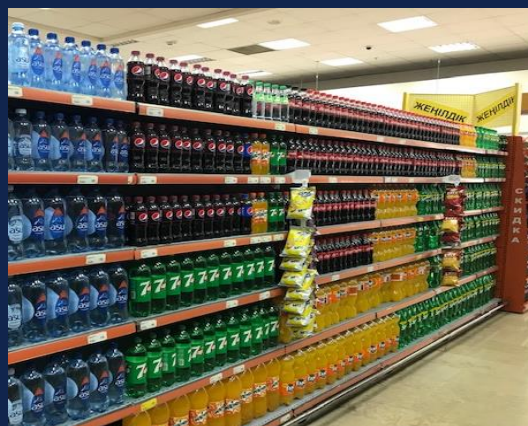


ОПРОВЕРЖЕНИЕ РАСПРОСТРАНЕННЫХ АРГУМЕНТОВ ПРОТИВ НАЛОГОВ НА СЛАДКИЕ НАПИТКИ

Либби Хаттерсли, Алессиа Тибау, Линн
Силвер, Кейт Мандевилл

Июнь 2020 г



КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ:

- При введении и обосновании налога на сахаросодержащие напитки (СН) юрисдикции должны быть готовы к значительному противостоянию.
- Аргументы против налогов СН очень похожи на аргументы против налогов на табачные изделия, например, о том, что налоги не эффективны, носят регрессивный характер, негативно отражаются на занятости и росте экономики, нарушают международное, региональное или национальное право.
- Эти аргументы можно успешно опровергнуть при внимательном, обдуманном подходе к формулировке и разработке налога с использованием убедительной, основанной на фактах логики и соблюдением надлежащего процесса.

Введение

Налогообложение сахаросодержащих напитков (СН) рекомендуется во всем мире как приоритетный компонент комплексного подхода к предотвращению и борьбе с неинфекционными заболеваниями (НИЗ), связанными с питанием. Свыше 50 налогов СН действует в более чем 40 странах, и еще множество правительств рассматривают их введение. Тем не менее, несмотря на активное применение налогов СН по всему миру, они продолжают сталкиваться со значительным противостоянием.

Аргументы против налогов СН, как правило, очень похожи на аргументы против налогов на табачные изделия, например, о том, что налоги не эффективны, носят регрессивный характер (ведут к непропорциональной нагрузке для менее обеспеченных слоев населения), негативно отражаются на занятости и росте экономики,

нарушают международное, региональное или национальное право. По всему миру эти аргументы очень эффективно используются противниками налога, чтобы помешать и подорвать общественную и политическую поддержку налогов СН, как предлагаемых, так и уже существующих.

Тем не менее, как показано в данной аналитической записке, эти аргументы не подкрепляются убедительными доказательствами. Ниже описаны распространенные аргументы против налогов СН, а также факты, которые можно использовать для опровержения каждого утверждения.

Аргументы против налогов СН

НАЛОГИ СН НОСЯТ РЕГРЕССИВНЫЙ ХАРАКТЕР

Налоги на продукты питания и напитки вызывают общую озабоченность по поводу их регрессивности и непропорциональной нагрузки на менее

обеспеченные слои населения. В краткосрочной перспективе, увеличение цен, связанное с налогами на вредные для здоровья продукты питания, может вызвать более высокую нагрузку для малообеспеченных домохозяйств, которые тратят более большую часть своих доходов на ССН. В то же время, поскольку малообеспеченные потребители сильнее реагируют на увеличение цен, предполагается, что они больше всех сократят свои расходы на ССН в ответ на налог (Сасси и др. 2018).

