лицами могут принимать значительные масштабы в некоторых странах, например в Люксембурге, из-за его низких налогов и близости к густонаселенным районам в странах с более высокими налогами. На практике, однако, маловероятно, что люди будут перемещаться на большие расстояния с высокими затратами просто ради того, чтобы купить сигареты и сэкономить незначительную сумму денег.

Беспошлинная торговля табачными изделиями делает табачные изделия более доступными для потребления. Это подрывает цели налогообложения

в сфере здравоохранения и наносит вред здоровью населения путем поощрения личного потребления. РКБТ ВОЗ призывает к запрету (или ограничению) продажи и импорта международными путешественниками безналоговых и беспошлинных табачных изделий в целях повышения эффективности налогообложения табачных изделий в плане снижения употребления табака. Ликвидация беспошлинной продажи табачных изделий приведет к сокращению возможностей для минимизации налогов. Существует все больше доказательств государственных и международных мер по введению запрета на беспошлинные продажи (FCA, 2009). Беспошлинная торговля табачными изделиями была запрещена с 1999 года физическим лицам, путешествующим в пределах ЕС, полностью запрещена в Румынии (в 2010 году), а также запрещена в Болгарии на сухопутных границах со странами, не входящими в ЕС. Она также недавно была полностью запрещена в Непале (в 2008 году). С 2001 года в Канада введен федеральный налог на табачные изделия, продаваемые в магазинах беспошлинной торговли (Canadian Cancer Society, 2010).

Как стимулирует потребление беспошлинная торговля табачными изделиями, таким же образом его стимулирует и предоставление разрешения прибывающим туристам ввозить табачные изделия без пошлин и/или налогов. Хотя многие страны по-прежнему дают разрешение на беспошлинный ввоз 200 сигарет (или аналогичного количества других продуктов), а иногда даже большего количества, растущее число правительств ликвидирует или сокращает беспошлинный ввоз для въезжающих в страну туристов. Например, в феврале 2010 года правительство Специального административного района Гонконг заявило, что «в качестве средства дополнительной защиты общественного здоровья» разрешенное количество снижается до 19 сигарет, то есть за неоткрытую пачку в 20 сигарет необходимо уплатить таможенную пошлину (Hong Kong SAR Government, 2010). Такие страны, как Барбадос, Сингапур и Шри-Ланка, не разрешают беспошлинный ввоз сигарет. В некоторых странах ЕС беспошлинный ввоз ограничен 40 сигаретами (Болгария, Венгрия, Греция, Литва, Польша, Румыния и Словакия)[26]. Это количество ограничено 80 сигаретами в Гватемале (Canadian Cancer Society, 2010; European Commission, 2009).

Вопрос минимизации налогов производителями менее изучен в научной литературе, хотя это явление встречается во всем мире. Минимизация

26 Применяется в указанных странах (за исключением Румынии) только в отношении лиц, прибывающих сухопутным или морским (но не воздушным) транспортом из не входящих в ЕС стран (беспошлинная торговля в ЕС запрещена).

налогообложения предусматривает законные лазейки, такие как изменение характеристик продукта, упаковки, размеров производственного плана и ценовой политики. Например, при специфическом налогообложении производители для уменьшения налоговых платежей могут варьировать длину сигареты или размер пачки. В некоторых развивающихся странах, где действуют многоступенчатые системы налогообложения, мы наблюдаем различную реакцию со стороны отрасли. В странах, где классификация по ступеням основана на уровне цен, например, в Египте, Пакистане, Филиппинах, наблюдается тенденция к концентрации цен брендов в верхней части каждой ступени. В целях минимизации высоких налогов производители выбирают другую ценовую политику, с тем чтобы избежать уплаты более высоких налогов, нежели те, с которыми они могут столкнуться при действующей единой ставке налога.

В некоторых странах применяются ставки акцизов, которые варьируются в зависимости от типа продукта и/или объема производства. Например, в Индонезии ставки налога зависят и от типа продукта, и от уровня производства – в этом случае преференции по уплате акциза получает малый и средний бизнес. Поскольку более низкие ставки применяются в отношении более низкого объема производства, производители могут избежать высоких налогов путем создания нескольких более мелких компаний вместо большой фабрики. Многоступенчатые ставки налога в зависимости от масштабов производства позволяют фирмам избегать уплаты максимально высоких налогов за счет увеличения маржи прибыли при одновременном снижении отпускных цен. Когда ставка налога зависит от вида продукта, производители могут изменить классификацию своей продукции таким образом, чтобы они облагались налогом по более низкой ставке, как это недавно произошло в Соединенных Штатах, где налоги на табак для самокруток значительно возросли по сравнению с налогами на трубочный табак, что привело к переупаковке табака для самокруток под видом трубочного табака. Как правило, при дифференцированном налогообложении может существовать множество способов избежать уплаты налогов. Для исключения возможности минимизации налогов и обеспечения более высоких поступлений и более существенного воздействия на здоровье правительствам необходимо закрыть такие лазейки в налоговом законодательстве.

Степень и формы минимизации налогов вызывают обеспокоенность по нескольким причинам. Это ограничивает возможности властей по повышению поступлений и контролю уровня потребления посредством налогообложения. Минимизация налогов влияет на оценку уровня курения и

реагирования на изменение цен, когда анализ основан на данных о продажах, которые собираются, исходя из налоговых поступлений от действующего в стране налога на сигареты. По мере повышения ставки налога меняется как налогооблагаемое потребление, так и меры по минимизации налогов. Любая оценка влияния налога на потребление будет завышена, если в ней не учитывается спровоцированное изменение в мерах по минимизации налогов.

Правительствам необходимо предотвращать уменьшение плательщиками суммы налогов или, по крайней мере, контролировать его. С этой целью они должны разработать такие налоговые правила, чтобы свести к минимуму возможности для снижения суммы налогообложения. На практике по мере того как правительство вносит изменения в законодательство для закрытия лазеек, налоговые консультанты изыскивают новые лазейки в измененных правилах. Такие лазейки могут с большей вероятностью возникнуть тогда, когда налоговая структура является чрезмерно сложной, как это имеет место во многих развивающихся странах. Упрощение налоговой структуры способствует сокращению возможностей для минимизации налогов, а также контролю затрат на единицу собранных налоговых поступлений.

4.2.2 Уклонение от налогообложения

Уклонением от уплаты налогов обычно является ситуация, когда налогоплательщики преднамеренно искажают или скрывают свою подлинную хозяйственную деятельность перед налоговыми органами в целях сокращения своих налоговых обязательств. Например, импортеры могут уклониться от уплаты таможенных пошлин, производители могут уклониться от внутренних налогов на потребление путем занижения суммы выставленных счетов или ложного указания в них количества или описания продукта. Когда налог является адвалорным, занижение стоимости счета приведет к сокращению налоговой базы; при специфическом налоге более актуальным является ложное указание количества, произведенной продукции

Уклонение от налогообложения, или нелегальная торговля, включает как контрабанду, так и незаконное производство. Это может затрагивать как подлинные, так и контрафактные продукты. Контрабанда – это торговля продуктами по несанкционированным каналам. Она подразумевает полное или существенное уклонение от уплаты таможенных пошлин и акцизов, а также налога на прибыль . Это может быть предусматривающая перевозки на длинные расстояния крупномасштабная организованная контрабанда или контрабанда в приграничных районах. Крупномасштабная контрабанда имеет место, когда большие объемы табачных изделий незаконно

перевозятся, сбываются и продаются вообще без уплаты каких-либо налогов, даже в стране происхождения. Во время транспортировки экспортные товары имеют статус транзита, при котором товары могут вывозиться из страны-экспортера без начисления каких-либо налогов или пошлин (акциз и НДС не взимаются). Часто в ожидании дальнейшей перевозки транзитные товары временно складируются в иной стране, нежели страна их конечного назначения. Крупные контрабандисты часто переадресуют товар именно в этой точке. Движущей силой международной контрабанды являются огромные значения расхождений между экспортными ценами основных стран – производителей сигарет и розничными ценами на легально продаваемые сигареты. Поскольку налоги на сигареты составляют значительную долю их цены – сравнительно с другими продуктами (70–80 процентов в ЕС, 50–66 процентов в некоторых странах с низким и средним уровнем дохода), – а также, поскольку табачные изделия являются относительно легкими по весу, они особенно привлекательны для контрабандистов.

Контрабандисты и легальные торговцы далеко не всегда представляют собой две отдельные группы. Контрабандисты могут выступать в качестве дистрибьюторов, маскируя свою контрабанду легальным импортом и снижая затраты на свои легальные импортные операции за счет контрабанды (Fausti, 1999; Thursby and Thursby, 2000). Крупнейшие транснациональные табачные корпорации стали объектами нескольких судебных дел по всему миру, чтобы определить степень их вовлеченности: против них были выдвинуты обвинения в поставке контрабандных сигарет или, по крайней мере, в осведомленности об их нелегальном пункте назначения[27].

Существует ряд свидетельств того, что во многих странах нелегальным продажам табачных изделий способствует наличие беспошлинной торговли табачными изделиями. К таким свидетельствам можно отнести заявления правительства, внутренние документы табачной индустрии (материалы, представленные корпорацией «British American Tobacco») и другие доклады по этому вопросу (British American Tobacco, 2009; Collin et al., 2004; ВОЗ, 2009 год (a); Canadian Cancer Society, 2010). Сигареты с маркировкой «для беспошлинной продажи» могут в конечном счете превратиться в контрабанду, часто перенаправляясь в нелегальные каналы сбыта даже раньше, чем они достигнут прилавков беспошлинных магазинов.

В отчетах сотрудников таможенных органов в различных странах подчеркивается взаимосвязь между беспошлинной и нелегальной торговлей.

27 См., например, http://www.ash.org.uk/smuggling/ или http://www.public-i.org/.

Например, по данным «Проекта по предоставлению информации об организованной преступности и коррупции» (OCCRP, 2008) – надзорного органа по борьбе с организованной преступностью и коррупцией в странах Восточной Европы и Евразии – в июле 2008 года сотрудники полиции в Румынии заявили, что половина всех сигарет, ввозимых в страну контрабандным путем, проходит через магазины беспошлинной торговли на границе. Центр по изучению демократии – многопрофильный общественный институт, исследующий ценности демократии и рыночную экономику, – опубликовал в 2007 году краткий документ, в котором признавалась связь между магазинами беспошлинной торговли и увеличением контрабанды сигарет в Болгарии. С тех пор в целях борьбы с нелегальной торговлей Болгария (за исключением аэропортов) и Румыния ввели запрет на беспошлинную торговлю табачными изделиями и снизили лимит беспошлинного ввоза (для туристов из стран, не входящих в ЕС) от 200 до 40 сигарет (Sofia News Agency, 2010; Mediafax, 2010).

Для получения оценки масштабов табачной контрабанды было использовано несколько подходов, включая получение экспертных заключений, мониторинг торговли сигаретами, сравнение продаж табачных изделий с общим объемом потребления, рассчитанным на основе данных обследований, и эконометрическое моделирование детерминант совокупных данных по продажам (Merriman et al., 2000). Joossens (Joossens et al., 2009) проанализировал широкий спектр оценок и пришел к выводу, что в 2007 году или примерно в этот период нелегальная доля мирового рынка сигарет составляла 11,6 процента. В исследовании аналитиков фирмы KPMG по заказу Европейской комиссии содержится оценка, что в 2004 году на нелегальную торговлю приходилось примерно 8–9 процентов табачного рынка в 25 странах – членах ЕС (Joossens et al., 2009).

Что касается эконометрических исследований, то по тематике крупномасштабной контрабанды сигарет в Европе вообще не существует публикаций и есть только одна работа по бутлегерству[28] (Merriman et al., 2000). Большинство данных поступает из Северной Америки (Baltagi and Levin, 1986, 1992; Thursby and Thursby, 1991; Galbraith and Kaiserman, 1997). Yurekli и Zhang (Yurekli and Zhang, 2000) свидетельствуют о значительных объемах контрабанды, предусматривающей перевозки на длинные расстояния, на

28 Бутлегерство включает покупку отдельными лицами или небольшими группами лиц табачных изделий в странах с низкими налогами в количествах, которые превышают таможенные ограничения, для перепродажи без уплаты налогов в юрисдикциях с высокими налогами (Joossens et al., 2009).

сигаретном рынке и о ее важном значении в качестве источника неполученных налоговых поступлений. По оценкам, в 1995 году во всем мире около 6 процентов от общего числа проданных табачных изделий было ввезено контрабандой путем перенаправления не обложенных налогом экспортных потоков из легальных в нелегальные каналы (Merriman et al., 2000). Yurekli и Sayginsoy (Yurekli and Sayginsoy, 2010) подсчитали, что 3,4 процента от мирового потребления сигарет в 1999 году являлись контрабандным товаром.

Оценить размер теневого табачного сектора, не говоря уже о его структуре, – весьма сложная задача, особенно с учетом происходящих в нем с течением времени изменений. В 2000–2001 годах в Соединенном Королевстве большинство контрабандных сигарет были подлинной продукцией местного производства, экспортируемой в Европу, а затем ввозимой обратно в Соединенное Королевство контрабандным путем. В 2002–2003 годах ведущие британские производители табака подписали меморандумы о взаимопонимании, в соответствии с которыми они договорились контролировать цепочку поставок. Эти соглашения были добровольными и не имели обязательной силы, и, таким образом, их действенность зависела от доброй воли производителей. В 2006 году Великобритания внесла изменения в свое законодательство, установив высокие штрафные санкции. В результате этих мер, контрабанда подлинных британских брендов сократилась. Однако вместо этого вида контрабанды развернулась контрабанда контрафактных и дешевых марок сигарет, производимых за пределами Соединенного Королевства. Применительно к другим табачным изделиям серьезной проблемой остается контрабанда табака для самокруток: более половины такого табака, потребляемого в Великобритании, является нелегальным (ASH, 2009). Остается еще много возможностей для улучшения контроля цепочки поставок.

Нелегальное производство может включать в себя производство подлинных брендов легальными производителями, которые декларируют лишь небольшую часть своей продукции налоговым органам. Эта форма уклонения от налогообложения распространена среди стран – крупных производителей сигарет, таких как Египет, Индия (биди), Индонезия, Пакистан, Россия и Филиппины. Она может включать в себя производство контрафактной продукции нелегальными отечественными производителями. Такая ситуация имеет место, например, в России и Юго-Восточной Азии, куда большинство контрафактных сигарет поступает из Китая. В 2007 году Всемирной таможенной организации были представлены три доклада об обнаружении нелегальных фабрик по производству сигарет в Австрии,

Словакии и Чешской Республике (WCO, 2007). Укрепление сотрудничества, обмен необходимой информацией и предоставление большего объема следственных полномочий таможенным службам может привести к демонтажу большего числа нелегальных производственных линий.

Как правило, именно объем и состав конфискованного товара дают нам представление о структуре нелегального рынка. Тем не менее, такой конфискованный товар может и не давать представления о нелегальном рынке в целом. Кроме того, проведение сравнений между странами на основе таких конфискаций не имеет смысла вследствие различий, например, в следственных методах, процедурах отчетности и правоохранительной деятельности таможенных служб.

Наличие нелегального рынка, особенно если он имеет значительные размеры, оказывает влияние как на потребление, так и на размер налоговых поступлений. Если контрабандные сигареты составляют высокую долю от общего объема рынка, средняя цена на все сигареты будут падать, что приведет к увеличению потребления. В условиях расширения доступности нелегальных табачных изделий их доля в индивидуальном потреблении будет увеличиваться, а средняя оплачиваемая курильщиками цена – уменьшаться. Такое снижение цен наряду с влиянием на уровень потребления действующих курильщиков влияет на потенциальных будущих курильщиков, поскольку чем ниже цена, тем с большей вероятностью люди начинают курить. Как свидетельствуют имеющиеся данные, покупателями нелегальных табачных изделий с большей вероятностью являются молодые люди, принадлежащие к полуквалифицированным и неквалифицированным профессиональным группам, поскольку эти группы оказались более чувствительными к ценам (West, 2008). В результате более высокий уровень потребления будет способствовать повышению смертности от связанных с курением заболеваний.

Высокий рост налогов может обеспечить финансовые стимулы для контрабанды, особенно когда правоохранительная сфера и налоговое законодательство являются слабыми, штрафы – небольшими, а судебное разбирательство с контрабандистами занимает много времени. Литература не дает определенных данных, касающихся воздействия увеличения товарного налога на общий объем продаж и уклонение от налогообложения в неконкурентной среде (например, Thursby et al., 1991; Thursby and Thursby, 2000) или сравнительного воздействия специфического и адвалорного налогов (Delipalla, 2009a, 2009b). Очевидно, однако, что увеличение штрафов или повышение вероятности обнаружения имеет четкое снижающее влияние

на уклонение от налогообложения. На практике, однако, коррупция часто затрудняет борьбу с уклонением от налогообложения. Более того, поскольку коррупция снижает ожидаемые издержки от контрабанды, она поощряет ее. Некоторые правительства пошли по пути приватизации правоохранительной деятельности в налоговой сфере в целях повышения эффективности налоговой системы, исходя из предположения, что при таком приватизированном режиме утечка доходов будет меньше. В Бангладеш, например, часть структур таможенной службы, была приватизирована еще в 1991 году.

Государства должны требовать указания идентификационной информации на всех табачных изделиях отечественного производства в целях облегчения обнаружения и отслеживания этих продуктов на протяжении всего сбытового процесса и должны работать с другими странами региона, чтобы те внедряли у себя аналогичные требования. Эта информация будет весьма полезной в рамках усилий правоохранительных органов и позволит таможне более просто выявлять нелегальную продукцию и определять несущие за это ответственность организации, стоящие выше в сбытовой цепочке. Жесткие административные штрафы следует налагать на тех, кто был уличен в нелегальной торговле, с тем, чтобы значительно повысить оперативность и тяжесть этих наказаний, что сделает их более серьезным сдерживающим фактором.

Кроме того, количественные показатели масштабов присутствия и цен нелегальных табачных изделий должны быть включены в более широкую отраслевую систему сбора данных в каждой стране. Такие надежные меры приведут к снижению зависимости таможенных органов от табачной промышленности в плане оценки масштабов нелегальной торговли в своей стране.

