ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

СОКРАЩЕНИЕ ПОТРЕБЛЕНИЯ ТАБАКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ПОМОЩИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: СМОДЕЛИРОВАННАЯ ОЦЕНКА ДВУХ ВАРИАНТОВ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК ТАБЛИЦ 2
СПИСОК РИСУНКОВ 3
СПИСОК ТЕКСТОВЫХ ВСТАВОК 4
Выражение признательности 5
Предисловие 6
Ущерб от потребления табака 6
Использование налогообложения для сокращения потребления табака 7
Общий обзор 9
Потребление табака в Российской Федерации 9
Результаты сценарного моделирования на 2018–2021 гг. 10
Сокращение потребления табачных изделий 11
Увеличение налоговых поступлений 11
Резюме 13
Раздел 1. Моделирование влияния повышения налогов на табак на доходы государства.. 14
Текущее состояние рынка сигарет Российской Федерации 14
Текущая структура налогообложения табачных изделий в Российской Федерации 17
Моделирование влияния повышения налогов на табак на потребление и налоговые поступления 17
Оценка воздействия повышения налогов на табак в Российской Федерации 21
Влияние эластичности по цене и доходу на потребление, розничную цену и государственные доходы, 2018–2021 гг. 30
Раздел 2. Предварительные выводы и рекомендации 34
Приложение 1. Макроэкономические показатели, фактические (2010–2017 гг.) и прогнозируемые (2018–2021 гг.), в Российской Федерации 35
Приложение 2. Сценарии налогообложения табачных изделий – Предполагаемая эластичность по цене и доходу для стран с доходом выше среднего и стран с высоким доходом 36
Ссылки 37
Концевые сноски 39

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Сценарии на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации и предлагаемых изменений налоговой политики в Российской Федерации, 2018–2021 гг.

Таблица 2. Динамика розничных цен и доли рыночных сегментов сигарет в Российской Федерации в 2010–2017 гг.

Таблица 3. Структура налогов на сигареты в Российской Федерации в 2010–2017 гг.

Таблица 4. Исходные/фактические смоделированные значения для сценариев повышения акцизов на сигареты в 2016–2017 гг.

Таблица 5. Структура налогов на сигареты в Российской Федерации в 2017–2021 гг. и по сценарию на основе минимальных ставок акцизов в ЕС на 2019–2021 гг.

Таблица 6. Сводная таблица расчетов акцизов на сигареты и вклада в ВВП при реализации сценария на основе принятой редакции Налогового кодекса Российской Федерации, 2018–2021 гг.

Таблица 7. Сводная таблица расчетов акцизов на сигареты и вклада в ВВП по сценарию на основе минимальных ставок акцизов в ЕС, Российская Федерация, 2018–2021 гг.

Таблица 8. Чувствительность потребления, розничной цены и государственных доходов от табачных изделий к выбору эластичности по цене и доходу, Российская Федерация

СПИСОК РИСУНКОВ

Рис. 1. Динамика рынка сигарет в Российской Федерации в 2010–2017 гг.

Рис. 2. Динамика рынка сигарет в 2010–2017 гг. и прогнозный сценарий на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации

Рис. 3. Динамика российского рынка сигарет в 2010–2017 гг. и прогнозные значения по сценарию на основе минимальных ставок акцизов в ЕС

СПИСОК ТЕКСТОВЫХ ВСТАВОК

Текстовая вставка 1. Диапазоны эластичности по цене и доходу, выбранные для анализа чувствительности[a]

Текстовая вставка 2. Влияние среднего акциза на среднюю розничную цену пачки из 20 сигарет, 2017–2021 гг., по сценарию на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации (прогноз)

Текстовая вставка 3. Влияние среднего акциза на табак на среднюю розничную цену пачки из 20 сигарет по сценарию на основе минимальных ставок акцизов в ЕС, Российская Федерация, 2017–2021 гг.

Текстовая вставка 4. Анализ чувствительности эластичности спроса на сигареты к выбору эластичности по цене и доходу

Выражение признательности

Настоящая работа была подготовлена группой экспертов под руководством Патрисио В. Маркеса, ведущего специалиста по общественному здравоохранению и координатора Глобальной программы по борьбе с табаком Группы Всемирного банка (ГВБ). В состав группы входят: Альберто Гонима, инженер и эксперт по моделированию; Полина Кузнецова, консультант ГВБ, Институт социального анализа и прогнозирования РАНХиГС (Москва); Дарья Халтурина, заведующая отделением профилактики факторов риска Центрального НИИ организации и информатизации здравоохранения Минздрава России; Севиль Салахутдинова, старший специалист по вопросам здравоохранения, Глобальная практика по вопросам здравоохранения, питания и населения ГВБ; Елена Замятина, специалист отделения профилактики факторов риска Центрального НИИ организации и информатизации здравоохранения Минздрава России; Татьяна Зубкова, специалист отделения профилактики факторов риска Центрального НИИ организации и информатизации здравоохранения Минздрава России.