В долгосрочной перспективе предполагается, что наибольшие выгоды для здоровья от налогов ССН получают малообеспеченные потребители, среди которых непропорционально велика нагрузка на здоровье и расходы в связи с проблемами ожирения и НИЗ, связанных с питанием. Сокращение потребления ССН и снижение распространенности заболеваний, связанных с ССН, приведут к снижению медицинских расходов населения и увеличению заработков в результате увеличения лет продуктивной жизни. Расширенный анализ выгод-затрат, выполненный для оценки чистого воздействия налога ССН на доходы населения в Казахстане, в том числе воздействия на расходы домохозяйств на ССН, медицинские расходы, связанные с ССН, из собственных средств, производительность в результате увеличения лет трудоспособной жизни, показал, что малообеспеченные домохозяйства в долгосрочной перспективе получают от налога больше выгод в относительном выражении, чем децили населения с более высоким доходом (Всемирный банк 2019b).

Использование поступлений от налога ССН для финансирования программ, направленных на малообеспеченные сообщества или уменьшение неравенства (например, программы по продовольствию и питанию на базе школ или сообществ, программы здравоохранения или образования для детей младшего возраста, общие образовательные программы или улучшение общественных объектов) может дополнительно усилить положительное воздействие на равенство (Коули и др. 2019; Тоу и др. 2018).

НАЛОГИ ССН НЕ ЭФФЕКТИВНЫ

Распространенный аргумент, используемый противниками налога ССН, – это, что налоги не эффективны, потому что потребители просто заменяют облагаемые налогом продукты другими подобными продуктами, которые не облагаются налогом, но не обязательно менее вредны для здоровья (например, другими калорийными напитками, не включенными в налогообложение), или будут покупать их за границей.

Однако оценка введенных налогов показала, что несмотря на некоторую степень замещения и покупок за границей во всех юрисдикциях, общий эффект хорошо разработанных налогов положителен. Хорошо разработанные налоги с широкой базой могут минимизировать утечки и поощрять замещение более полезными для здоровья продуктами питания и напитками.

Еще один распространенный аргумент – это, что более мягкие меры политики, например, добровольное изменение рецептуры или просвещение по вопросам питания, в равной степени эффективны или даже более эффективны, чем налоги ССН. Однако сейчас уже есть убедительные доказательства, полученные в результате оценки введенных налогов, испытаний и моделирования, показывающие, что меры налогового-бюджетной политики эффективны в сокращении потребления, в частности, когда они реализуются в рамках комплексного подхода к борьбе с ожирением и НИЗ, связанными с питанием (Тоу и др. 2018).

НАЛОГИ ССН ПРИВОДЯТ К ПОТЕРЕ РАБОЧИХ МЕСТ И ВРЕДЯТ ЭКОНОМИКЕ

Распространенный аргумент против налогов ССН – это, что снижение спроса на ССН вредит предприятиям, приводит к потере рабочих мест и замедляет рост экономики. В Аналитической записке по здравоохранению, питанию и населению по схожей теме описаны имеющиеся доказательства о воздействии налогов ССН на бизнес, занятость и производительность из независимых (т.е. не финансируемых отраслью) исследований. Эти исследования опровергают аргументы против налогов ССН путем последовательного определения чистого положительного экономического воздействия, в том числе на общий рост занятости и производительности и увеличение государственных расходов. Они подкрепляются результатами недавнего систематического обзора (Маунси и др. 2020).

В Мексике, например, налог ССН не повлиял на занятость, при этом продемонстрированная способность налога приносить доходы, а также потенциал использования этих доходов для улучшения снабжения безопасной питьевой воды, стали главным фактором в решении правительства Мексики оставить налог, несмотря на сохраняющееся противостояние отрасли (Тоу и др. 2018). Аналогичным образом, нет свидетельств потери рабочих мест после введения налога ССН в Филадельфии (Лоуман и др. 2019).

Исследования на основе моделирования тоже не указывают на изменения в уровне занятости или

безработицы после введения налогов ССН, так как потенциальное сокращение рабочих мест в облагаемом налогом секторе компенсируется приростом рабочих мест в других секторах. Так, моделирование по гипотетическому 20-процентному налогу ССН в Калифорнии показало, что, несмотря на вероятность небольшого уменьшения занятости в отрасли производства напитков, оно более чем компенсируется увеличением занятости в других отраслях и в государственном секторе (Пауэлл и др. 2014).