Хорошим примером эффективных мер по ограничению поставок контрабандных табачных изделий является Испания. Объем средств, вложенных в укрепление мер наблюдения и сбора данных, активизацию работы таможенных служб в приграничных районах и целенаправленное развитие международного сотрудничества по борьбе с контрабандой, увеличился с 4 млн. евро в 1993–1994 годах до почти 40 млн. евро в период 1996–2000 годов (Joossens and Raw, 2008). В результате доля контрабандных сигарет на рынке снизилась с 16 до 2 процентов, а налоговые поступления возросли с 2,3 до 5,2 млрд. евро, что эквивалентно 68 евро в виде налоговых поступлениях на каждый евро, затраченный на меры по борьбе с контрабандой (ASH, 2009).

В 2000 году Европейская комиссия привлекла ряд табачных компаний к суду, обвинив их в том числе и в контрабанде. В 2001 году к этому судебному процессу присоединились десять европейских стран во главе с

Италией. В 2004 году было прекращено судопроизводство по делу против корпорации «Phillip Morris International» (PMI), поскольку PMI согласилась выплатить Европейской комиссии 1 млрд. евро в течение 12 лет и в будущем противодействовать контрабанде своих марок сигарет. Корпорация PMI разработала специальную систему обнаружения и отслеживания и пометила уникальными кодами 200 млн. коробок (50 блоков сигарет в каждой). Объем нелегальной торговли сигаретами в Италии снизился с 15 процентов в 1990-х годах до 1–2 процентов в 2006 году (Joossens and Raw, 2008). С 2008 года корпорация PMI внедрила систему обнаружения и отслеживания на уровне коробок в Восточной Европе. Корпорация «Japan Tobacco International» (JTI) подписала аналогичное соглашение в 2007 году. В 2009 году к этой деятельности присоединилась Великобритания, подписав соглашения по борьбе с контрабандой.

Признавая важность тесного международного сотрудничества в целях ликвидации нелегальной торговли табачными изделиями, стороны Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ) создали орган для ведения переговоров по разработке протокола о нелегальной торговле табачными изделиями. Переговоры начались в феврале 2008 года и были завершены в ноябре 2012 года – принятый международный договор открыт подписания[29]. Текст протокола включает в себя положения по контролю цепочки поставки табака, меры для определения состава правонарушений и набор санкций, меры по содействию международному сотрудничеству и обмену данными, а также организационные меры в отношении самого протокола. Раздел по цепочке поставок табачных изделий содержит следующие основные элементы:

- лицензирование (обязательное для всех организаций, занимающихся производством табачных изделий, а также производством оборудования, коммерческой деятельностью, транспортировкой и первичной обработкой табачных изделий);
- идентификация и проверка клиента (комплексная проверка);
- обнаружение и отслеживание (нанесение надежной и не поддающейся удалению маркировки на табачные изделия и на производственное оборудование, используемое в производстве местных и импортных табачных изделий);
- ведение учета (деятельности тех организаций, которые занимаются

29 http://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/CTC_ix-4-a.pdf

коммерческими продажами табака или изготовлением, продажей, сбытом, хранением, перевозкой, импортом или экспортом табачных изделий или производственного оборудования, используемого при изготовлении табачных изделий);

- безопасность и превентивные меры (по обеспечению соблюдения нормативно-правовых требований);
- введение запрета или обеспечение соблюдения обязательств по протоколу в интернете и в рамках других способов продажи, основанных на телекоммуникациях;
- ограничение, лицензирование или запрещение продаж табачных изделий в зонах свободной торговли и беспошлинных продаж (основные источники нелегальной торговли табачными изделиями)[30].

Хотя все формы минимизации налогообложения и уклонения от уплаты налогов могут повлиять на размер налоговых поступлений и борьбу против табака, политики должны знать об их абсолютной и относительной значимости при принятии решений о том, выделять ли и каким образом распределять ресурсы для их предотвращения. Например, когда имеет место и приграничная торговля, и крупномасштабная контрабанда, можно считать, что пересечение границы гражданами для покупки сигарет в соседнем государстве наносит меньше ущерба, нежели контрабанда. Несомненно, приграничная торговля поощряет потребление, вызывает ненужные транспортные расходы и перераспределяет налоговые поступления между государствами, это действие является законным, при условии, что закупаемые гражданами количества остаются ниже установленных лимитов. Контрабанда, напротив, является незаконным действием, и, наряду с поощрением курения, она может направить доходы преступным организациям и обусловить издержки, связанные с борьбой с криминалитетом или с ведением правоохранительной деятельности.

4.3 Защита местных брендов

Вплоть до середины 1990-х годов правительства многих стран были единственными производителями разнообразных продуктов, включая табачные изделия. Одна из главных причин участия государства заключалась в

30 Недавнее исследование показывает, что выгоды от осуществления данного протокола в Соединенном Королевстве, скорее всего, превысят издержки (ASH, 2009).

том, чтобы обеспечить доступную по цене продукцию для широких слоев населения. Сегодня, за исключением нескольких стран, принадлежащие государству табачные компании приватизированы. Китай, Таиланд, Египет (52 процента отрасли по-прежнему принадлежит государству), Вьетнам, Япония (менее 49 процентов), Молдова, Белоруссия и Иран по-прежнему поддерживают полный или частичный контроль над производством и сбытом табака. Исторически сложилось так, что сигареты, производимые на государственных фабриках, были гораздо ниже по цене, нежели иностранные марки, и в них использовались более низкие сорта табака.

В настоящее время правительства, которые применяют систему дифференцированных акцизов, часто взимают более высокие налоги на марки премиум-класса, часто зарубежных производителей, нежели на дешевые марки более низкого качества, которые часто производятся внутри страны. При увеличении налогов ожидается, что марки премиум-класса принесут более стабильные налоговые поступления по сравнению с другими ценовыми категориями в силу более низкой ценовой чувствительности их потребителей. Курильщики с высокими доходами более склонны к курению сигарет премиум-класса и менее чувствительны к цене, чем курильщики из групп с более низкими доходами. Учитывая их долю на рынке и применяемые к ним высокие налоги, марки премиум-класса обеспечивают относительно высокую долю от общего объема табачных налоговых поступлений в различных странах, как показано в таблице 7.

Таблица 7. Акцизные поступления в разбивке по ценовым категориям, доля в поступлениях от табачных акцизов и в продажах табачных изделий, 2008 год

	ПАКИСТАН			ЕГИПЕТ			ТУРЦИЯ		
Ценовая категория	Акцизы млн. рупий*	Доля* в акцизных поступлениях (%)	Доля в продажах (%)	Налог на продажи млн. ег. фунтов**	Доля* в поступ-лениях от налога с продаж (%)	Доля в продажах (%)	Акцизы млн. лир	Доля* в акцизных поступ-лениях (%)	Доля в продажах (%)
Премиум	11 231	29	10	832	12,2	6,6	3 129	28	20
Средняя	24 266	63	79	990	14,6	14,5	4 396	40	40
Экономичная	2 744	7	10	4 983	73,2	78,9	3 591	32	41
Итого		100	100		100	100		100	100

* Доля в поступлениях от табачных акцизов.
** Поступления от акцизов включают федеральные акцизные пошлины и акцизные пошлины на уровне штатов в Пакистане. В Египте акцизными поступлениями являются налоги с продаж.
Источник: расчеты авторов на основе данных из публикаций MoF Egypt (2009), FBR Pakistan (2009) и Yurekli et al. (2010).

Власти также имеют тенденцию сдерживать на относительно низком уровне цены на табачные изделия, употребляемые большинством населения, путем либо освобождения этих изделий от налогов, либо сохранения налоговых ставок на них на значительно более низком уровне. Это особенно применимо к биди и бездымному табаку в Индии (Sunley, 2008; Goodchild, готовится к публикации), папиросам и сигаретам без фильтра в России до 2011 года включительно и кальянному табаку в Египте (MoF Egypt, 2009). В некоторых случаях из-за низкого уровня потребления правительства либо не вводят вообще, либо вводят очень низкие налоги на некоторые продукты (например, развесной табак). Следовательно, по мере расширения налогового разрыва потребители переключаются на эти продукты, как это имеет место, например, во Вьетнаме (Guindon et al., 2010) и в Польше (WHO, 2009b).

4.4 Налоги на табачные изделия и проблема доступности

В тех случаях, когда власти решают использовать более высокие табачные налоги для уменьшения медицинских и экономических последствий употребления табака, они должны учитывать больше факторов, чем просто абсолютный уровень налогов. Необходимо принимать во внимание изменение цен на другие товары и услуги. Повышение налогов на табачные изделия, которое не приводит к росту цен, превышающему рост цен на другие товары, вызовет относительное снижение цен на табачные изделия по сравнению с другими товарами и услугами (снижение цены в реальном выражении или с поправкой на инфляцию). Рост номинальных при падении реальных цен на табачные изделия приведет к увеличению, а не к уменьшению употребления табака и его последствий.

В этом плане наглядным примером могут послужить США в 1970-х годах. Несмотря на постоянно растущий объем и широкое распространение информации о последствиях курения для здоровья, новые предупредительные надписи о вреде для здоровья на упаковках сигарет и социальную рекламу, запрет на трансляцию в эфире рекламы сигарет, распространение ограничений на курение в общественных местах, включая рестораны и рабочие места, а также увеличение более чем на 53 процентов номинальных цен на сигареты, потребление сигарет на душу населения в период с 1970 по 1979 год выросло на 11,4 процента. Рост потребления был вызван произошедшим в этот период падением реальных цен на сигареты на 16 процентов, которое в значительной степени стало результатом отсутствия увеличения специфических налогов в стране на национальном уровне и небольшого увеличения специфических налогов в некоторых штатах, что было недостаточно для того, чтобы угнаться за темпами инфляции.

Некоторые страны, которые используют табачные налоги как способ сокращения употребления табака и улучшения здоровья населения, решили эту проблему путем принятия политики, в рамках которой специфические табачные налоги автоматически увеличиваются в соответствии с темпом инфляции, чтобы поддерживать реальную стоимость табачных изделий. Австралия, например, корректирует свои налоги на сигареты два раза в год для сохранения уровня цены с коррекцией на инфляцию.

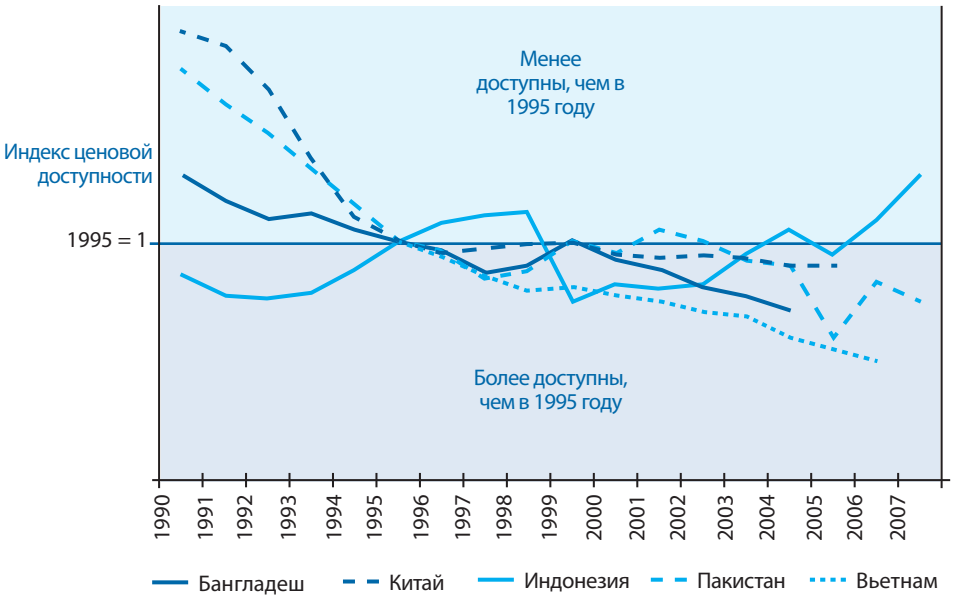
Аналогичным образом, при оценке ценовой доступности табачных изделий необходимо учитывать влияние доходов населения на употребление табака. В большинстве стран, особенно в странах с низким и средним уровнем дохода, потребление табачных изделий увеличивается по мере увеличения

доходов. В результате сокращение употребления табака, вызванное увеличением табачных налогов, может быть более чем компенсировано ростом употребления табака в результате более высоких доходов. Хотя это приведет к большему увеличению налоговых поступлений, нежели в результате одного только повышения налога, это также подразумевает увеличение, а не сокращение употребления табака и его последствий.

Указанное выше иллюстрирует важность снижения ценовой доступности табачных изделий, когда главной целью налогообложения табака является снижение его употребления, с учетом того, что такая доступность зависит как от цен, так и от доходов. Как продемонстрировали Blecher и van Walbeek (Blecher, 2004; van Walbeek, 2009), в странах с высоким уровнем дохода повышение налогов и цен, как правило, опережало рост доходов, поэтому начиная с 1990 года ценовая доступность сигарет в среднем значительно снизилась, способствуя сокращению курения, что и произошло в этих странах. Напротив, ценовая доступность сигарет (и почти наверняка всех других табачных изделий) значительно возросла в странах с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего, где повышение налогов и цен было скромнее и значительно ниже роста доходов. На диаграмме 12 показана ценовая доступность сигарет в динамике по времени в пяти странах. Если использовать 1995 год в качестве базового, то оценки значения больше (меньше) единицы показывают, что сигареты являются менее (более) доступными по сравнению с 1995 годом.

Если рассматривать, в частности, пример Китая, то Hu (Hu et al., 2008) показал, что, несмотря на увеличение более чем вдвое реальных цен на сигареты в период 1990–2005 годов, доступность сигарет возросла более чем в два раза из-за резкого увеличения доходов в Китае в этот период. В соответствии с экономической теорией одним из результатов такого расширения доступности стало значительное снижение с течением времени эластичности спроса на сигареты в Китае (то есть спрос стал менее чувствительным к изменениям цен). Более того, возросшая ценовая доступность сигарет привела к примерно 9-процентному увеличению среднедушевого потребления сигарет на душу населения в Китае в этот период. На сегодняшний день ни одна страна не проводит политику, которая автоматически регулирует налоги на табачные изделия, с тем чтобы препятствовать расширению их ценовой доступности по мере увеличения доходов.

Figure 12. Ценовая доступность сигарет в пяти странах.



ПРИМЕЧАНИЕ: индекс ценовой доступности – это соотношение цены наиболее популярного бренда к доходу на душу населения.
Источник: ДГТЭ ВОЗ, 2009 год.

4.5 Налоги на табачные изделия и замещение в потреблении

Ставки табачных налогов, которые варьируются между различными изделиями, и изменение табачных налогов, которое по-разному влияет на цены различных табачных изделий, ведут к определенному замещению между этими изделиями (Chaloupka et al., 2000). Например, увеличение налога на сигареты в Польше, произошедшее вследствие вступления этой страны в Европейский союз, вынудило некоторых курильщиков перейти от фабричных сигарет к самокруткам. Это привело к последующему увеличению налога на табак для самокруток, чтобы приблизить его к налогу на фабричные сигареты наряду с последующим повышением обоих налогов. Тем не менее по сравнению с ними акциз на другие табачные изделия увеличился незначительно, что привело к дальнейшему замещению – на этот раз потребители переключились на трубочный табак, который многие

курильщики использовали на самом деле для самокруток. Самое последнее по времени повышение налогов на табачные изделия в Польше (в марте 2009 года) устранило эту проблему путем установлния единой ставки налога на трубочный табак и табак для самокруток.

Согласованное налогообложение табачных изделий таким образом, чтобы на долю налога приходилась сопоставимая доля цены на различные продукты и чтобы повышение налогов имело своим результатом пропорциональное увеличение цен на все продукты, уменьшает потенциальные возможности для замещения между этими продуктами. При этом, однако, следует учитывать два фактора - степень различия как ценовой эластичности спроса на виды табачных изделий, которые представляют собой близкие заменители (перекрестная ценовая эластичность), так и размер исходных налоговых ставок на каждое табачное изделие.

Поскольку для некоторых табачных изделий исходные налоговые ставки могут быть весьма низкими (или даже нулевыми), существенное повышение налогов для достижения доли налогов в цене, сопоставимой с другими табачными изделиями, может оказаться трудным для осуществления с политической точки зрения. В Индии биди курят сравнительно бедные люди. В результате курильщики биди более чувствительны к изменениям цены (то есть демонстрируют гораздо более высокую ценовую эластичность спроса) по сравнению с людьми, курящими сигареты. Различные показатели ценовой эластичности спроса между табачными изделиями означают, что пропорционально равное изменение цен на эти продукты приводит к различным изменениям в потреблении.