Предисловие

Повышение налогов на табачные изделия – это важный инструмент государственной политики, направленный на сокращение распространенности курения и укрепление общественного здоровья в странах мира – как в экономически развитых странах, так и в развивающихся странах (странах с формирующимся рынком). Акцизы на табак позволяют достичь две ключевые перспективные цели: (а) решение задачи общественного здравоохранения по снижению спроса на табачную продукцию (в частности, потребления этой продукции курильщиками со стажем) и сокращения числа начинающих курильщиков в результате повышения цен, сопровождающего введение налогов; и (б) увеличение общих поступлений от налогов, которые в странах с низким и средним доходом можно использовать для финансирования социальной сферы и всеобщего охвата медико-санитарными услугами. Из этих двух целей совершенствованию системы общественного здравоохранения следует уделять первоочередное внимание по сравнению с увеличением доходной части бюджета.

Рекомендации Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) гласят, что увеличение налогообложения должно являться одним из ключевых компонентов любого подхода, направленного на сокращение потребления табака, учитывая, что, если все страны увеличат ставки акцизов на сигареты на 50%, количество курильщиков сократится на 49 млн, и удастся избежать по крайней мере 11 млн смертей, связанных с употреблением табака.

Ущерб от потребления табака

Потребление табака несомненно вредно для людей, экономики и препятствует борьбе с бедностью. Табак убивает не менее половины постоянных курильщиков, каждый год от него гибнет больше людей, чем от ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и малярии вместе взятых. При этом бремя болезней и смертей, вызванных табаком, все возрастает. В XX веке от курения умерло около 100 млн. человек. Если сохранятся нынешние тенденции потребления табака, в текущем столетии от него умрет порядка 1 миллиарда человек, по большей части в странах с низким и средним доходом (Jha 2009; Jha and Peto 2014; Peto and Lopez 2001).

Наряду с отдельно взятыми людьми страдают и системы здравоохранения в целом. Лечение многочисленных хронических заболеваний, вызванных или усугубленных курением, ведет к росту ежегодных расходов на медицинское обслуживание и отвлечению ресурсов, которые можно было бы использовать для решения других проблем, связанных с охраной здоровья или развитием по приоритетным направлениям.

Смертность, связанная с потреблением табака, наносит значительный вред экономике. По оценкам специалистов, общий экономический ущерб от курения (включая потери работоспособности вследствие смерти и нетрудоспособности) превышает 1,4 триллиона долларов США[1] в год, что составляет 1,8% годового мирового ВВП (Goodchild, Nargis, and Tursan d'Espaignet 2017).

Это экономическое бремя несут, в основном, люди и страны, которые меньше всего могут это себе позволить. Более 80% курильщиков мира живет в странах с низким и средним доходом. Внутри стран табачной зависимостью страдают в первую очередь слои населения с более низкими уровнями доходов и образования. Курильщики из бедных слоев населения тратят более значительную долю своего дохода на табачные изделия, чем более обеспеченные курильщики, при этом бедные больше других курильщиков страдают от заболеваний, вызываемых курением. Расходы на медицинскую помощь и потери дохода, связанные с этими заболеваниями, приводят к тому, что каждый год миллионы домохозяйств страдают от финансовых кризисов и возрастающей нищеты. В то же время потребление табака ведет к снижению потенциала роста доходов, особенно среди молодежи, и сокращению производительности труда работников.

Необходимо последовательно усиливать и ужесточать борьбу с курением, чтобы добиться достижения рекомендованной ВОЗ цели по снижению распространенности курения к 2030 г. не менее, чем на 30%, что позволит к концу XXI века предотвратить смерть по меньшей мере 200 млн. человек из числа нынешних и будущих курильщиков (WHO 2013). Снижение распространенности курения в таких масштабах также имеет важнейшее значение для решения здравоохранительных и социальных задач, предусмотренных в Целях устойчивого развития ООН (United Nations 2015).

Использование налогообложения для сокращения потребления табака

Резкое повышение налогов (а, следовательно, и цен) с их последующей корректировкой с учетом инфляции и увеличения ценовой доступности вследствие роста доходов населения является единственной в своем роде и наиболее экономически целесообразной мерой по сокращению потребления табака.