НАЛОГИ ССН НЕГАТИВНО ОТРАЖАЮТСЯ НА РЕЙТИНГЕ СТРАНЫ В DOING BUSINESS

Ежегодное исследование Всемирного банка «Doing Business» представляет количественные индикаторы регулирования бизнеса и защиты прав собственности, которые можно сравнивать по 190 странам, от Афганистана и Зимбабве, за разные периоды времени. Исследование содержит анализ регулирования и поощряет эффективность и легкость ведения бизнеса, в том числе индикатор по налогообложению.

Правительства могут быть обеспокоены возможным влиянием налога ССН на позиции страны в годовом рейтинге. Однако группа Всемирного банка, занимающаяся рейтингом, подтвердила, что акцизные налоги не включаются в данные, используемые для данного индикатора, поэтому акцизный налог на сладкие напитки не влияет на позиции страны в рейтинге «Doing Business».

НАЛОГИ ССН БУДУТ СТИМУЛИРОВАТЬ НЕЗАКОННУЮ ТОРГОВЛЮ

Несмотря на нехватку данных о незаконной трансграничной торговле ССН, международный опыт пограничного контроля в отношении табачных изделий и спиртных напитков показывает, что увеличение налогов само по себе не является решающим фактором, вызывающим незаконную торговлю. Так, введение значительных пошлин на табачные изделия и спиртные напитки в Ботсване не привело к существенному увеличению трансграничной контрабанды (Всемирный банк 2019а).

Опыт мониторинга и взыскания налогов на табачные изделия и спиртные напитки может также дать ценную информацию для целей налогообложения ССН, в частности путем использования акцизных марок и систем учета движения¹ (см. пример во Вставке 1).

Статья 8 Протокола ВОЗ по ликвидации незаконной торговли табачными изделиями предусматривает

использование акцизных марок в целях обеспечения соблюдения и взыскания налогов на табачные изделия (ВОЗ 2013). В идеале, у этих знаков должно быть несколько слоев безопасности, они должны быть неустранимыми, не нарушаться при вскрытии упаковки и сочетаться с нисходящей верификацией (для выявления наличия или отсутствия подлинной марки на подакцизных товарах). Они должны

Вставка 1. Международный опыт по мониторингу и взысканию налогов на табачные изделия и спиртные напитки

Филиппины. Реформы в структуре акцизов на табачные изделия, начатые в 2012 году, в рамках Закона о реформе налога «на пороки», сочетались с укреплением широкого перечня мер мониторинга и взыскания налогов, направленных на борьбу с незаконными потоками. Эти меры включали использование обязательных акцизных марок, лицензирование, аудит и применение строгих санкций к нарушителям. Система мониторинга отслеживает розничные цены, наличие или отсутствие акцизных марок, соответствие требованиям по предупреждению о вреде для здоровья на упаковке. Еженедельные подтверждения о наличии акцизных марок (как косвенный показатель для определения незаконной торговли из-за отсутствия акцизной марки) увеличились за один год на некоторых крупных городских рынках с менее 40 процентов до почти 98 процентов (2015–2016 годы).

Армения. Правительство Армении внедрило усовершенствованную систему учета движения табачных изделий и спиртных напитков при Министерстве финансов. Система включает контроль использования акцизных марок с уникальными, безопасными, неустранимыми опознавательными знаками. Они позволяют проверять правильное применение акцизной марки в соответствии с категорией продукта, количеством, датами и местом производства, напрямую или при помощи ссылки на базу данных Министерства финансов. Технология акцизных марок отличает марки для бутылированной продукции (включая спиртные напитки) от марок для сигарет и других табачных изделий. Марки для бутылок содержат код быстрого реагирования (QRС), который можно считывать при помощи смартфонов и специальных сканеров. База данных позволяет определять происхождение налогооблагаемой продукции, точку производства, предполагаемый рынок розничной реализации (если применимо), мониторинг и контроль движения продукции и ее правового статуса. При установлении отсутствия марки или ненадлежащей марки действуют команды быстрого реагирования. Любое уклонение от налога на сумму свыше

подкрепляться правилами и санкциями за уклонение от налогов, подделку и продажу подакцизных товаров без надлежащего содержания продукции и маркировки, предупреждающей о вреде для здоровья.