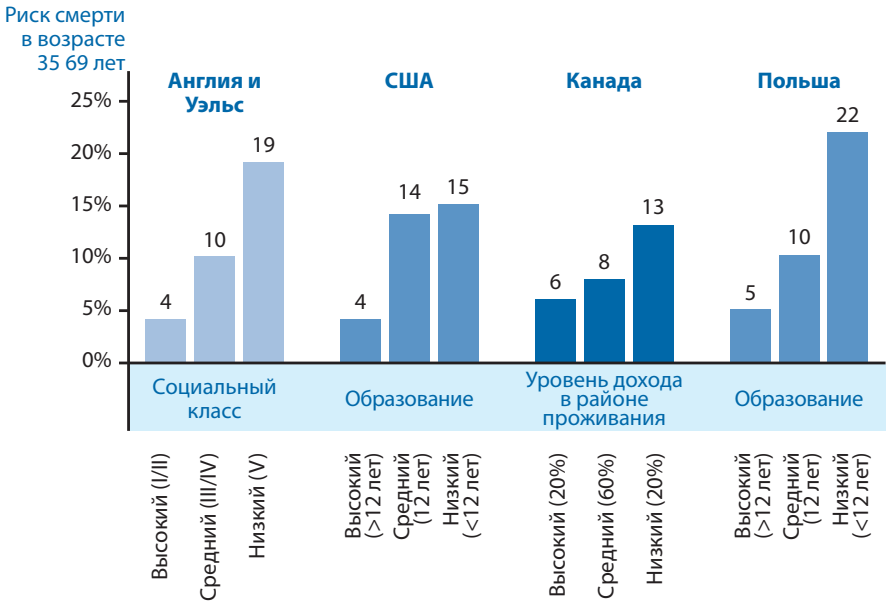
4.6 Налоги на табачные изделия и проблема нищеты

Еще одним препятствием на пути высоких табачных налогов являются опасения по поводу того, что бремя повышения налогов ляжет на плечи малообеспеченного населения. Действительно, в некоторых странах уровень и структура акцизов на табак предназначены для обеспечения низких цен на некоторые бренды или продукты, с тем чтобы сохранять их ценовую доступность для малоимущих потребителей. Такая политика вместо «направленности на интересы малоимущих» приводит к росту употребления табака среди данной катеригии людей. Как следствие, малоимущее население принимает на себя непропорционально высокую долю бремени медицинских и экономических последствий употребления табака, причем

различие в объемах употребления табака между богатыми и бедными обусловливает значительную часть наблюдаемых социально-экономических различий в состоянии здоровья населения (Bobak et al., 2000). Кроме того, употребление табака может увеличить масштабы нищеты, поскольку денежные средства отвлекаются от трат на предметы первой необходимости, например на продовольствие, жилье, образование и здравоохранение, и расходуются на табачные изделия (Nargis et al., готовится к публикации). Как показано на диаграмме 13, последствия курения для здоровья значительно выше среди низших социально-экономических групп в выделенных странах, что ведет к повышению смертности в этих группах и в значительной мере формирует разрыв в состоянии здоровья между богатыми и бедными. Это усугубляется потерями семейного дохода в результате потерь рабочего времени из-за болезней и преждевременной смертности из-за употребления табака, и увеличением расходов на здравоохранение для лечения болезней, вызванных табаком.

Тот факт, ложатся или нет табачные налоги более тяжелым бременем на бедноту, зависит от нескольких факторов, включая налоговую структуру и модели потребления табака населением с разным уровнем дохода. Табачные налоги могут в целом быть регрессивными, когда распространенность употребления табака и модели его потребления аналогичны для всех уровней дохода при условии, что табачные налоги составляют более высокую долю доходов для бедных, нежели для богатых. Регрессивный характер табачных налогов является более выраженным в странах с более высоким потреблением табачных изделий среди малоимущего населения, нежели среди людей с более высокими доходами. Тем не менее табачные налоги могут быть менее регрессивными или даже прогрессивными в странах, где объем потребления возрастает параллельно уровню дохода, и/или там, где высокие налоги применяются в отношении продуктов, потребляемых населением с более высокими доходами.

Диаграмма 13. Различия в показателях состояния здоровья населения в результате курения



ПРИМЕЧАНИЕ: социальное неравенство в смертности мужского населения в результате курения в 1996 году. Величины представляют собой процентную долю мужчин в возрасте 35 лет, которые умрут в результате курения в возрасте 35–69 лет в том случае, если показатель смертности населения 1996 года останется неизменным.
Источник: Jha et al., 2006b.

Аналогичным образом, тот факт, ложится или нет повышение табачных налогов более тяжелым бременем на малоимущих, зависит от изменения объемов употребления табака среди бедных и богатых слоев населения в ответ на такое повышение налогов. Согласно экономической теории, в исследованиях по растущему числу стран в целом делается вывод о том, что существуют значительные различия в ценовой эластичности употребления табака среди социально-экономических групп в той или иной стране; при этом показатели употребления табака среди групп населения с более низкими доходами более чувствительны к цене, нежели уровень употребления табака среди населения с более высокими доходами. Например, Sayginsoy (Sayginsoy et al., 2002) оценивает показатели эластичности спроса на сигареты в Болгарии на уровне -1,33, -1,00 и -0,52 для групп населения с низкими, средними и высокими доходами. Аналогичным образом, van Walbeek

(2002) оценивает показатели эластичности в Южной Африке в разбивке по квартилям доходов от -1,39 для низшего квартиля до -0,81 для высшего квартиля. В Индонезии Adoietomo (Adoietomo et al., 2005) оценил эластичность спроса на сигареты на уровне -0,67, -0,33 и -0,31 для групп населения с низкими, средними и высокими доходами. Эти оценки предполагают, что повышение налогов приведет к сокращению потребления табака среди групп населения с самыми низкими доходами и окажет меньшее влияние на население более высокими доходами.

Поскольку более низкие социально-экономические группы в меньшей степени реагируют на просветительские меры в сфере охраны здоровья по сравнению с группами, занимающими более высокое социально-экономическое положение, увеличение реальной стоимости сигарет с помощью налогов поможет сократить различия между разными социально-экономическими группами в плане показателей распространенности курения и связанных с курением заболеваний (например, Townsend et al., 1994).

С учетом этих выводов можно утверждать, что, даже если сам по себе табачный налог является регрессивным, увеличение табачного налога может иметь прогрессивный характер. На основании имеющихся доказательств Nargis с коллегами (работа готовится к публикации) обобщил этот вывод в отношении Таиланда, Болгарии и Турции. Авторы показывают, что из-за различий в ценовой чувствительности разных по уровню дохода групп населения рост акцизов привел в каждой из указанных стран к уменьшению общей доли табачных налогов, выплачиваемых низкодоходной группой, при этом доля налогов, выплачиваемая группой с самым высоким уровнем дохода, возросла. Кроме того, из-за относительно большего сокращения употребления табака среди малообеспеченных лиц они получат больше преимуществ для собственного здоровья и экономических выгод от повышения налогов.

Кроме того, если принять во внимание проблему самоконтроля, когда люди не способны найти компромисс между немедленным получением удовольствия от курения и своими долгосрочными желаниями, что приводит к чрезмерному употреблению табачных изделий и снижению выгод от сокращения их употребления, – налоги, которые кажутся регрессивными, на самом деле не столь регрессивны и даже могут оказаться прогрессивными (Gruber and Koszegi, 2008). Это более вероятно вследствие наличия более существенных различий между бедными и богатыми слоями населения в плане чувствительности потребления табака к изменению цен; поскольку малоимущие более чувствительны к ценам, выгоды, которые они получают

от вызванного налогами сокращения употребления, будут более существенными, нежели выгоды, получаемые обеспеченными людьми.

Gruber и Koszegi (Gruber and Koszegi, 2008) доказывают то же самое применительно к США, где люди, относящиеся к беднейшему по доходам квартилю, тратят на сигареты в десять раз бóльшую долю своих доходов, чем люди из высшего по доходам квартиля, и где, по оценкам авторов, спрос на сигареты среди малоимущих групп населения гораздо более чувствителен к цене, чем спрос среди обеспеченных людей. В этом случае, исходя из правдоподобных допущений касательно временной противоречивости поведения курильщиков (степени разницы между стремлением к немедленному удовлетворению и долгосрочными предпочтениями), налоги на сигареты являются весьма прогрессивными. С учетом того что различия в расходах на табачные изделия в зависимости от уровня доходов менее выражены в большинстве стран с низким и средним уровнем дохода, а также принимая во внимание полученные из этих стран данные о том, что спрос малообеспеченного населения более чувствителен к изменению цен, нежели спрос обеспеченных людей, табачные налоги, вероятно, будут еще более прогрессивными.

И наконец, в тех случаях, когда сохраняется обеспокоенность по поводу воздействия повышения акцизов на малоимущие слои населения, правительства могут устранить такую обеспокоенность путем использования дополнительных доходов бюджета от повышения налогов таким образом, чтобы обеспечить более существенные выгоды именно малоимущему населению. В этом смысле табачные налоги становятся средством проведения политики, направленной на интересы малоимущих. Растущее число государств проводит такую политику путем направления некоторой части дополнительных доходов бюджета на программы, ориентированные на бедные слои населения. Например, Египет рассматривает возможность повышения налогов на сигареты и использования образующихся за счет этого поступлений для расширения охвата системы медицинского страхования и улучшения медицинского обслуживания малоимущего населения. Кроме того, после недавнего повышения налогов в Турции правительство рассматривает возможность использования части дополнительных поступлений для расширения сферы медицинского страхования и улучшения медицинских услуг, которые принесут выгоды малоимущему населению.

4.7 Увеличение налогов на табачные изделия и проблема инфляции

Иногда возможное инфляционное воздействие от роста налогов на сигареты и другие табачные изделия приводится в качестве аргумента в пользу того, чтобы не повышать эти налоги. Это может быть особенно справедливо в отношении стран, где заработная плата и/или значительная доля государственных расходов индексируются по уровню инфляции (например, государственные пенсионные выплаты), и/или где политика правительства заключается в снижении уровня инфляции.

uСтепень влияния увеличения налогов на табачные изделия на рост инфляции зависит от нескольких факторов, в первую очередь от удельного веса этих налогов в ценах, а также от того весового коэффициента, который придается ценам на табачные изделия при расчете индекса цен. Например, если налоги составляют 25 процентов от цен табачных изделий, удвоение налогов (100-процентный рост) увеличит цены на 25 процентов. Если весовой коэффициент, придаваемый табачным изделиям в индексе цен, составляет 3 процента, то в ответ на такое повышение налогов индекс вырастет на 0,75 процента. Если налоги на табачные изделия составляют бóльшую часть цены табачных изделий, инфляционное воздействие повышения налогов будет более существенным. Аналогичным образом, если табачные изделия получат более высокий весовой коэффициент при расчете индекса цен, указанное повышение налогов будет иметь более сильный инфляционный эффект. Как правило, для большинства стран инфляционное воздействие повышения налога на табачные изделия будет относительно небольшим. В целом незначительное влияние табачных налогов на уровень инфляции показано в таблице 8, где рассматриваются различные комбинации уровней налогообложения (в процентах от цены) и весовых коэффициентов табачных изделий в индексе цен.

Таблица 8. Инфляционное воздействие увеличения табачных налогов

Доля акциза в цене			Весовой коэффициент сигарет в индексе цен			Инфляционное воздействие		
Низкая (<40%)	Средняя (40–70%)	Высокая (>70%)	Низкий (<2%)	Средний (2–4%)	Высокий (4–8%)	Низкое (<1,0%)	Среднее (1–2,5%)	Высокое (>2,5%)
X			X			X		
	X		X			X		
		X	X			X		
X				X		X		
	X			X			X	
		X		X			X	
X					X		X	
	X				X		X	
		X			X			X

ПРИМЕЧАНИЕ: mдля расчета инфляционного воздействия используются средние из диапазона значений налогов и весовых коэффициентов табачных изделий.
Источник: модели, разработанные авторами.

Индексы потребительских цен служат нескольким целям. Для большинства стран они являются важным экономическим индикатором и часто выступают в качестве ключевого фактора, определяющего кредитно-денежную политику. Уровень инфляции напрямую влияет на процентные ставки и валютные курсы. Во многих странах изменения в заработной плате, пособиях социального страхования и других выплатах привязаны к уровню инфляции, измеряемому с помощью индекса цен. В некоторых странах к индексам цен привязаны различные налоги; например, в США диапазон ставок подоходного налога ежегодно корректируется с учетом изменения потребительских цен, в то время как Австралия и Новая Зеландия регулярно увеличивают свои налоги на сигареты, чтобы они оставались как минимум на уровне темпов инфляции. Индексы цен используются для более точного сравнения изменений в расходах, доходах и ценах на определенные товары в динамике по времени, а также для сопоставлений между странами.

Учитывая многочисленные области использования индексов потребительских цен и потенциальное инфляционное воздействие увеличения табачных налогов, некоторые правительства разработали альтернативные варианты индексов, которые исключают табак (а иногда и другие товары)

для некоторых сфер применения. Например, начиная с 1992 года Франция исключила табачные изделия из индекса цен, используемого для корректировки минимального уровня оплаты труда. Принимая во внимание его актуальность для индексации различных выплат, некоторые правительства исключают цены на различные продукты, которые они считают ненужными или неуместными, включая алкогольные напитки, азартные игры и табак. Например, с 1991 года Люксембург исключил из индекса потребительских цен табачные изделия, крепкие спиртные напитки и «определенные услуги, тесно связанные со скользящей шкалой заработной платы». Тем не менее, хотя на сегодняшний день многие страны действительно публикуют индексы потребительских цен без учета табачных изделий, их наиболее широко используемые индикаторы – в том числе те, которые используются для индексации заработной платы, пенсионных выплат и других ассигнований, – по-прежнему включают в себя табачные изделия.

В тех случаях, когда обеспокоенность по поводу влияния увеличения табачных налогов на инфляцию является препятствием для такого увеличения, исключение табачных изделий из корзины товаров, используемых для расчета ключевых индексов цен, могло бы значительно снизить такую обеспокоенность. Кроме того, по некоторым наблюдениям, включение табачных изделий в ключевые индексы цен приведет к искаженному измерению цены для многих потребителей, особенно в странах, где эти продукты используются незначительным и сокращающимся меньшинством населения. Точно так же, учитывая, что во многих странах весовые коэффициенты, используемые для расчета индексов цен, изменяются достаточно редко, инфляционное воздействие увеличения налогов на табачные изделия будет завышено, поскольку потребление этих продуктов падает в ответ на повышение налогов. Наконец, согласно некоторым мнениям, исключение табачных изделий из индексов цен приведет к усилению воздействия увеличения табачных налогов на здоровье населения за счет предоставления меньшего резерва для пользователей, чья заработная плата или социальные пособия индексируются (Alchin, 1995).

4.8 Налоги на табачные изделия и проблема безработицы

Противники повышения табачных налогов часто высказывают мнение, что повышение налогов ведет к потере рабочих мест, отмечая, что в выращивании табака, производстве и сбыте табачных изделий занято значительное

количество работников. Однако, как отметил Warner (2000), присутствие табачных продуктов в экономике не означает экономическую зависимость от табачной индустрии. Многие из рабочих мест, которые учитываются при оценке вклада табака в экономику, далеки от того, чтобы считаться зависимыми от табачной индустрии, а, скорее, связаны с табаком некими ограниченными и подчас косвенными путями (например, розничные торговцы, которые продают табачные изделия в числе многих других продуктов, или рабочие места в секторе тяжелого машиностроения, где производится сельскохозяйственное оборудование). Кроме того, эти оценки включают в себя так называемую «занятость, индуцированную расходами», то есть рабочие места, появляющиеся в результате расходов тех лиц, чьи доходы получены на рабочих местах, считающихся связанными с табачной индустрией. Как правило, действительно зависимыми от табачной индустрии можно считать только рабочие места на табачных плантациях (которые часто предусматривают неполную занятость и для которых табак является лишь одной из нескольких сельскохозяйственных культур), в области сушки и складирования табачных листьев (где очень мало рабочих мест), а также в производстве табачных изделий.

В большинстве стран занятость в зависимых от табачной индустрии секторах экономики с течением времени снижается вследствие совершенствования методов ведения сельского хозяйства и по мере того, как производители табачных изделий внедряют новые, более капиталоемкие методы производства. В некоторых странах рост импорта табачного листа и/или табачных изделий способствовал сокращению занятости у местных производиителей, зависимых от табачной индустрии. В большинстве стран потери рабочих мест в зависимых от табачной индустрии секторах вследствие указанных факторов превысили любые потери рабочих мест в результате повышения налогов и других усилий по борьбе против табака (Lei et al., готовится к публикации).

Еще более важно то, что любое сокращение зависимых от табачной индустрии рабочих мест вследствие снижения спроса на табачные изделия, вызванного повышением табачных налогов, компенсируется за счет новых рабочих мест в других секторах. Деньги, не потраченные курильщиками на сигареты, (которые бросают курить или начинают курить меньшепосле повышения налогов,) не исчезают из экономики, а вместо этого тратятся на другие товары и услуги, создавая рабочие места в других секторах. В Индии, например, ожидается, что воздействие более высоких налогов на занятость будет незначительным, принимая во внимание растущую

индийскую экономику и ожидаемое медленное сокращение связанных с табачной индустрией рабочих мест одновременно с увеличением рабочих мест в других секторах, поскольку денежные средства, которые ранее шли на табачные изделия, тратятся на другие товары и услуги (John et al., 2010). Аналогичным образом, рабочие места в других секторах создаются государственными расходами за счет новых налоговых поступлений в результате повышения налогов. Исследования неизменно показывают, что увеличение табачных налогов или осуществление других мер борьбы против табака не приводят к чистой потере рабочих мест; во многих странах такие усилия приносят в результате чистое увеличение рабочих мест в условиях, когда расходы смещаются в сторону более трудоемких товаров и услуг (Lei et al., готовится к публикации; Jacobs et al., 2000). Это особенно актуально для стран, где значительная доля табачного листа и/или табачных изделий импортируется, поскольку происходит отток из страны основной части денежных средств, потраченных на табачные изделия, в отличие от тех расходов, которые замещают расходы на табачные изделия в ответ на увеличение налогов или другие меры по борьбе против табака.

Даже глобальное повышение табачных налогов вряд ли окажет существенное воздействие на зависимую от табачной индустрии занятость в большинстве стран. Для нескольких аграрных стран, которые сильно зависят от экспорта табачного листа (например, Малави), резкое и быстрое снижение мирового спроса на табачные изделия приведет к значительной потере рабочих мест в краткосрочной перспективе. Однако, учитывая текущую тенденцию роста мирового спроса, повышение налогов и другие меры борьбы против табака приведут не к резкому падению спроса в краткосрочной перспективе, а, скорее, к замедлению темпов его роста в ближайшем будущем, после чего в более долгосрочной перспективе последует медленное снижение спроса. Это означает, что на протяжении многих лет в таких странах не следует ожидать каких-либо потерь рабочих мест, что позволит постепенно перейти от табака к другим сельскохозяйственным культурам.