Использование акцизных марок на продукции ССН обеспечит инструменты идентификации для целей налогового администрирования и поможет в борьбе с возможной незаконной торговлей путем выявления уклонения от налогов. Кроме того, они помогут в работе системы учета движения, которые могут способствовать борьбе с занижением декларируемого внутреннего производства, производством, декларируемым для экспорта и впоследствии реализуемым на внутреннем рынке, и с трансграничной незаконной торговлей.

НАЛОГИ ССН ЯВЛЯЮТСЯ ДИСКРИМИНАЦИОННЫМИ

Налоги могут оспариваться в рамках правил международной торговли или стать предметом судебных исков, если они будут применяться только к определенным продуктам и не распространяться на другие (т.е. дискриминация по типу продукции или стране происхождения) (Джордж 2019). Однако эти претензии можно оспорить, если налоговые меры не являются дискриминационными (одинаково применяются к одинаковым продуктам, произведенным внутри страны, и ввезенным в страну) и четко обоснованы в части их влияния на здоровье населения.

Производители могут также утверждать, что другие пищевые продукты содержат такое же большое количество сахара, и что их несправедливо выделяют. Однако ССН играют уникальную важную роль как источник добавленного сахара в питании, не имеющего питательную ценность, за исключением энергии.

НАЛОГИ ССН ЯВЛЯЮТСЯ НЕКОНСТИТУЦИОННЫМИ ИЛИ НЕЗАКОННЫМИ

Опыт борьбы с табакокурением показывает, что налоги могут оспариваться в рамках международного, регионального и национального права на основании того, что у правительств нет законных полномочий вводить их, что они нарушают права или законные ожидания компаний, посягают на права индивидуальных потребителей или не соблюдают надлежащий процесс (Джордж 2019).

Суверенное право правительств осуществлять регулирование в общественных интересах, в том числе для защиты здоровья населения, защищено конституциями и законами стран и международным

правом в сфере торговли и инвестиций. Тем не менее, правительства должны обеспечить, что они полностью учли все соответствующие нормативно-правовые документы, что у них есть соответствующие полномочия для введения налога ССН (особенно в случае, когда налоги ССН рассматриваются на субнациональном уровне), и что был соблюден надлежащий процесс при разработке этой меры, в том числе консультации с отраслью, гражданским обществом и населением.

Заключение

Хорошо разработанные и оцененные налоги ССН последовательно демонстрируют, что они приводят к: а) увеличению розничных цен, и б) уменьшению продаж и покупки облагаемых налогом напитков, при этом наибольшее сокращение происходит среди менее благополучных слоев населения. Подавляющее большинство независимых исследований, проведенных на основе моделирования, прогнозирует, что малообеспеченные категории населения больше всего выигрывают от налогов ССН в долгосрочной перспективе в результате улучшения здоровья и снижения медицинских расходов. Независимые (не финансируемые отраслью) исследования по налогам ССН также последовательно указывают на чистое положительное экономическое воздействие, в том числе на общий рост занятости и производительности и увеличение государственных расходов.

Опыт по существующим налогам ССН (а также опыт по борьбе с табакокурением и злоупотреблением спиртными напитками) показывает, что внимательный, обдуманный подход к формулировке и разработке налога, использование убедительной, основанной на фактах логики и соблюдение надлежащего процесса имеют принципиальное значение для обеспечения устойчивого и эффективного налога с широкой поддержкой. Кроме того, это минимизирует риск дорогостоящих, продолжительных судебных разбирательств.