Страны, которые обеспокоены влиянием увеличения табачных налогов на занятость в своих зависимых от табачной индустрии секторах, могут смягчить остроту этой проблемы путем принятия программ, которые способствовали бы переходу от выращивания табака и производства табачных изделий на другие виды хозяйственной деятельности. Программы диверсификации сельскохозяйственных культур, поддержки фермеров, а также программы переподготовки работников сферы производства табачных изделий можно легко профинансировать за счет небольшой части новых

поступлений, образующихся в результате увеличения налогов на табачные изделия. В Турции, например, спонсируемая правительством «программа альтернативного урожая», которая была реализована в преддверии приватизации государственной монополии на сигареты, оказалась весьма эффективной в переключении многих выращивающих табак фермеров на другие сельскохозяйственные культуры (Yurekli et al., 2010).

4.9 Налоги на табачные изделия и снижение вреда

Сегодня на рынке присутствует широкий ассортимент табачных изделий, при этом постоянно появляются какие-то новые продукты (для получения более подробной информации см. www.tobaccoproducts.org). Эти продукты можно объединить в две широкие категории – «курительные» и «некурительные» (обычно используемые орально) продукты. В некоторых странах исторически в наличии имеется широкий ассортимент обеих категорий продуктов, а в ряде стран сигареты фабричного производства составляют сравнительно небольшую долю от общего объема потребления табака. Например, в Индии значительно больше курильщиков курят биди (высушенный табак, вручную завернутый в листья дерева тенду), нежели сигареты фабричного производства, при это, значительная часть населения жует табак под названием «пан-масала» или «гутка». В Индонезии для курения широко используются «кретеки» (сигареты с примесью гвоздики), а во многих странах Ближнего Востока широко распространено курение кальяна (например, курение кальянов типа «хука» или «шиша»).

В последние годы продуктовое разнообразие значительно расширилось, особенно в странах с высоким уровнем дохода, так как табачная промышленность представила изделия, рекламируемые как продукты «пониженного риска». Утверждается, например, что некоторые новые сигареты имеют пониженное содержание канцерогенов в дыму, а другие содержат значительно меньше смол, никотина и/или угарного газа. Аналогичным образом рекламируются многие новые некурительные формы табачных изделий – от «снюса» фирмы Swedish Match (влажная нюхательная смесь, в которой используется табак, обработанный таким образом, чтобы в нем значительно снизилось содержание канцерогенных веществ) до леденцов, растворимых пластинок, табачной жевательной резинки и т. д. Одновременно возрос ассортимент предлагаемых никотиносодержащих нетабачных изделий, начиная с продуктов, предназначенных для отказа от курения (никотиновая

жвачка, пластыри, ингаляторы и т. д.), до «электронной сигареты» (работающее от аккумулятора устройство, доставляющее никотин в виде смеси с воздухом и водяным паром).

Правительства столкнулись с трудностями в плане того, как регулировать эти продукты, и, учитывая опыт сигарет с фильтром, низким содержанием смол и никотина, упорно не желают разрешать рекламировать эти продукты как менее вредные. Например, как со всей очевидностью показали исследования, восприятие курильщиками сигарет с низким содержанием смол и никотина как более безопасных по сравнению с обычными сигаретами мотивировало к продолжению курения многих людей, которые могли бы в противном случае бросить курить. Только спустя десятилетия после их появления в продаже стало ясно, что автоматизированные измерения содержания смол и никотина не отражают их реального воздействия на организм человека и что эти сигареты не безопаснее, чем обычные..

Разнообразие имеющихся в продаже табачных изделий подвело многих специалистов к предложению о введении дифференцированных табачных акцизов, с тем чтобы облагать более высоким налогом те продукты, которые несут больший риск для здоровья, одновременно устанавливая более низкие (или вообще нулевые) налоги на продукты, считающиеся более безопасными. Например, Harris (1980) предположил, что дифференцированная ставка налога на основе содержания смолы и никотина может способствовать улучшению здоровья населения, поощряя курильщиков переходить от марок сигарет с высоким содержанием смолы/никотина на марки с низким содержанием, исходя из того, что последние являются менее вредными. Тем не менее, если учесть то, что нам сегодня известно о сравнительных рисках этих сигарет, становится очевидно, что такая политика принесла бы больше вреда, чем пользы, поскольку она, скорее всего, обусловила бы присутствие на рынке даже большего числа курильщиков, употребляющих продукт, который воспринимается ими как безопасный для здоровья.

На сегодняшний день дифференцированное налогообложение различных табачных изделий (например, сигарет с фильтром по сравнению с сигаретами без фильтра или изделий для курения по сравнению с «бездымными» продуктами) не представляется мотивированным заинтересованностью в содействии снижению вреда. Там, где такие дифференцированные налоги существуют, они выглядят мотивированными в большей мере усилиями, направленными на защиту местных производителей (например, выпускающих сигареты без фильтра) от транснациональных компаний (производящих сигареты с фильтром), или усилиями, направленными на

увеличение налоговых поступлений (например, обложение более высоким налогом сигарет фабричного производства, употребляемых людьми с более высоким доходом, которые менее чувствительны к цене, по сравнению со скрученными вручную биди, которые курят более чувствительные к цене курильщики, имеющие более низкие доходы).

Принимая во внимание имеющее место в прошлом искажение фактов и сложившуюся на настоящий момент неопределенность, при разработке такой системы табачных налогов, которая благоприятствовала бы продуктам, воспринимаемым как более безопасные, ставя одновременно в неблагоприятное положение продукты, которые считаются более вредными, следует дождаться четких доказательств снижения вреда как для лиц, употребляющих такие продукты, так и для состояния здоровья населения в целом.

4.10 Поступления от табачных налогов, расходы на здравоохранение и целенаправленность расходов

Финансирование системы здравоохранения имеет решающее значение в большинстве стран, поскольку это служит цели улучшения доступа граждан к системе здравоохранения и повышению качества предоставляемых услуг. Это также снижает риски высоких экономических издержек в результате болезни и последующей смерти. В странах с низким и средним уровнем дохода финансирование стало одним из центральных вопросов реформы здравоохранения, с учетом значительной доли текущих медико-санитарных расходов, а также тех финансовых ограничений, которые это накладывает на малоимущие домохозяйства (Prakongsai et al., 2008).

Использование государственных налоговых поступлений для оплаты медицинских услуг является сравнительно недавним нововведением в финансировании здравоохранения. До середины XX века основными альтернативами платежам за медицинские услуги из собственного кармана являлись частные благотворительные организации, кооперативные ссудосберегательные ассоциации или программы социального страхования (например, фонды медицинского страхования) (WHO, 2004). Применительно к табачным изделиям целевые ассигнования (путем принятия закона) или целевые обязательства (обязательства правительства, для которых не требуется законодательное обеспечение и которые являются более гибкими по сравнению с ассигнованиями) из поступлений от акцизов на табак на

цели здравоохранения можно рассматривать как способ для коррекции негативных последствий употребления табака для здоровья.

Целевые ассигнования можно классифицировать по двум критериям. Во-первых, согласно увязке между налогом и той статьей расходов, которая за счет него финансируется: *сильная*, или *тесная*, увязка означает, что все налоговые поступления или их основная часть идут на финансирование определенной статьи расходов и что данная статья расходов не покрывается (в значимых объемах) из других источников финансирования (например, из общих бюджетных средств). *Слабая*, или *неявная*, увязка означает, что данная статья расходов только частично финансируется за счет данных налоговых поступлений и/или данная статья расходов (в значимых объемах) финансируется из других источников. Во-вторых, в зависимости от финансируемого вида расходов целевые ассигнования могут быть *конкретными/узконаправленными* (например, услуги, предоставляемые государственным предприятием) или *общими/широкими* (например, социальное страхование, образование). Основным аргументом против целевых ассигнований является то, что они могут обусловить отсутствие гибкости в бюджетном процессе, что ограничит использование средств для каких-либо альтернативных целей, препятствуя оптимальному распределению ресурсов и, следовательно, снижая уровень социального обеспечения.

Buchanan (1963), отталкиваясь от позиции среднего избирателя-налогоплательщика в качестве лица, принимающего решения в рамках процесса расходования налоговых поступлений (вместо налогово-бюджетного органа), продемонстрировал желательность целевых ассигнований. Если избирателям предлагается ряд государственных товаров/услуг, при этом каждый (каждая) из них финансируется за счет соответствующего налога, результат их выбора, скорее всего, будет отражать их предпочтения лучше, нежели голосование по пакету расходов, финансируемому за счет общих бюджетных средств. С момента опубликования фундаментальной работы Buchanan ряд экономистов разъяснили, почему определенные типы целевых ассигнований могут быть желательными или действительно применимыми на практике. Например, Pirttilä (1998) утверждает, что может быть желательным целевое ассигнование поступлений от корректирующего экологического налога в целях компенсации ущерба тем, кто больше всего страдает от такого налога. Marsiliani и Renstrom (Marsiliani and Renstrom, 2000) показали, что целевые ассигнования могут выступать в качестве механизма обеспечения выполнения обязательств в случаях, когда существует проблема несогласованности сроков в области политики применительно к

экологическим налогам: будущим политическим деятелям можно помешать отменить или сократить этот налог, поскольку поступления от него целевым образом ассигнованы на некую необходимую программу расходов. В том же ключе Brett и Keen (Brett and Keen, 2000) объясняют применение целевых ассигнований в качестве средства, с помощью которого занимающий выборную должность политик, имеющий слабые позиции, гарантирует для себя использование определенных налоговых поступлений (от пигувианских экологических налогов) и не позволяет будущим политикам вносить изменения в такое использование. Dhillon и Perroni (Dhillon and Perroni, 2001) оправдывают целевые ассигнования на том основании, что они улучшают мониторинг государственных расходов со стороны частных лиц.

В современных государственных финансах целевые ассигнования находят наиболее сильную поддержку в виде принципа выгоды в налогообложении и платы за пользование. Согласно этому принципу табачные налоги должны выплачиваться теми, кто получает выгоду от связанных с употреблением табака услуг здравоохранения, однако это условие невозможно удовлетворить, поскольку не все курильщики табака страдают от связанных с табаком болезней, а поступлений от табачного налога может оказаться недостаточно для финансирования требуемых расходов. Можно утверждать, однако, что данный налог может принимать форму обязательного взноса для финансирования программ медицинского страхования в отношении связанных с табаком болезней. У этого аргумента есть две слабые стороны: во-первых, не ясно, почему связанные с табаком медицинские услуги должны финансироваться за счет некой специальной страховой схемы, а не общей страховой программы, охватывающей все медицинские услуги. Например, Египет взимает налог в размере 0,10 египетских фунта за пачку сигарет для частичного финансирования программы медицинского страхования, вместо того чтобы целевым образом ассигновать средства на специальную страховую схему для связанных с употреблением табака болезней. Во-вторых, расходы на здравоохранение по этой схеме должны быть узко определены; например, они не могут включать в себя расходы на предотвращение курения.

Следовательно, в целевом ассигновании или выделении поступлений от табачных налогов для системы здравоохранения может быть больше смысла. Поступления от табачных налогов могут быть весьма существенными в ряде стран и способны обеспечить важные ресурсы для здравоохранения, особенно в странах с низким уровнем дохода, где ресурсы ограниченны. По оценкам ВОЗ, текущие поступления (данные 2008 года) от акцизных налогов

могут составлять более 50 процентов государственных расходов на здравоохранение в таких странах, как Вьетнам, Демократическая Республика Конго и Пакистан. Даже целевое выделение поступлений, полученных за счет повышения налогов, на программы здравоохранения является эффективным способом привлечения внутренних ресурсов при одновременном устранении любой политической оппозиции такому увеличению налога.

50-процентное повышение акцизного налога приведет к увеличению акцизных поступлений в 22 странах с низким уровнем дохода (по которым имеются данные) на 33 процента. Одни только дополнительные поступления будут равны 29 процентам государственных расходов этих стран в области здравоохранения. Поступления от табачных акцизов в странах с очень высоким потреблением иногда практически эквивалентны расходам правительства на здравоохранение. В 2008 году поступления от акцизов на сигареты, полученные за счет 50-процентного увеличения акцизного налога, были эквивалентны 31 и 26 процентам государственных расходов на цели здравоохранения в Пакистане и Вьетнаме соответственно (ВОЗ, 2010 год).

Табачные налоги направляются в виде целевых ассигнований правительствами ряда стран. Например, несколько штатов США (в частности, Калифорния, Массачусетс, Аризона и Орегон) и несколько стран (например, Эквадор, Египет, Эстония, Финляндия, Исландия, Индия, Корея, Непал и Таиланд) целевым образом ассигнуют часть или все свои поступления от табачных налогов на различные цели. Применительно к программам в области здравоохранения к ним относятся главным образом меры борьбы против табака и/или пропаганда здоровья. Целевое ассигнование табачных налогов на цели здравоохранения практикуется более чем в 20 странах мира (WHO, 2009c). В Калифорнии 57 процентов поступлений от акцизного налога направляются в «Первый целевой фонд семьи и детства», 29 процентов расходуется на медико-санитарное просвещение, больничное обслуживание, услуги врачей и исследования, а еще 2 процента акцизных средств идет на финансирование Фонда исследований рака груди. В свете успеха целевых ассигнований поступлений от табачных налогов в Калифорнии аналогичные целевые ассигнования части средств акцизного налога штата на сигареты также осуществляются в Кентукки (в основном на исследования рака), Луизиане (в основном на меры по предотвращению курения), Массачусетсе (в основном на медицинское страхование) и Орегоне (в основном на медицинский фонд). Проведенные в Калифорнии исследования обнаружили, например, что употребление сигарет сократилось в результате как увеличения налогов, так и активизации мер борьбы против

табака, которые финансировались за счет повышения налогов (Flewelling et al., 1992; Keeler et al., 1996).

Непал взимает «налог здоровья» в сумме 2 пайсы на каждую сигарету фабричного производства (отечественную или импортную). Поступления от этого налога целевым образом ассигнуются на борьбу с раком. Другие финансируемые виды деятельности включают социальные и медицинские программы (Аргентина, Коста-Рика, Ямайка, Панама, Монголия, Филиппины), программы социальной защиты детей, пожилых людей и инвалидов (Коста-Рика), образование (Коста-Рика, Исландия, Корея), неотложную медицинскую помощь (Сальвадор, Парагвай) и спортивные мероприятия (Колумбия, Эстония и в некоторой степени Швейцария). Несколько штатов Австралии и Новой Зеландии используют поступления от табачных налогов для финансирования спортивных и художественных мероприятий, которые ранее финансировались табачной индустрией.

Таиланд можно считать самой наглядной и заслуживающей упоминания историей успеха в области целевых ассигнований поступлений от табачных (и алкогольных) налогов. В 2001 году правительство Таиланда приняло Закон о Фонде содействия здоровью, результатом которого стало учреждение фонда ThaiHealth. Фонд ThaiHealth получает 2 процента от общей суммы национальных поступлений от налогов на алкоголь и табачные изделия, что соответствует примерно 35 млн. долл. США в год. Фонд действует как катализатор и оказывает поддержку группам и организациям, которые уже работают в области общественного здравоохранения. Ежегодно он представляет доклады непосредственно кабинету министров и парламенту. Успех фонда ThaiHealth вдохновил другие страны принять или рассмотреть возможность проведения аналогичной политики. Например, Монголия и Того учредили такие же структуры, как фонд ThaiHealth, и получили от него техническую помощь в процессе разработки своей политики.

В таблице 5 приложения приведена краткая информация по целевым ассигнованиям поступлений от табачных налогов в различных странах на федеральном и региональном уровнях правительства. Как и следовало ожидать, взаимосвязь между поступлениями и расходами оказалась слабой и в большинстве стран лишь часть поступлений от табачных налогов целевым образом ассигнуется на программы расходов. Например, из 53 стран, входящих в настоящее время в Европейский регион ВОЗ, лишь 9 стран выделяют целевые ассигнования за счет табачных налогов на меры борьбы против табака и на другие меры в сфере общественного здравоохранения; средний уровень ассигнований не превышает 5 процентов от общего объема

налоговых поступлений (WHO, 2009c). Кроме того, эти программы, как правило, определяются весьма общими категориями, например здравоохранение, образование, социальное обеспечение. Целевые ассигнования, идущие на поддержку широкого спектра медицинских и социальных услуг (таких, как программы профилактики других болезней), расширяют политического базу и поддержку гражданского общества в области борьбы против табака. Например, в Австралии исторически оказываемая широкая политическая поддержка со стороны Министерства спорта и образования помогла убедить Министерство финансов в возможности повышения налогов на табачные изделия. Действительно, после принятия целевым образом ассигнуемых налогов Министерство финансов пошло на дальнейшее повышение налогов на табачные изделия уже без целевого ассигнования поступлений от них (Galbally, 1997). Лишь небольшое число стран выделяют целевые ассигнования из налоговых поступлений на меры борьбы против табака и лечения рака, которые можно рассматривать как узкоцелевые программы расходов.

Кроме того, целевое выделение поступлений от табачных налогов на другие программы в сфере здравоохранения для беднейших социально-экономических групп населения может принести двойную выгоду для здоровья: снижение потребления табака в сочетании с расширением доступа и использования услуг здравоохранения. В Китае 10-процентное увеличение налогов на сигареты сократило потребление на 5 процентов и привело к увеличению государственных доходов на 5 процентов. Возросшие доходы помогли финансировать пакет основных медицинских услуг для трети беднейших 100 миллионов китайских граждан в 1990 году (Saxenian and McGreevey, 1996).

Для некоторых стран, особенно стран с низким и средним уровнем дохода со слабой сферой охвата медицинского страхования, поступления от акцизных налогов как в виде целевых ассигнований, так и выделенных средств в зависимости от политической поддержки могут служить важным источником для столь необходимых расходов на здравоохранение.

ГЛАВА V

Лучшая практика

В ДАННОЙ ГЛАВЕ дается описание примеров лучшей практики в области налоговой политики в отношении табачных изделий, при этом акцент делается на влияние табачных акцизов на здоровье населения и в то же время признается важность поступлений бюджета, получаемых за счет таких налогов. Будучи основанными на накопленных эмпирических данных и указанной выше литературе, эти примеры передовой практики представляют собой дорожную карту, которую большинство стран может легко осуществить. Для многих стран описанные здесь примеры передовой практики значительно отличаются от действующей практики в области налогообложения и потребуют некой переходной стратегии. В соответствующих случаях описанные ниже примеры передовой практики включают в себя некоторое обсуждение эффективных переходных стратегий.

Использование увеличения табачного акцизного налога для достижения цели в сфере общественного здравоохранения в части снижения смертности и заболеваемости, вызванных употреблением табака

Обширные экономические и прочие исследования наглядно продемонстрировали эффективность более высоких налогов и цен на табачные изделия в плане снижения употребления табака и его последствий, особенно среди бедных слоев населения и молодежи. При этом увеличение табачных акцизов обеспечит значительный приток доходов бюджета, которые будут стабильными в краткосрочной и среднесрочной перспективе. В долгосрочной перспективе продолжение курса на увеличение табачных налогов наряду с осуществлением других мер и программ борьбы против табака, основанных на надлежащей доказательной базе, приведет к еще большему сокращению употребления табака и его последствий и, в конечном счете, к снижению налоговых поступлений.

Установление таких уровней табачных акцизных налогов, чтобы на их долю приходилось не менее 70 процентов от розничной цены на табачные изделия

Акцизы на табачные изделия (или другие налоги, применяемые исключительно к табачным изделиям) почти во всех странах составляют менее 70 процентов от розничных цен, причем в большинстве стран на эти налоги приходится менее половины доли в розничной цене. Повышение табачных налогов таким образом, чтобы их доля в розничной цене составляла не менее 70 процентов, вызовет значительный рост цен, подтолкнет многих курильщиков к отказу от курения и удержит многих молодых людей от начала употребления табака, как результат, это приведет к значительному сокращению смертности и заболеваемости, вызванных употреблением табака. В то же время такое увеличение налогов обеспечит значительный рост поступлений в бюджет страны. Важно отметить, что в этом примере передовой практики основное внимание сосредоточено на табачных акцизах (или на других относящихся к непосредственно к табаку налогах), а не на всех налогах, применяемых в отношении табачных изделий, с учетом того, что именно первые указанные налоги приводят к росту цен на табачные изделия по сравнению с ценами на другие товары и услуги и, как следствие, к сокращению употребления табака. В странах, которые уже достигли этого порога, может оказаться уместным дальнейшее повышение налогов на табачные изделия в соответствии с другими примерами передовой практики, описанными ниже.

Чем проще, тем лучше

Сложная структура налогообложения табачных изделий труднее поддается администрированию, создает больше возможностей для минимизации

налогов и уклонения от налогообложения и менее эффективна в достижении целей в области общественного здравоохранения.. Упрощение структуры акцизных налогов облегчит налоговое администрирование, сократит масштабы минимизации налогов и уклонения от налогообложения и повысит поступления, а также окажет более серьезное воздействие на уровень потребления табачных изделий за счет снижения стимулов для замещения между табачными изделиями/марками в ответ на повышение налогов. В странах со сложной налоговой структурой надлежащая переходная стратегия включает постепенное сокращение различий в налоговых ставках с целью введения единого универсального налога на то или иное табачное изделие. Страны с несколькими налоговыми «ступенями», основанными на ценах, должны постепенно уменьшать количество таких ступеней, чтобы в конечном счете дойти до единого универсального налога. Аналогичным образом, тем странам, которые взимают различные налоги, исходя из потребительских характеристик продукта, следует сократить и в конечном счете устранить такие дифференцированные налоги.

Более широкое применение специфических табачных акцизов, поскольку доля акцизных налогов в розничных ценах возрастает

Опора в большей степени на специфические акцизные налоги обеспечивает максимальное влияние табачных налогов на здоровье населения путем сокращения разрыва в ценах между брендами премиум-класса и их дешевыми альтернативами и ограничения возможностей для курильщиков переходить на более дешевые марки в ответ на повышение налогов. Применение одного и того же специфического налога в отношении всех марок того или иного табачного изделия посылает ясный сигнал о том, что все табачные продукты - одинаково вредны. Для стран, которые в настоящее время опираются на адвалорные налоги или на комбинацию адвалорных и специфических налогов, надлежащим первым шагом может быть введение высокого специфического налога, который применялся бы ко всем брендам, а в дополнение к нему использование адвалорного налога. Со временем ставку адвалорного налога можно снизить при одновременном более значительном увеличении специфического налога, с тем, чтобы суммарная доля налогов в розничных ценах увеличивалась и чтобы на специфический налог приходилась более высокая доля суммарного акцизного платежа.

Более широкое применение акцизных налогов, нежели импортных пошлин

Эффективность импортных пошлин в плане обеспечения более высоких поступлений и роста розничных цен снижается по мере того, как страны заключают двусторонние, региональные и глобальные торговые соглашения. Вследствие этого устойчивость табачных налоговых поступлений может быть обеспечена применением специфических акцизов в отношении табачных изделий. Для тех стран, которые в настоящее время в значительной степени зависят от импортных пошлин на табачные изделия, надлежащей переходной стратегией могло бы стать постепенное снижение импортных пошлин при одновременном введении и повышении специфических табачных акцизов в целях повышения общей суммы налогов на табачные изделия.

Введение сопоставимых налогов и размеров увеличения налогов на все табачные изделия

Повышение акцизных налогов на некоторые виды табачных изделий, не затрагивающее при этом другие виды таких изделий, приводит к изменению относительных цен на эти продукты, что провоцирует замещение на относительно менее дорогостоящие продукты. В результате наблюдается меньшее снижение уровня употребления табака, нежели в случае повышения всех налогов на сопоставимые суммы. Сопоставимое повышение налогов на все виды табачных изделий обеспечит максимальное воздействие на здоровье населения фактора увеличения налога за счет сведения к минимуму возможности для замещения одного табачного продукта на другой. Кроме того, повышение налогов на все виды табачных изделий обеспечит более значительный рост доходов бюджета, нежели повышение налогов лишь на отдельные продукты.

Ликвидация безналоговой и беспошлинной торговли табачными изделиями

Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака в статье 6 призывает к «запрещению или ограничению, в соответствующих случаях, продажи безналоговых и беспошлинных табачных изделий лицам, осуществляющим международные поездки, и/или ввоза ими этих изделий». Такие меры увеличивают воздействие повышения табачных налогов на здоровье населения, поднимая цены всех табачных изделий и сокращая возможности для минимизации налогов, обеспечивая при этом дополнительные поступления бюджета.

В случае если поставлена цель увеличить налоговые поступления, источником такого увеличения являются акцизы на табак

Увеличение поступлений от табачных налогов обеспечивается за счет отраслевого роста цен (при адвалорные налогах) или за счет увеличения стоимостного объема продаж, однако повышение налогов является более эффективным способом достижения целей в области общественного здравоохранения и приведет к росту доходов бюджета в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Опора на увеличение объемов продаж для роста поступлений приведет к ухудшению последствий употребления табака для здоровья населения. Опора на отраслевое повышение цен для достижения результатов в виде роста поступлений от табачных налогов является менее предсказуемым и более нестабильным в перспективе способом с учетом зависимости от отраслевой стратегии ценообразования.

Автоматическая коррекция специфических табачных налогов в соответствии с уровнем инфляции

В отсутствие регулярной индексации реальная стоимость специфических налогов на табачные изделия будет падать с течением времени по мере общего повышения уровня цен. При такой ситуации реальная размер поступлений от табачных налогов будет падать, а эффективность таких налогов в снижении употребления табака – уменьшаться. Правительства могут избежать этого путем создания механизма для автоматической коррекции специфических налогов, с тем чтобы не отставать от уровня инфляции. На сегодняшний день такие меры приняли только Австралия и Новая Зеландия. При низких темпах инфляции может быть достаточно ежегодной коррекции, при более высоких темпах необходима более частая коррекция.

Повышение табачных налогов в достаточной степени, чтобы снизить ценовую доступность табачных изделий

В целях обеспечения максимального воздействия высоких табачных налогов на здоровье населения при одновременном повышении поступлений правительство должно повышать налоги с целью увеличения цен и снижения ценовой доступности табачных изделий. Во многих странах с низким и средним уровнем дохода употребление табака увеличивается с ростом доходов, при этом доходы растут быстрее, нежели цены на табачные изделия, так что эти продукты становятся все более доступными. В целях

снижения ценовой доступности повышение налогов должно в результате приводить к более значительному росту реальных цен по сравнению с ростом реальных доходов населения.

Включение повышения акцизов на табачные изделия в комплексную стратегию сокращения употребления табака

Правительствам следует принять всеобъемлющую стратегию борьбы против табака, которая предусматривала бы цели сокращения употребления табака взрослым населением и предотвращения употребления табака молодежью. В дополнение к более высоким табачным налогам такая стратегия должна включать в себя другие меры по сокращению потребления табака, в том числе всеобъемлющую политику свободного от табачного дыма воздуха, полный запрет на рекламную деятельность табачных компаний, строгие предупреждения о последствиях употребления табака, широкомасштабные усилия по помощи курильщикам в отказе от курения и кампании по просвещению населения в средствах массовой информации. Осуществление комплексной стратегии по сокращению употребления табака приводит к еще большему снижению последствий употребления табака, формирует общественную и политическую поддержку более высоких налогов, а также максимально повышает эффективность увеличения налогов в плане достижения целей общественного здравоохранения.

Использование части поступлений от табачных налогов на цели поддержки других мер против табака и/или улучшению здоровья населения

Существенное увеличение акцизных налогов на табачные изделия приносит значительный объем новых поступлений, которые можно использовать для поддержки разнообразных мероприятий, включая другие меры борьбы против табака и усилия по укреплению здоровья. Эмпирические данные показывают, что использование налоговых или иных поступлений для финансирования программ борьбы против табака приводит к большему сокращению употребления табака по сравнению с сокращением, вызванным одним лишь повышением налогов. Как показал опыт многих стран, высокие табачные налоги получают более сильную общественную поддержку, когда по крайней мере часть дополнительных поступлений используется для финансирования целевых программ здравоохранения. Табачные налоги в большинстве стран приносят поступления, которые в сотни и тысячи раз превышают суммы поступлений, расходуемых на мероприятия по борьбе

против табака, что оставляет значительные возможности для увеличения финансирования программ по борьбе против табака. Хотя в некоторых странах узкоцелевой характер ассигнований средств из поступлений от табачных налогов может оказаться практически неосуществимым, ассигнования с более широкими целями должны быть возможными во всех странах.

Нельзя рассматривать низкие налоги и цены на некоторые табачные изделия как политику, проводимую «в интересах малоимущих слоев населения»

Сохранение на низком уровне налогов и цен на некоторые табачные изделия, с тем чтобы обеспечить ценовую доступность этих продуктов для малоимущих, не является политикой «в интересах малоимущих». Вместо этого такая политика приводит к росту употребления табака среди малоимущих, заставляя их нести непропорционально большую долю бремени медицинских и экономических последствий употребления табака и повышая вероятность нищеты в будущем. Высокие налоги на все табачные изделия ведут к более существенному сокращению употребления табака среди бедноты и к прогрессивному распределению обеспечиваемых ими благ с точки зрения охраны здоровья и экономического положения, то есть к тому, что действительно является политикой «в интересах бедноты».

Нельзя допускать, чтобы опасения по поводу регрессивности более высоких табачных налогов помешали повышению налогов на табачные изделия

Хотя действующие налоги на табачные изделия могут быть регрессивными с учетом традиционной схемы распределения налогов по группам обложения, эти налоги могут быть прогрессивными, если принять во внимание более высокую чувствительность малоимущего населения к ценам и внутренние факторы, связанные с употреблением табака. Даже при использовании традиционной схемы распределения налогов по группам обложения увеличение налогов может быть прогрессивным, учитывая различия в ценовой чувствительности в разбивке по доходам, при этом более высокие налоги увеличивают совокупную долю налогов на табачные изделия, выплачиваемых группами населения с более высокими доходами. Те страны, которые особенно обеспокоены регрессивностью акцизных налогов на табак, могут применять адвалорный налог в дополнение к высокому специфическому табачному акцизу. В тех случаях, когда сохраняются опасения по поводу влияния повышения налогов на бедные слои населения, это влияние

можно компенсировать, путем использования поступлений от повышения налогов для поддержания усилий по помощи малоимущим курильщикам бросить курить, других целевых усилий по укреплению здоровья малоимущих слоев населения и/или других программ, направленных на живущее в бедностинаселение.

Нельзя допускать, чтобы опасения по поводу воздействия на занятость помешали повышению налогов на табачные изделия

Сокращение занятости в отраслях зависимых от табачных компаний при повышении акцизов на табак будет компенсироваться увеличением занятости в других секторах, поскольку расходы на табачные изделия заменяются расходами на другие товары и услуги. Учитывая капиталоемкий характер производства табачных изделий в большинстве стран, вполне вероятно, что после повышения налогов либо вообще не произойдет какого-либо неттовоздействия на рабочие места, либо будет наблюдаться даже небольшой рост числа рабочих мест. В тех случаях, когда существует обеспокоенность по поводу потери рабочих мест в зависимых от табака секторах экономики, использование части новых поступлений от табачных налогов на цели перепрофилирования табачных фермеров на выращивание других культур и/или переподготовки занятых в производстве табачных изделий для работы в других секторах позволит существенно сгладить такую обеспокоенность.

Нельзя допускать, чтобы опасения по поводу инфляционного воздействия более высоких табачных налогов сдерживали повышение акцизов на табак

В большинстве стран либо данные налоги занимают относительно низкую долю в цене табачных изделий, либо ценам на табачные изделия присваивается низкий весовой коэффициент при расчете национальных индексов цен, и это означает, что увеличение табачных налогов, как правило, оказывает незначительное влияние на инфляцию. Поскольку существуют опасения по поводу инфляционного воздействия увеличения табачных налогов, с учетом того что заработная плата или некоторые государственные расходы могут быть привязаны к индексу цен, правительство может уменьшить эти проблемы путем использования, в соответствии с рекомендациями ЕС, индекса цен, из которого исключены табачные изделия, как, например, делается во Франции (в отношении индекса, используемого для регулировки минимального размера оплаты труда).

Укрепление потенциала налоговых администраций в области мониторинга рынков табачных изделий и оценки воздействия повышения табачных налогов

Независимо от того, насколько хорошо налоговая система интегрирована между табачными компаниями и налоговыми администрациями, налоговики должны «доверять, но проверять». Для решения этой задачи необходимо внедрить хорошо организованную систему мониторинга, которая использовала бы новые технологии контроля производства и распределения табачных изделий и предусматривала бы, в том числе меры, физического контроля этих продуктов при их перемещении по сбытовой цепочке. Кроме того, налоговые органы должны проводить периодические ревизионные проверки бухгалтерской отчетности налогоплательщика. Необходимо также создать департамент табачных акцизов, если такого подразделения еще не существует. Этот департамент должен сотрудничать с таможней, с тем, чтобы свести к минимуму нормативные нарушения и контролировать сферу торговли. Он должен также вести и обновлять всеобъемлющую базу данных для ее использования при оценке табачного рынка, проведении анализа спроса на табачные изделия, а также стоимостной оценке текущих табачных акцизных налогов и последствий увеличения этих налогов. Такие усилия будут наиболее эффективными, когда они осуществляются в сотрудничестве и взаимодействии с налоговыми органами соседних стран, а также с организациями, действующими на региональном и глобальном уровнях.

Внедрение новых технологий для укрепления администрирования табачных налогов и сведения к минимуму уклонение от уплаты налогов

Налоговые администрации должны внедрять современные технологии в целях повышения эффективности собираемости налогов и сведения к минимуму избежания налогообложения и уклонения от уплаты налогов. Эти новые технологии включают более современные и сложные для подделки акцизные марки и системы обнаружения и отслеживания, которые могут быть использованы для отслеживания перемещения табачных изделий по сбытовой цепочке. Налоговые органы должны быть в состоянии оценивать уровень производства и точно исчислять налоговые обязательства производителей вне зависимости от исков, возбуждаемых производителями табачных изделий. При необходимости внедрение таких технологий можно финансировать за счет небольшого увеличения табачных акцизных налогов;

вполне вероятно, что в большинстве стран внедрение этих технологий более чем окупит себя за счет поступлений, собираемых с тех продуктов, за которые ранее налоги не взимались.

Укрепление потенциала налоговых администраций путем лицензирования всех организаций, участвующих в производстве и сбыте табачных изделий

Лицензирование всех участников табачного производства и сбыта упрощает мониторинг рынка табачных изделий, способствует выявлению нелегальных табачных изделий и повышает возможности властей в плане выявления и наказания тех, кто занимается уклонением от налогообложения. Это особенно действенно в сочетании с внедрением рассмотренных выше технологий.

Гарантирование неотвратимого, оперативного и сурового наказания для всех лиц, уличенных в нелегальной торговле табачными изделиями

Экономическая теория и эмпирические данные показывают, что ожидаемое ужесточение санкций за незаконную деятельность снижает преступность. Строгие правоохранительные меры по обеспечению уплаты табачного налога повышают вероятность изобличения тех, кто занимается незаконной торговлей табачными изделиями, а высокие административные штрафы повышают оперативность и тяжесть наказания за такую незаконную деятельность. Более жесткие правоохранительные меры почти наверняка окупят себя за счет повышения собираемости налогов за те товары, за которые ранее налоги не платились. Те страны, которые значительно усилили правоохранительные меры и подняли штрафы, реально уменьшили масштабы незаконной торговли табачными изделиями. Это особенно справедливо, когда страны «занимаются ловлей крупной рыбы», то есть тех, кто управляет незаконной деятельностью, а не тех, кто стоит в самом конце сбытовой цепочки.

Выводы

Акцизны на табачные изделия являются мощным инструментом для охраны здоровья населения и в то же время – эффективным источником государственных доходов. Изложенные выше примеры передовой практики должны помочь правительствам в получении максимальной отдачи от табачных налогов в снижении употребления табака и его последствий и в то же время – в укреплении потенциала этих налогов в плане обеспечения поступлений. По мере того как правительства начинают осуществлять переход от существующей практики к «лучшей практике», появится много новой информации, и примеры можно будет доработать.

ИСТОЧНИКИ

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

Alchin TM (1995). A note on tobacco product prices in the Australian CPI. *Applied Economic Letters,* 2:473–7.