Использованная литература

Коули, Дж., А. М. Тоу, К. Вен и Д. Фрисволд. 2019. «Экономика налогов на сахаросодержащие напитки: обзор воздействия на цены, продажи, трансграничные покупки и потребление». *Ann Rev Nut.* 39:8.1–8.22.

Джордж А. 2019. «Налоги на сахаросодержащие напитки, противостояние отрасли, применение уроков судебных исков, связанных с мерами борьбы с табакокурением». *Health Economics, Policy and Law* 14 (4): 509–535.

Лоуман, Х. Г., С. Н. Бляйх, Дж. Ян, М. Т. Левассер, Н. Митра, С. А. Роберто. 2019. «Заявления о безработице в Филадельфии спустя год после введения налога на сахаросодержащие напитки». *PLOS ONE* 14 (3): e0213218.

Маунси, С., Вирман, Л., Ян, С., Тоу, А. М. «Макроэкономическое воздействие налогового-бюджетной политики, связанной с вопросами питания, для профилактики НИЗ: систематический обзор». *Economics and Human Biology*, 2020; 37: 100854.

Пауэлл, Л. М., Р. Вада, Дж. Дж. Перски, Ф. Дж. Чалупка. 2014. «Воздействие налогов на сахаросодержащие напитки на занятость». *Am J Public Health* 104 (4): 672–677.

Сасси, Ф., А. Беллони, А. Дж. Мирелман, М. Сурке, А. Томас, Н. Салти, С. Велаккал, С. Висарутвонг, Б. М. Попкин, Р. Нугент. 2018. «Воздействие ценовых политик, направленных на стимулирование здорового образа жизни, на равенство». *The Lancet* 391 (10134): 2059-2070.

Тоу, А. М., С. М. Доунс, С. Майес, Х. Тревена, Т. Ваканивалу, Дж. Коули. 2018. «Налогово-бюджетная политика, направленная на улучшение питания и профилактику неинфекционных заболеваний: от рекомендаций к действиям». *Bull World Health Organ* 96:201–210.


ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения). 2013. *Протокол по ликвидации незаконной торговли табачными изделиями*. Женева: Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака. Доступ осуществлен 20 января 2020 г.
https://www.who.int/fctc/protocol/illicit_trade/protocol-publication/en/.

Всемирный банк. 2019а. *Противодействие незаконной торговле табачными изделиями: мировой обзор опыта стран*. Вашингтон, Округ Колумбия: Глобальная программа Группы Всемирного банка по борьбе против табака.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/Contenting-Ilicit-Tobacco-Trade-a-Global-Review-of-Country-Experiences>.

———. 2019b. *Воздействие налога на сахаросодержащие напитки на здоровье населения и распределение ресурсов в Казахстане*.

позволяющими отслеживать движение табачных изделий и других продуктов по цепочке снабжение – отслеживание движения продуктов путем передачи данных о движении в национальную базу данных обмена информацией (ВОЗ 2013).

В настоящей Аналитической записке Глобальной практики по здравоохранению, питанию и населению представлены выводы программы Всемирного банка по поддержке правительств разных стран мира в их работе по разработке и введению налогов на ССН. Финансовая поддержка для этой работы предоставлена Правительством Японии через Японский целевой фонд по питанию.



Заключительные примечания

1 В системе учета движения маркировки (например, акцизные

Аналитические записки Глобальной практики Всемирного банка по здравоохранению, питанию и населению — это краткие справочные материалы, содержащие основные сведения по конкретной теме, касающейся здравоохранения, питания и населения, с кратким описанием новых выводов и данных. Они могут быть посвящены определенной проблеме и основным мерам, доказавшим свою эффективность в улучшении здоровья населения, или рассказывать о новых выводах и опыте регионов. Дополнительную информацию по этой теме можно найти на веб-сайте: www.worldbank.org/health.

марки) сочетаются с национальными структурами учета,