Aloui O (2003). Analysis of the economics of tobacco in Morocco. *Health, Nutrition Population Discussion Paper, Economics of Tobacco Control No.7*. World Bank and WHO.

Asaria P et al. (2007). Chronic disease prevention: Health effects and financial costs of strategies to reduce salt intake and control tobacco use. *The Lancet*, 370:2044-2053.

Baille JC (1998). *L'Union Européenne et la tabac. Thése de Docteur en Médecine.* Faculté de médecine de Marseille, Université de la Méditerranée Aix-Marseille II.

Baltagi BH, Levin D (1986). Estimating dynamic demand for cigarettes using panel data: The effects of bootlegging, taxation and advertising reconsidered. *The Review of Economics and Statistics,* 68(1):148-55.

Baltagi BH, Levin D (1992). Cigarette taxation: Raising revenues and reducing consumption. *Structural Change and Economic Dynamics,* 3(2):321-335.

Barkat AA et al. (*готовится к публикации*). *The Economics of Tobacco and tobacco Taxation in Bangladesh*.

Barzel Y (1976). An alternative approach to the analysis of taxation, *Journal of Political Economy,* 84:1177-1197.

BI Tobacco Tax Papers 2008 to 2010. International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2010. http://www.tobaccofreeunion.org/content/en/217/

Bird RM (1997). Analysis of earmarked taxes. *Tax Notes International*.

Blecher EH, van Wallbeek CP (2009), Cigarette affordability and trends: An update and some methodological comments. *Tobacco Control,* 18:167-175.

Blecher EH, van Walbeek CP (2004). An international analysis of cigarette price affordability. *Tobacco Control,* **13:**339-346.

Bobak M et al. (2000), Poverty and smoking. In: Jha P, Chaloupka F, eds. *Tobacco Control in Developing Countries*. Oxford, Oxford University Press.

Bohanon, CE, van Cott TN (1991). Product quality and taxation: A reconciliation. *Public Finance Quarterly* 19:233-7.

Bohanon, CE, van Cott TN (1984). Specific taxes, product quality and rate-revenue analysis. *Public Finance Quarterly,* 12:500-11.

Brett C, Keen MJ (2000). Political uncertainty and the earmarking of environmental taxes. *Journal of Public Economics,* 75:315-340.

British American Tobacco (2009). British American Tobacco's views on duty free in the FCTC Protocol. http://www.bat.com/group/sites/uk__3mnfen.nsf/vwPagesWebLive/DO6ZYC4S/$FILE/medMD7RDLVF.pdf?openelement

Buchanan J (1963). The economics of earmarked taxes. *The Journal of Political Economy,* 71(5):457-469.

Canadian Cancer Society (2010). *Duty-free tobacco sales and duty-free import allowances for travellers: International overview and recommendations*.

Center for the Study of Democracy (2007). *Corruption, trafficking and institutional reform: Prevention of trans-border crime in Bulgaria (2001 – 2002)*. http://www.csd.bg/artShow.php?id=340

Center for Tax Policy and Administration (2008). *Forum on tax administration: Compliance sub-group. Final report. Monitoring taxpayers' compliance: A practical guide based on Revenue body experience*. www.oecd.gov.

Chaloupka FJ (*готовится к публикации*). *The effects of pricing and tax policies on youth tobacco use. Prepared for the Global Consultation on Effective Youth Tobacco Control Policy Interventions*. World Health Organization, Tobacco-Free Initiative.

Chaloupka FJ et al. (2009). Cigarette excise taxation: The impact of tax structure on prices, revenues, and cigarette smoking. Working paper, University of Illinois at Chicago.

Chaloupka FJ et al. (2000), Taxation of tobacco products. In: Jha P, Chaloupka F, eds. *tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.

Chaloupka F J, Warner KE (2000). The economics of smoking. In: Culyer AJ, Newhouse, JP, eds. *Handbook of Health Economics*, Vol 1. Amsterdam, Elsevier, 1539-1627.

Collin J et al. (2004). Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia. *Tobacco Control*, 13 (Suppl II):ii104–ii111.

Cremer H, Thisse JF (1994). Commodity taxation in a differentiated oligopoly. *International Economic Review,* 35, 613-633.

Delipalla S (2009a). Commodity tax structure and informal activity, *Bulletin of Economic Research,* 61(3):283-294.

Delipalla S (2009b). Tobacco tax structure and smuggling. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis,* 65(1):93-104.

Delipalla S, Keen MJ (2006). Product quality and the optimal structure of commodity taxes. *Journal of Public Economic Theory,* 8(4):547-554.

Delipalla S, O'Donnell O (2001). Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry. International *Journal of Industrial Organisation*, 19:885-908.

Delipalla S, Keen MJ (1992). The comparison between a*d valorem* and specific taxation under imperfect competition. *Journal of Public Economics,* 49:351-367.

Dhillon A, Perroni C (2001). Tax earmarking and grass-roots accountability. *Economics Letter,* 72:99-106.

ERC Group (2008). *World cigarettes country profiles and global market database*.

Euromonitor International (2009 and 2008). Country and company reports.

Euromonitor International (2007). *Tobacco India – Country Market Insight*.

European Commission (2009). Exemption from value added tax and excise duty of goods imported by persons travelling from third countries. Council Directive 2007/74/EC of 20 December 2007.

Fausti SW (1999). Production uncertainty, enforcement, and smuggling: a stochastic model. *Journal of International Trade and Economic Development,* 8(3):279–308.

Federal Board of Revenue (FBR) Pakistan and World Health Organization (WHO) (2009). *Excise duty assessment on cigarettes in Pakistan – An analysis* (*неопубликовано*).

Flewelling RL et al. (1992). First-year impact of the 1989 California cigarette tax increase on cigarette consumption. *American Journal of Public Health,* 82(6):867-9.

Framework Convention Alliance (2009). Internet sales, duty free sales and free trade zones. *INB-3 Policy Briefing*. http://www.fctc.org/dmdocuments/INB3_policy_briefing_internet_duty_free.pdf

Hong Kong Special Administrative Region Government (2010). Incoming passengers to lose duty-free concessions on tobacco products. http://www.info.gov.hk/gia/general/201002/24/P201002240302.htm

Galbally RL (1997). Health-promoting environments: Who will miss out? *Australia and New Zealand Journal of Public Health,* 21(4):429–30.

Galbraith J, Kaiserman M (1997). Taxation, smuggling and demand for cigarettes in Canada: Evidence from time-series data. *Journal of Health Economics,* 16(3):287-301.

Goodchild M (*готовится к публикации*). The impact of GST and excise taxes on bidis in India.

Gruber J, Koszegi B (2008). *A modern economic view of tobacco taxation*, Paris: The Union against tuberculosis and lung diseases.

Guindon GE et al. (2010). *Tobacco taxation in Viet Nam*. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

Harris JE (1987). The 1983 increase in the federal cigarette excise tax. In: Summers LH ed. *Tax Policy and the Economy,* vol. 1. Cambridge (MA): MIT Press.

Hu T-W, Mao Z (2002). Economic analysis of tobacco and options for tobacco control: China case study. *Health, nutrition population discussion paper*, *Economics of tobacco control no.3*. World Bank and World Health Organization (WHO).

Hu T-W et al. (2008). *Tobacco taxation and its potential impact in China*. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

Iglesias R et al. (2007). *Tobacco Control in Brazil*. World Bank.

International Agency for Research on Cancer (IARC) (*готовится к публикации).* IARC monograph on the effectiveness of tax and price policies for tobacco control.

Международный валютный фонд (2009 год). *Перспективы развития мировой экономики, апрель 2009 года.* http://www.imf.org/external/index.htm

Jacobs R et al. (2000). The supply-side effects of tobacco control policies. In: Jha P, Chaloupka F, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.

Jha P, Chaloupka FJ eds. (2000). *Tobacco control in developing countries.* Oxford University Publication for the World Bank and the World Health Organization.

Jha P et al. (2006a). Tobacco addiction. In: Jamison D et al. eds. *Disease control priorities in developing countries,* 2nd edition). Disease Control Priorities Project.

Jha P et al. (2006b). Social inequalities in male mortality, and in male mortality from smoking: indirect estimation from national death rates in England and Wales, Poland, and North America. *Lancet*, 368:367–370.

John RM et al. (2010). *The Economics of Tobacco and Tobacco Taxation in India.* Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

John RM (2008). Price elasticity estimates for tobacco in India. *Health Policy and Planning*, 23(3): 200-9.

Johnson P (2009). *Cost benefit analysis of the FCTC protocol on illicit trade in tobacco products*. Action on Smoking and Health (ASH).

Joossens L et al. (2009). *How eliminating the global illicit cigarette trade would increase tax revenue and save lives*, Paris: The Union against tuberculosis and lung disease.

Joossens L, Raw M (2008). Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain. *Tobacco Control* 17:399-404.

Kay JA, Keen MJ (1991). Product quality under specific and ad valorem taxation. *Public Finance Quarterly*, 19:238-47.

Kay JA, Keen MJ (1987). Commodity taxation for maximum revenue. *Public Finance Quarterly,* 15:371-85.

Kay JA, Keen MJ (1983). How should commodities be taxed? *European Economic Review,* 23:339-358.

Kay JA, Keen MJ (1982). *The structure of tobacco taxes in the European Community*. IFS Report Series No.1, Institute for Fiscal Studies.

Keeler TE et al. (1996). Do cigarette producers price-discriminate by state? An empirical analysis of local cigarette pricing and taxation. *Journal of Health Economics,* 15:499-512.

Keen MJ (1998). The balance between specific and a*d valorem* taxation. *Fiscal Studies,* 19(1):1-37.

Kyaing N (2003). Tobacco economics in Myanmar. *Health, nutrition population discussion paper, economics of tobacco control no.14*. World Bank and WHO.

Laxminarayan R, Deolalikar A (2004). Tobacco initiation, cessation, and change: evidence from Vietnam. *Health Economics*, 13(12):1191-1201.

Lei Z et al. (*готовится к публикации*). *Chapter on employment*. NCI/WHO monograph on the economics of tobacco and tobacco control.

Marsiliani L, Renstrom TI (2000). Time inconsistency in environmental policy: Tax earmarking as a commit-ment solution, *The Economic Journal,* 110(462):123-138.

McCarten WJ, Stotsky J (1995). Excise taxes. In: Shome P ed. *Tax policy handbook*. International Monetary Fund (IMF), 100–03.

Mediafax (2010). Romania to ban sale of alcoholic drinks, tobacco in duty-free shops within 45 days. http://www.mediafax.ro/english/romania-to-ban-sale-of-alcoholic-drinks-tobacco-in-duty-free-shops-within-45-days-5526602/

Merriman, D, Yürekli A, Chaloupka F (2000). How big is the worldwide cigarette smuggling problem? In: Jha P, Chaloupka F, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.

Ministry of Finance (MoF) Brazil (2009). Personal communication.

Ministry of Finance (MoF) Egypt and World Health Organization (WHO) (2009). Excise taxes on cigarettes in Egypt – A way forward (*неопубликовано*).

Ministry of Finance (MoF) India (2009). Personal communication.

Ministry of Finance (MoF) Turkey (2009). Personal communication.

Musgrave RA, Musgrave PB (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5th edition. New York: McGraw-Hill.

Myles G (1994). Imperfect competition and the optimal combination of ad valorem and specific taxation. *International Tax and Public Finance*, 3:29-44.

National Cancer Institute/World Health Organization (*готовится к публикации*). The Economics of Tobacco and Tobacco Control. Tobacco Control Monograph 21

Nargis N et al. (*готовится к публикации*). *Chapter on poverty,* NCI/WHO monograph on the economics of tobacco and tobacco control.

Norton DA (1988). On the economic theory of smuggling, *Economica,* 55:107–118.

Önder Z (2002). Economics of tobacco control in Turkey. *HNP discussion paper, Economics of tobacco control paper, No.2.* Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

Organized Crime and Corruption Reporting Project (2008). Duty free highway. http://reportingproject.net/new/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=47.

Pirtillä J (1998). Earmarking of environmental taxes: Efficient, after all. Bank of Finland, Discussion Papers, April.

Prakongsai P, Patcharanarumol W, Tangcharoensathien V (2008). Can earmarking mobilize and sustain resources to the health sector? *Bulletin of the World Health Organization*, 86:11.

Ramos A (2009) Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries, *Center for Research into the Tobacco Epidemic (CIET Uruguay)*, Working paper.

Ramsey FP (1927).A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal*, 37(145): 47–61.

Ross H, Chaloupka FJ. (2006). Economics policies for tobacco control in developing countries. *Salud Publica de Mexico*, 48(1):113-20.

Ross HZ, Shariff S and Gilmore A (2009). *Economics of tobacco taxation in Ukraine*. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

Ross HZ, Shariff S and Gilmore A (2008). Economics of tobacco taxation in Russia. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

Saxenian H, McGreevey B (1996). *China: Issues and options in health financing.* Report 15278-CHA. World Bank.

Sayginsoy O, Yurekli A, de Beyer J (2002). Cigarette demand, taxation, and the poor: A case study of Bulgaria. Health, Nutrition and Population paper, World Bank and World Health Organization (WHO).

Skeath SE, Trandel GA (1994). A Pareto comparison of ad valorem and unit taxes in noncompetitive environments. *Journal of Public Economics,* 53:53-71.

Sobel RS, Garrett TA (1997). Taxation and product quality: New evidence from generic cigarettes. *Journal of Political Economy,* 105(4):880-87.

Sofia News Agency (2010). Bulgaria limits non-EU duty-free tobacco allowances. January 22. http://www.novinite.com/view_news.php?id=112255.

Suits DB, Musgrave RA (1953). Ad valorem and unit taxes compared. *Quarterly Journal of Economics,* 67(4):598-604.

Sunley EM (2009). *Taxation of cigarettes in the Bloomberg Initiative countries: Overview of policy issues and proposals for reform*. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

Sunley EM (2008). *India: the tax treatment of Bidis*. A report submitted to Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use.

Sunley E, Yurekli A, Chaloupka FJ (2000). The design, administration and potential revenue of tobacco taxes. In: Jha P, Chaloupka F, eds. *Tobacco control in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.

Thursby MR, Jensen R and Thursby J (1991). Smuggling, camouflaging, and market structure. *The Quarterly Journal of Economics,* 106(3):789-814.

Thursby J, Thursby MR (2000). Interstate cigarette bootlegging: Extent, revenue losses, and effects of federal intervention. *National Tax Journal,* 53(1):59-78.

Tobacco Manufacturing Association (TMA) (2009), *International tobacco tax and business guide*.

Townsend J, Roderick P, Cooper J (1994). Cigarette smoking by socio-economic group, sex and age: effects of price, income and health publicity, *British Medical Journal*, 309:923-927.

Van Walbeek C (2002). The distri-butional impact of tobacco excise increases. *South African Journal of Economics,* 70(3):560-578.

United States Department of Health and Human Services (USDHHS) (2006). The health consequences of involuntary exposure to tobacco smoke. *A Report of the Surgeon General*, US Public Health Service.

Warner K (2000). The economics of tobacco: myths and realities. *Tobacco Control* 9:78-89.

Warner KE et al. (1995). Criteria for determining an optimal cigarette tax. *Tobacco Control,* 4:380–6.

West R (2008). *Smoking and smoking cessation in England: findings from the Smoking Toolkit Study*.

Wilkinson M (1994). Paying for public spending: Is there a role for earmarked taxes? *Fiscal Studies,* 15(4), 119-135.

World Customs Organization (2007). *Customs and tobacco report*.

Всемирная организация здравоохранения (2010 год). Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2010 год. Путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью.

Всемирная организация здравоохранения (2009 год (a)). Экспертное рассмотрение вопроса о возможном запрете беспошлинных продаж табачных изделий. Документ FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./3. http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/it3/FCTC_COP_INB_IT3_ID3-ru.pdf.

Всемирная организация здравоохранения, ДГТЭ ВОЗ (2009 год). Доклад ВОЗ о глобальной табачной эпидемии, 2009 год. Создание среды, свободной от табачного дыма. http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789244563915_rus.pdf.

World Health Organization (2009b). *WHO Tobacco Control Assessment Document for Poland* (*неопубликовано*).

World Health Organization (2009c). *Database on tobacco earmarking practices globally* (*неопубликовано*).

World Health Organization (2004). Tax-based financing for health systems: options and experiences. Department of health systems financing, expenditure and resource allocation WHO/EIP.

World Health Organization (2003). *WHO Framework Convention on Tobacco Control*. http://www.who.int/fctc/text_download/en/index.html

World Health Organization (2002). The European report on tobacco control policy, Paper presented at the WHO European Ministerial Conference for a Tobacco-free Europe, Warsaw. Document EUR/01/5020906/8, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

Всемирная организация здравоохранения (2002 год). Уменьшение риска, содействие здоровому образу жизни. Всемирная организация здравоохранения.

Yurekli A et al. (2010). *The Economics of Tobacco and Tobacco Taxation In Turkey.* Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

Yurekli, A, Sayginsoy O (2010). Worldwide organized cigarette smuggling: An empirical analysis. *Applied Economics*, 42(5): 545-561.

Yurekli A, Zhang P (2000). The impact of clean indoor laws and cigarette smuggling on demand for cigarettes: an empirical model. *Health Economics,* 9, 159-170.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Диаграмма 1.
РКБТ ВОЗ, Статья 6. Ценовые и налоговые меры по сокращению спроса на табак

1. Стороны признают, что ценовые и налоговые меры являются эффективным и важным средством сокращения потребления табака различными группами населения, особенно молодежью.
2. Без ущерба для суверенного права Сторон определять и устанавливать свою политику налогообложения каждая Сторона должна учитывать свои национальные цели в области здравоохранения, касающиеся борьбы против табака, и в соответствующих случаях вводить или сохранять меры, которые могут включать:

- осуществление налоговой политики и, в случае целесообразности, ценовой политики в отношении табачных изделий, с тем чтобы содействовать достижению целей в области здравоохранения, направленных на сокращение потребления табака; и
- запрещение или ограничение, в соответствующих случаях, продажи безналоговых и беспошлинных табачных изделий лицам, осуществляющим международные поездки, и/или ввоза ими этих изделий.

3. Стороны представляют информацию о ставках налогообложения табачных изделий и тенденциях в потреблении табака в своих периодических докладах Конференции Сторон в соответствии со Статьей 21.

Диаграмма 2.
РКБТ ВОЗ, Статья 15. Незаконная торговля табачными изделиями

1. Стороны признают, что ликвидация всех форм незаконной торговли табачными изделиями, включая контрабанду, незаконное производство и подделку, а также разработка и осуществление соответствующего национального законодательства, помимо субрегиональных, региональных и глобальных соглашений, являются необходимыми компонентами борьбы против табака.

2. Каждая Сторона принимает и осуществляет эффективные законодательные, исполнительные, административные или иные меры для обеспечения того, чтобы все пачки и упаковки табачных изделий и любая внешняя упаковка таких изделий были маркированы для оказания Сторонам помощи в определении происхождения табачных изделий и, в соответствии с национальным законодательством и соответствующими двусторонними и многосторонними соглашениями, оказания Сторонам помощи в установлении точки отклонения, а также мониторинга, документирования и контроля за движением табачных изделий и их юридическим статусом. Кроме того, каждая Сторона:

- требует, чтобы все отдельные пачки и упаковки табачных изделий для розничной и оптовой реализации, которые продаются на ее внутреннем рынке, содержали следующий текст: «*Продажа разрешается только в (включить название страны, субнациональной, региональной или федеральной территориальной единицы)*» или содержали любую другую эффективную маркировку, указывающую конечный пункт назначения или помогающую органам определить, поступило ли данное изделие на законном основании для продажи на внутреннем рынке; и
- рассматривает в соответствующих случаях вопрос о создании системы практического отслеживания и режима отслеживания, которая далее защитит систему распределения и поможет расследованию случаев незаконной торговли.

3. Каждая Сторона требует, чтобы информация на упаковке или маркировка, указанная в пункте 2 настоящей Статьи, была представлена разборчиво и/или на основном языке или основных языках.

4. В целях ликвидации незаконной торговли табачными изделиями каждая Сторона:

- осуществляет мониторинг и сбор данных о трансграничной торговле табачными изделиями, включая незаконную торговлю, а также, в соответствующих случаях, обменивается информацией между таможенными, налоговыми и иными органами согласно национальному законодательству и применимым двусторонним или многосторонним соглашениям;
- принимает или укрепляет законодательство с соответствующими санкциями и исправительными мерами, направленное против незаконной торговли табачными изделиями, в том числе поддельными и контрабандными сигаретами;
- предпринимает необходимые шаги по обеспечению того, чтобы все конфискованное производственное оборудование, поддельные и контрабандные сигареты и другие табачные изделия уничтожались, используя, в случае практической осуществимости, экологически чистые методы, или удалялись в соответствии с внутренним законодательством;
- принимает и осуществляет меры в целях мониторинга, документирования и контроля за хранением и распределением складируемых или транспортируемых в безналоговом или беспошлинном режиме табачных изделий в пределах своей юрисдикции; и
- принимает необходимые меры в целях конфискации доходов от незаконной торговли табачными изделиями.

5. Информация, собранная на основании подпунктов 4(a) и 4(d) настоящей Статьи, в соответствующих случаях представляется в сводном виде Сторонами в их периодических докладах Конференции Сторон в соответствии со Статьей 21.

Таблица 1. Страны, применяющие различные виды налогов со ступенчатыми ставками или с единой ставкой

Вид налога (общее число стран – 155)					
Специфический (51)		Адвалорный (47)		Комбинация (47)	
Ступенчатые ставки (21)	Единая ставка (30)	Ступенчатые ставки (6)	Единая ставка (41)	Ступенчатые ставки (6)	Единая ставка (41)
Босния, Бразилия, Беларусь, Хорватия, Египет, Фиджи, Гана, Индия, Индонезия, Казахстан, Кения, Кыргызстан, Непал, Новая Зеландия, Папуа-Новая Гвинея, Филиппины, Республика Корея, Шри-Ланка, Таджикистан, Танзания, Узбекистан	Албания, Алжир, Андорра, Армения, Австралия, Азербайджан, Барбадос, Белиз, Ботсвана, Бруней, Канада, Колумбия, Куба, Грузия, Гаити, Ямайка, Япония, Лесото, Малави, Маврикий, Намибия, Норвегия, Сингапур, Южная Африка, Суринам, Свазиленд, Тринидад и Тобаго, Уганда, Уругвай, США	Ангола, Бангладеш, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар, Мьянма, Сенегал	Боливия, Бурунди, Камбоджа, Камерун, Чили, Коста-Рика, Конго, Эквадор, Сальвадор, Эфиопия, Габон, Гватемала, Гвинея, Гайана, Гондурас, Иран, Лаос, Ливан, Либерия, Ливия, Мали, Мавритания, Мексика, Мозамбик, Никарагуа, Нигер, Нигерия, Панама, Парагвай, Перу, Руанда, Сьерра-Леоне, Судан, Того, Турция, Туркменистан, Венесуэла, Вьетнам, Йемен, Замбия, Зимбабве	Китай, Мадагаскар, Молдова, Пакистан, Россия, Украина	Аргентина, Австрия, Бельгия, Болгария, Кипр, Чешская Республика, Дания, Доминикан-ская Республика, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Израиль, Италия, Иордания, Латвия, Литва, Люксембург, Македония, Мальта, Черногория, Марокко, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Сирия, Таиланд, Тунис, Соединенное Королевство

ПРИМЕЧАНИЯ:
1. Из 155 стран, по которым имеются данные в АТТ, 10 стран не взимают акцизов.
2. Следующие страны взимали минимальный налог в дополнение к установленным законом ставкам: 27 стран – членов ЕС, Израиль, Россия, Швейцария, Турция, Туркменистан и Украина.
Источник: ТМА (2009).

Таблица 2. Различные базы исчисления ступенчатых налогов в разных странах мира

Дифференцированные/ступенчатые акцизные налоги на сигареты			Число стран
Общее число охваченных стран			156
Страны со ступенчатыми ставками			32
База ступенчатых ставок	Розничная цена		11
	Цена производителя		2
	Объем продаж		1
	Объем производства		1
	Тип –	с фильтром/без фильтра	12
	Тип –	ручного/ фабричного производства	2
	Тип –	кретеки/белые сигареты	1
	Упаковка	мягкая/твердая	3
	Длина сигареты		4
	Происхождение	отечественное/ импортное	1
	Вес (содержание табака в сигарете)		1
	Содержание листа (отечественный/ импортный)		3

ПРИМЕЧАНИЯ: из 155 стран, по которым имеются данные в TMA, 10 стран не взимают акцизов.
Некоторые страны дифференцируют ставки по более чем одному критерию.
8 стран дифференцируют свои акцизы более чем по одному критерию.
Источник: расчеты авторов на основе данных TMA (2009).

Таблица 3. Цены, акцизы и совокупный налог на сигареты как процентная доля от цены в 2008 году в разбивке по группам доходов [§]

Страна	Цена в долл. США*	Специфический акциз	*Адвалорный акциз*	Суммарная доля налогов[†]
Страны с низким уровнем дохода				
Акциз отсутствует				
Афганистан	0,51	0,00%	0,00%	7,79%
Бенин	1,06	0,00%	0,00%	21,67%
Сан-Томе и Принсипи	1,31	0,00%	0,00%	36,55%
Средняя ставка[‡]	0,96	0,00%	0,00%	22,00%
Только специфический акциз				
Гамбия	0,36	30,00%	0,00%	62,05%
Гана	1,16	13,33%	0,00%	29,30%
Кения	1,54	41,67%	0,00%	55,46%
Кыргызстан	0,61	14,17%	0,00%	30,83%
Малави	1,03	37,33%	0,00%	51,50%
Непал	0,84	13,38%	0,00%	24,89%
Папуа-Новая Гвинея	4,21	26,29%	0,00%	46,92%
Уганда	0,51	44,00%	0,00%	62,97%
Объединенная Республика Танзания	1,09	18,03%	0,00%	34,69%
Узбекистан	0,50	14,87%	0,00%	31,54%
Средняя ставка[‡]	1,19	25,31%	0,00%	43,02%

Только адвалорный акциз				
Бангладеш	0,38	0,00%	52,00%	67,00%
Буркина-Фасо	1,06	0,00%	4,53%	19,79%
Бурунди	0,49	0,00%	46,08%	53,92%
Камбоджа	0,30	0,00%	10,67%	19,76%
Центральноафриканская Республика	0,64	0,00%	12,31%	28,46%
Чад	1,06	0,00%	13,35%	33,27%
Коморские Острова	2,83	0,00%	17,73%	19,58%
Кот-д'Ивуар	1,49	0,00%	16,35%	26,30%
Эритрея	1,63	0,00%	44,64%	55,36%
Эфиопия	0,44	0,00%	44,48%	56,03%
Гвинея	0,39	0,00%	11,05%	37,09%
Гвинея-Бисау	2,12	0,00%	2,69%	18,42%
Лаос	0,57	0,00%	32,26%	41,35%
Либерия	0,78	0,00%	5,73%	39,84%
Мадагаскар	0,75	0,00%	50,65%	67,32%
Мали	1,49	0,00%	5,28%	20,53%
Мавритания	1,35	0,00%	20,00%	34,49%
Мозамбик	0,60	0,00%	33,67%	48,20%
Нигер	1,06	0,00%	6,45%	22,95%
Нигерия	1,89	0,00%	27,21%	31,97%
Руанда	0,89	0,00%	35,56%	57,37%
Сенегал	1,27	0,00%	12,54%	27,79%
Сьерра-Леоне	0,16	0,00%	25,04%	41,73%
Того	1,06	0,00%	15,00%	30,33%
Вьетнам	0,65	0,00%	35,81%	44,90%
Йемен	0,75	0,00%	47,37%	47,37%
Замбия	1,14	0,00%	30,61%	44,41%
Зимбабве	0,40	0,00%	34,29%	42,86%
Средняя ставка‡	0,99	0,00%	24,76%	38,51%
Оба акциза				
Конго	0,94	14,67%	13,82%	30,92%
Пакистан	0,23	34,46%	4,24%	52,49%
Средняя ставка‡	0,58	24,56%	9,03%	41,70%

Страны с уровнем дохода ниже среднего

Акциз отсутствует

Кирибати	5,54	0,00%	0,00%	50,00%
Мальдивская Республика	1,56	0,00%	0,00%	30,00%
Маршалловы Острова	2,50	0,00%	0,00%	40,00%
Средняя ставка‡	3,20	0,00%	0,00%	40,00%

Только специфический акциз

Албания	1,48	30,77%	0,00%	49,95%
Алжир	0,98	53,14%	0,00%	67,67%
Армения	1,63	16,83%	0,00%	31,74%
Азербайджан	0,87	5,14%	0,00%	21,83%
Колумбия	0,80	23,80%	0,00%	34,31%
Египет	0,49	59,27%	0,00%	59,27%
Грузия	0,60	40,00%	0,00%	55,25%
Индия	1,65	43,98%	0,00%	55,09%
Лесото	2,36	25,28%	0,00%	38,32%
Микронезия (Федеративные Штаты)	1,75	34,29%	0,00%	39,00%
Монголия	0,39	27,98%	0,00%	37,07%
Намибия	2,47	28,78%	0,00%	41,83%
Филиппины	0,53	43,52%	0,00%	54,23%
Самоа	2,69	49,49%	0,00%	62,53%
Шри-Ланка	2,83	58,63%	0,00%	71,67%
Свазиленд	3,44	12,03%	0,00%	32,03%
Тонга	3,56	39,47%	0,00%	52,52%
Вануату	5,68	12,50%	0,00%	61,11%
Средняя ставка‡	1,90	33,60%	0,00%	48,08%

Только адвалорный акциз

Ангола	0,67	0,00%	15,80%	37,05%
Боливия	0,78	0,00%	29,50%	41,00%
Босния и Герцоговина	1,42	0,00%	41,97%	56,50%
Камерун	1,06	0,00%	5,60%	21,74%

Кабо-Верде	2,52	0,00%	3,25%	21,72%
Конго	0,89	0,00%	16,32%	32,21%
Джибути	0,68	0,00%	43,51%	43,51%
Эквадор	2,20	0,00%	53,57%	64,29%
Гватемала	1,29	0,00%	46,00%	56,71%
Гайана	1,75	0,00%	13,58%	27,37%
Гондурас	0,95	0,00%	28,00%	41,05%
Иран (Исламская Республика)	1,32	0,00%	5,13%	19,16%
Ирак	0,63	0,00%	8,53%	22,75%
Мьянма	0,81	0,00%	75,00%	75,00%
Никарагуа	1,06	0,00%	7,75%	23,15%
Парагвай	0,20	0,00%	9,74%	18,83%
Перу	1,27	0,00%	25,21%	42,95%
Судан	0,97	0,00%	58,91%	71,95%
Туркменистан	2,12	0,00%	30,00%	43,04%
Средняя ставка‡	1,19	0,00%	27,23%	40,00%

Оба акциза

Китай	0,73	1,20%	20,45%	36,18%
Доминиканская Республика	2,82	26,00%	20,00%	62,00%
Сальвадор	1,40	7,14%	9,19%	31,38%
Индонезия	1,14	5,60%	38,64%	52,64%
Иордания	1,97	22,86%	31,99%	68,64%
Македония	1,61	2,86%	21,23%	39,34%
Марокко	2,16	0,57%	50,05%	66,36%
Республика Молдова	0,58	2,00%	3,00%	21,67%
Сирийская Арабская Республика	0,62	3,00%	12,30%	30,30%
Таиланд	1,29	2,22%	55,02%	63,78%
Тунис	1,30	2,35%	47,33%	64,94%
Украина	0,39	20,00%	8,74%	45,40%
Средняя ставка‡	1,33	7,98%	26,49%	48,55%

Страны с уровнем дохода выше среднего

Акциз отсутствует				
Острова Кука	6,02	0,00%	0,00%	64,84%
Гренада	2,96	0,00%	0,00%	30,38%
Науру	3,05	0,00%	0,00%	62,05%
Ниуэ	4,63	0,00%	0,00%	66,25%
Палау	3,50	0,00%	0,00%	57,14%
Сент-Люсия	3,70	0,00%	0,00%	14,22%
Средняя ставка‡	3,98	0,00%	0,00%	49,15%

Только специфический акциз				
Беларусь	0,86	8,00%	0,00%	23,25%
Белиз	3,50	25,71%	0,00%	34,81%
Ботсвана	2,33	38,97%	0,00%	48,06%
Бразилия	1,03	28,73%	0,00%	58,39%
Хорватия	2,91	42,67%	0,00%	60,70%
Куба	0,30	87,14%	0,00%	87,14%
Доминика	1,40	11,64%	0,00%	49,43%
Фиджи	1,30	76,94%	0,00%	76,94%
Ямайка	5,05	29,63%	0,00%	45,15%
Казахстан	0,75	8,89%	0,00%	19,60%
Маврикий	2,05	67,69%	0,00%	80,74%
Сент-Винсент и Гренадины	2,00	1,67%	0,00%	28,75%
Сейшельские Острова	3,98	75,76%	0,00%	75,76%
Южная Африка	2,04	32,44%	0,00%	44,72%
Суринам	1,82	6,40%	0,00%	42,19%
Уругвай	1,85	47,79%	0,00%	65,82%
Средняя ставка	2,07	36,88%	0,00%	52,59%

Только адвалорный акциз				
Аргентина	1,11	0,00%	60,90%	67,50%
Чили	2,07	0,00%	60,40%	76,37%
Коста-Рика	1,35	0,00%	44,22%	55,72%
Габон	2,12	0,00%	5,91%	21,17%
Ливан	1,33	0,00%	33,38%	44,01%
Ливийская Арабская Джамахирия	0,80	0,00%	1,96%	1,96%
Мексика	2,07	0,00%	52,17%	65,22%
Панама	1,96	0,00%	28,26%	43,52%
Сент-Китс и Невис	1,85	0,00%	10,45%	30,31%
Турция	1,97	0,00%	58,00%	73,25%
Венесуэла	3,96	0,00%	70,00%	78,26%
Средняя ставка‡	1,87	0,00%	38,70%	50,66%

Оба акциза				
Болгария	1,98	29,82%	40,50%	86,98%
Латвия	2,93	24,55%	32,20%	72,01%
Литва	1,83	35,27%	20,00%	71,23%
Малайзия	2,60	40,00%	3,56%	48,32%
Черногория	0,84	3,33%	26,00%	43,86%
Польша	1,94	34,49%	41,32%	93,84%
Румыния	2,22	32,71%	25,00%	73,68%
Российская Федерация	0,51	16,00%	5,50%	36,75%
Сербия	0,95	16,10%	33,00%	64,35%
Средняя ставка‡	1,76	25,81%	25,23%	65,67%

Страны с высоким уровнем дохода

Акциз отсутствует				
Антигуа и Барбуда	2,56	0,00%	0,00%	31,37%
Бахрейн	1,60	0,00%	0,00%	33,33%
Кувейт	1,70	0,00%	0,00%	34,04%
Оман	1,56	0,00%	0,00%	33,33%
Катар	1,65	0,00%	0,00%	33,33%
Саудовская Аравия	1,60	0,00%	0,00%	33,33%
Объединенные Арабские Эмираты	1,77	0,00%	0,00%	30,77%
Средняя ставка‡	1,78	0,00%	0,00%	32,79%
Только специфический акциз				
Австралия	6,65	53,02%	0,00%	62,11%
Барбадос	5,50	34,18%	0,00%	48,84%
Бруней-Даруссалам	1,17	71,43%	0,00%	71,43%
Канада	6,48	57,56%	0,00%	64,63%
Япония	3,31	58,29%	0,00%	63,29%
Новая Зеландия	5,90	57,77%	0,00%	68,88%
Норвегия	10,14	52,68%	0,00%	72,68%
Республика Корея	1,98	52,90%	0,00%	61,99%
Сингапур	8,06	60,69%	0,00%	67,23%
Тринидад и Тобаго	2,22	23,64%	0,00%	36,69%
Соединенные Штаты Америки	4,58	31,55%	0,00%	36,57%
Средняя ставка‡	5,09	50,34%	0,00%	59,48%
Только адвалорный акциз				
Багамские Острова	4,29	0,00%	24,62%	24,62%
Экваториальная Гвинея	2,12	0,00%	19,39%	35,36%
Средняя ставка‡	3,21	0,00%	22,00%	29,99%

Оба акциза				
Австрия	5,57	13,35%	43,00%	73,01%
Бельгия	5,79	7,66%	52,41%	77,43%
Кипр	3,92	14,54%	44,50%	72,08%
Чешская Республика	3,00	35,52%	28,00%	79,48%
Дания	6,24	38,58%	13,61%	72,19%
Эстония	2,88	31,25%	31,00%	77,50%
Финляндия	6,12	6,88%	52,00%	76,91%
Франция	7,38	6,03%	57,97%	80,39%
Германия	6,55	35,15%	24,66%	75,77%
Греция	4,18	3,67%	53,83%	73,47%
Венгрия	3,02	29,08%	28,30%	74,05%
Исландия	5,52	38,65%	12,68%	71,00%
Ирландия	11,27	43,28%	18,26%	79,24%
Израиль	5,00	5,00%	53,68%	72,10%
Италия	5,98	3,15%	54,74%	74,56%
Люксембург	4,45	9,62%	47,44%	70,10%
Мальта	5,29	11,58%	48,70%	75,53%
Нидерланды	6,12	39,65%	20,87%	76,49%
Португалия	4,94	36,48%	23,00%	76,83%
Словакия	2,45	49,74%	24,00%	89,70%
Словения	3,06	15,00%	43,21%	74,88%
Испания	4,18	3,67%	57,00%	76,64%
Швеция	5,63	14,09%	39,20%	73,29%
Швейцария	6,20	30,00%	25,00%	62,06%
Соединенное Королевство	7,64	42,77%	24,00%	79,82%
Средняя ставка‡	5,30	22,58%	36,84%	75,38%

ПРИМЕЧАНИЯ

* Цена самой продаваемой марки в стране, переведенная в доллары США с использованием официального (преобладающего или рыночного) обменного курса на конец периода.

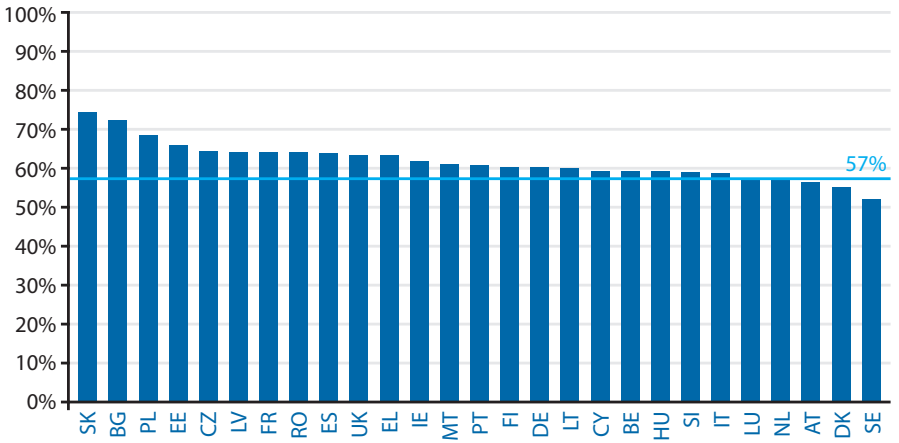
† Общая доля налога включает специфический акциз, адвалорный акциз, налог на добавленную стоимость (НДС), импортную пошлину (если самая популярная марка в стране импортируется) и прочее (если применимо).

‡ Невзвешенное среднее арифметическое значение.

§ Классификация стран по уровню доходов, принятая Всемирным банком в июле 2008 года.

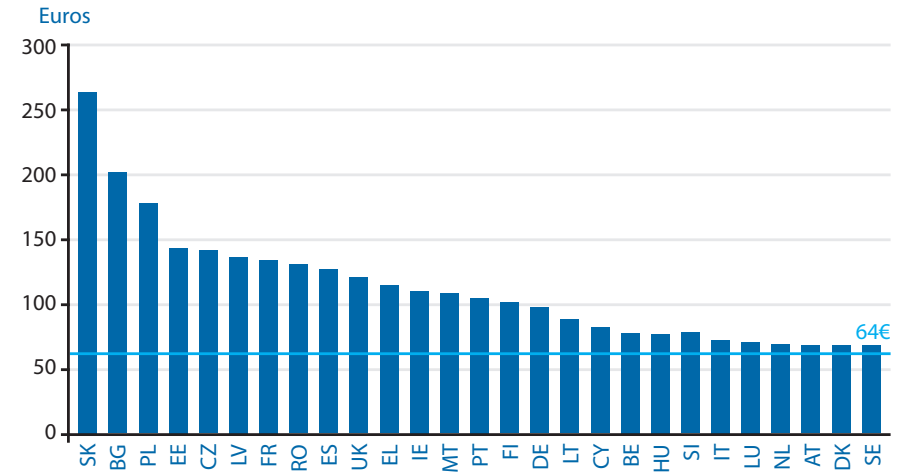
Источник: расчеты авторов на основе данных ДГТЭ ВОЗ 2009 года (цены и налоги), МВФ (официальный курс обмена за исключением Мьянмы, для которой взят неофициальный курс обмена из справочника ЦРУ по странам мира).

Диаграмма 3. Доля акцизного налога в процентах от розничной цены, ЕС, январь 2010 года



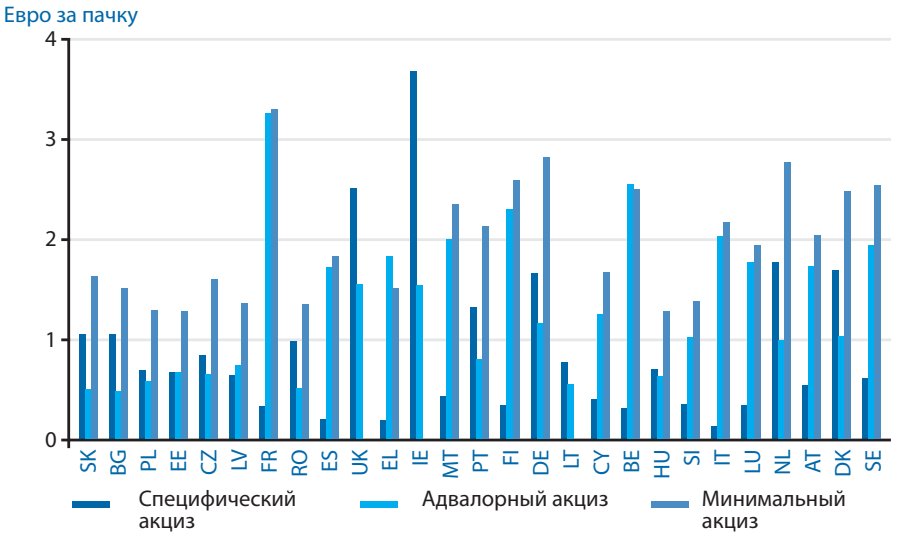
Источник: расчеты авторов на основе данных Генерального директората Европейской комиссии по налогообложению и таможенному союзу.

Диаграмма 4. Акцизный доход на НПЦК (евро/1000), ЕС, январь 2010 года



Источник: расчеты авторов на основе данных Генерального директората Европейской комиссии по налогообложению и таможенному союзу.

Диаграмма 5. Применяемые акцизы (евро/1000), ЕС, январь 2010 года



Источник: расчеты авторов на основе данных Генерального директората Европейской комиссии по налогообложению и таможенному союзу.

Сокращенные названия стран – членов ЕС

AT	Австрия	ES	Испания	MT	Мальта
BE	Бельгия	FI	Финляндия	NL	Нидерланды
BG	Болгария	FR	Франция	PL	Польша
CY	Кипр	HU	Венгрия	PT	Португалия
CZ	Чешская Республика	IE	Ирландия	RO	Румыния
DE	Германия	IT	Италия	SE	Швеция
DK	Дания	LT	Литва	SI	Словения
EE	Эстония	LU	Люксембург	SK	Словакия
EL	Греция	LV	Латвия	UK	Великобритания

Таблица 4. Оценки ценовой эластичности (hp), краткий обзор

Страны (провинции)/ авторы	Дата/год	Показатели
Аргентина Rozada (2006)	Месячные данные: январь 1996 года – июнь 2004 года	η_p =-0,265
Боливия Alcaraz (2006)	Годовые данные за 1988–2002 годы	η_p =-0,85
Бразилия Iglesias (2006)	Квартальные данные за 1991–2003 годы	η_p =-0,25 до -0,279
Болгария Sayginsoy, Yurekli, de Beyer (2002)	Опрос домохозяйства 1995 года в рамках Исследования критериев оценки уровня жизни	η_p = -0,8
Чили Debrott (2006)	Квартальные данные 1993–2003 годы	η_p =-0,21 до -0,45
Китай Mao ZZ, Jiang, JL (1997) Провинция Сычуань	Совокупные временные ряды за 1981–1993 годы	η_p =-0,47 до -0,8
Китай Mao ZZ, Jiang, JL (1997) Провинция Сычуань	Поперечный разрез данных за 1995 год	η_p =-0,69
Китай Hu TW, Mao Z (2002)	Совокупные временные ряды за 1980–1997 годы	η_p =-0,54 до -0,64
Китай Lance, Akin, Loh et Dow (2004)	Данные микроуровня, обследование 1993 и 1997 годов (9 провинций)	η_p =-0,007 до -0,08
Китай Mao Z, Hu TW, Yang GH (2005)	Поперечный разрез данных за 2002 год	η_p =-0,154
Китай Mao Z, Hu TW, Yang GH (2005)	Совокупные временные ряды за 1980–2002 годы	η_p =-0,18 до -0,61
Китай Bai Y, Zhang Z (2005) Провинциальные и специальные муниципалитеты	Объединенные данные поперечного разреза/временных рядов за 1997–2002 годы	η_p =-0,84
Китай Mao Z, Yang GH, Ma H, (2003)	Поперечный разрез данных за 1998 год (16 стран)	η_p =-0,51
Китай Bishop, J. A.; Liu, H. Y.; Meng, Q. (2007)	Проект исследования китайских домохозяйств, 1995 год	η_p = -0,47 до -0,51
Египет Nassar (2001)	Поперечный разрез данных по семейному бюджету, обследования за 1994/1995 годы и 1995/1996 годы	η_p = -0,27 до -0,82

Эстония Taal et al (2004)	Месячные данные, взятые из: - исследования доходов и расходов домохозяйств в Эмро, 1992–1999 годы; - статистическое управление Эстонии, 1996–1999 годы	η_p = -0,32
Европа (регион) Gallus, S.; Schiaffino, A.; La Vecchia, C.; Townsend, J.; Fernandez, E. (2006)	Данные за 2000 год по профилям стран в области борьбы против табака	η_p =-0,4 до -1,00
Индия Bhall et al (2005) Неопубликовано	- Организация национальных выборочных обследований. Национальное выборочное обследование за 1983 и 1999 годы - Национальное обследование состояния здоровья семей за 1998–1999 годы	Сигареты: η_p =-0,79 до -0,85 Биди: η_p =-0,58 до -0,83
Индия John, R. M. (2008)	Обследование ОНВО за 1999–2000 годы	Биди: η_p = -0,86 до -0,92 Сигареты: η_p = -0,18 до -0,41
Индонезия Adioetomo, Djutaharta, Hendratno (2001)	Данные Национального социально-экономического обследования 1999 года	η_p = -0,61
Индонезия Djutaharta, Surya, Pasay, Hendratno, Adioetomo (2002)	1. Годовые данные: 1970–2001 годы 2. Месячные данные: январь 1996 года – июнь 2001 года	η_p = -0,32 до -0,57
Индонезия Adoietomo *et al,* (2005)	Данные Национального социально-экономического обследования 1999 года, сбор данных осуществляло Центральное статистическое бюро	η_p =-0,61
Малайзия Ross, H.; Al-Sadat, N. A. M. (2007)	1990–2004 годы	η_p = -0,077 до -0,76
Мальдивская Республика InfoGlobal Consultants (2002)	Месячные данные: декабрь 1997 года – октябрь 2000 года	η_p = -1
Мьянма Kyaing (2003)	Данные на уровне домохозяйств (2000 год)	η_p = -1,619
Марокко Aloui (2003)	Совокупные годовые данные за 1965–2000 годы	η_p = -0,51 до -1,54
Непал Karki (2003)	Данные на уровне домохозяйств (2003 год)	η_p = -0,886

Россия Оглоблин и др. (2003 год)	Данные по домохозяйствам из национальных обследований 1996 и 1998 годов	Ценовая эластичность решения начать/продолжать курить =-0,085 до -0,628
Россия Lance, Akin, Loh and Dow (2002)	Обследование домохозяйств с охватом продолжительным периодом времени, 1992–2000 годы	η_p = – 0,02 до – 0,176
Южная Африка Berg and Kaempfer (2001)	Обследование домохозяйств, 1997 год (6500 черных домохозяйств и 1350 белых домохозяйств)	η_p = -0,8 до -1,79
Южная Африка Van Walbeek (2002)	Обследования доходов и расходов домохозяйств 1990 и 1995 годов	η_p = -0,81до -1,39
Шри-Ланка Arunatilake (2001)	Данные месячных временных рядов, 1999–2000 годы	η_p = -0,227 до -0,908
Шри-Ланка Arunatilake (2002)	Данные на уровне домохозяйств, 1999/2000 годы	η_p = -0,45
Таиланд Supakorn (1993)	Нет данных	η_p = -0,67
Таиланд Sartinsart (1993)	Линейная система расходов и данные на уровне домохозяйств за 1988 год	η_p = -0,09
Таиланд Sartinsart *et al.* (2003)	Социально-экономическое обследование домохозяйств 2000 года. Индекс потребительских цен Департамента коммерческой экономики. Министерство коммерции	η_p = -0,393
Турция Onder (2001)	Данные на уровне домохозяйств, обследование 1994 года	η_p = -0,41
Украина Красовский, Андреева, Крисанов, Машлякивский, Рудь (2001)	Национальное обследование от июня 2001 года	η_p = – 0,4
Украина Максим Машлякивский (2004)	Месячные данные за 1997–2003 годы	η_p = -0,3 до -0,48
Уругвай Ramos (2006)	Квартальные данные за 1991–2003 годы	η_p =-0,34 до -0,55

Таблица 5. Страны, осуществляющие целевые распределение поступлений от табачных налогов в разбивке по регионам

Регион/ страна	Число стран/ штатов	Связь между налогом и программой расходов	Вид программы расходов
Африка	3	Слабая	Широкая сфера охвата: молодежь, спорт и досуг (Мадагаскар), больница при Университете Браззавиля (Конго), здравоохранение (Коморские Острова)
Центральная и Южная Америка	9	Слабая	Широкая сфера охвата: здравоохранение (Сальвадор, Гватемала, Ямайка), образование, социальное страхование и пенсионное обеспечение (Коста-Рика), спорт (Колумбия), списание долгов и Комиссия по борьбе с раком (Уругвай), сельское хозяйство, включая субсидии табачным производителям (Аргентина), экстренная помощь (Парагвай). Узкая сфера охвата: Онкологический институт (Панама)
Европа	10	Слабая	Примеры расходов широкой сферы охвата: здравоохранение, социальное обеспечение, культура. Примеры расходов узкой сферы охвата: предотвращение курения, лечение болезней, связанных с табаком (Финляндия, Исландия, Польша, Сербия и Швейцария)
Северная Америка, США (федеральные программы и программы штатов	36	Слабая	Федеральный уровень: широкая сфера охвата (медицинское страхование детей). Штаты: широкая сфера охвата во всех штатах. Часто поступления распределяются между программами расходов в соответствии с заранее определенными долями. Примеры расходов: здравоохранение, образование, спортивно-досуговая деятельность
Северная Африка и Ближний Восток	7	Слабая	Широкая сфера охвата: Высокий совет по делам молодежи (Иордания), Фонд национальной солидарности (Тунис). Узкая сфера охвата: борьба с табаком и лечение болезней, связанных с табаком (Йемен), борьба с табаком (Джибути, Иран и Катар), медицинское страхование учащихся (Египет)
Юго-Восточная Азия	3	Слабая	Широкая сфера охвата: здравоохранение (Индия, Непал, Таиланд), социальное обеспечение (Индия)
Западная часть Тихого океана	6	Слабая	Широкая сфера охвата: здравоохранение (Корея, Монголия, Филиппины), образование (Маршалловы Острова), специальные счета по обслуживанию железных дорог и лесного хозяйства (Япония). Узкая сфера охвата: борьба с табаком (Тувалу)

ПРИМЕЧАНИЯ: данная таблица не является исчерпывающей и основывается на открытой информации с веб-сайтов правительств.
1. «Слабая» связь: поступления от табачных налогов частично выделяются в виде целевых ассигнований или программы расходов, получающие средства в рамках целевых ассигнований, также получают средства из других источников финансирования (например, сводные бюджетные средства). «Тесная» связь: все поступления выделяются в виде целевых ассигнований и программы расходов финансируются исключительно за счет целевым образом ассигнованных поступлений.
2. «Широкая» сфера охвата: программа расходов определена в широких рамках (например, здравоохранение, образование). «Узкая» сфера охвата: программа расходов определена в узких рамках или имеет конкретную цель (например, предотвращение курения).
Источник: данные ВОЗ, полученные из опросного листа ДГТЭ и из личных контактов.

Профилактика неинфекционных заболеваний (PND)
Инициатива по освобождению от табачной зависимости (TBK)
Всемирная организация здравоохранения
Avenue Appia 20
1211 Geneva 27
Switzerland
Телефон: (+ 41 22) 791 21 11
Телефакс: (+ 41 22) 791 31 11
http://www.who.int/tobacco/economics

ISBN 978 92 4 456399 1