Эта мера особенно действенна, если она применяется в сочетании с другими мерами, предусмотренными в программе ВОЗ по борьбе против табака (MPOWER) – причем особенно для стран с низким и средним доходом (СНСД), в которых курильщики наиболее чувствительны к ценам (IARC 2011; NCI and WHO 2016; Jha and Chaloupka 1999).

Единственным надежным способом сокращения курения в масштабах, необходимых для достижения целей ВОЗ и ООН, является трехкратное повышение акцизов на табак в большинстве СНСД. Трехкратное повышение акцизов повлечет за собой повышение розничной цены на сигареты ориентировочно в 2 раза, что приведет к сокращению потребления табака примерно на 40% (Jha, Marquez, and Dutta 2017), а также к снижению рисков заболеваний и преждевременной смерти, вызванных курением, как это показано в недавних исследованиях, выполненных в Китае, Республике Корея, Украине и США (Verguet et al 2015; Webber et al 2017).

Таким образом, при повышении налогов на табак чрезвычайно важно помнить о том, что принятие этой меры фискальной политики необходимо по следующим причинам:

- с курением в значительной степени связаны уровень смертности и неравенство в уровнях смертности;
- цена на табак играет важную роль в распространенности курения;

- налоги на табак играют важную роль при формировании цен на сигареты;
- налоги на табак в совокупности приносят значительную пользу общественному здравоохранению;
- налоги на табак приносят пользу в первую очередь для домохозяйств с низким доходом.

Общий обзор

Потребление табака в Российской Федерации

В 2000 г. Российская Федерация занимала одно из первых мест в мире по потреблению табака. Табак потребляло почти 40% взрослого населения страны, причем наблюдался постоянный рост курения среди молодежи и женщин. Для решения этой проблемы Правительство Российской Федерации в 2008 г. ратифицировало Рамочную конвенцию ВОЗ по борьбе против табака и приступило к осуществлению широкого круга мероприятий по борьбе с курением. По данным ВОЗ, за период с 2009 по 2016 гг. этот комплексный подход к борьбе с табакокурением позволил сократить численность курящих на 21,5%, а продажи табачных изделий – почти на 30%.[2]

Использование комплексного подхода

В 2013 г. в России был принят Федеральный закон 15-ФЗ,[3] являющийся одним из наиболее всеобъемлющих антитабачных законов в мире, и в 2014 г. в стране было отмечено самое значительное снижение продаж табачной продукции. Закон предусматривает:

- полный запрет на курение в общественных местах, в том числе на территориях и в помещениях медицинских и образовательных учреждений, на объектах спорта и в учреждениях культуры;
- полный запрет рекламы, стимулирования продажи табака и спонсорства табака;
- ценовые и налоговые меры, направленные на сокращение спроса на табачные изделия.

Федеральный закон 15-ФЗ соответствует духу Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (юридически обязательное соглашение, ратифицированное в 181 стране мира) и направлен на охрану здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака. Этот закон предусматривает разработку «ценовых и налоговых мер, направленных на сокращение спроса на табачные изделия», в соответствии со статьей 13 данного закона, включающей меры по повышению акцизов на табачные изделия.

Сокращение потребления табака как составная часть процесса достижения Целей устойчивого развития

Россия, как и многие другие страны, разрабатывает свою политику по борьбе против табака и связанных с потреблением табака заболеваний на основе Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ ВОЗ). Задача 3.4 Целей устойчивого развития ООН направлена на снижение на треть преждевременной смертности от неинфекционных заболеваний (например, заболеваний, вызванных курением) к 2030 г. Задача 3а специально предусматривает обязанность стран выполнять РКБТ ВОЗ с целью борьбы с неинфекционными заболеваниями. Включение вопросов борьбы против табака и реализации РКБТ ВОЗ как одной из ключевых задач ЦУР свидетельствует о признании масштабов эпидемии курения. Это также показывает, что все страны мира должны

уделять первоочередное внимание вопросам борьбы против табака и принимать решительные меры по борьбе с курением.

Результаты сценарного моделирования на 2018–2021 гг.

При моделировании было рассмотрено предложение о гармонизации налогообложения табачных изделий в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Предлагаемый уровень максимальной ставки акцизов, которая по предварительным расчетам к 2020 г. должна составить 32 евро (допустимое отклонение +10% или 35,1 евро)[4] за 1000 сигарет, будет достигнут в России к концу 2018 г., как показано в Таблице 1 (35,45 евро, оценки сотрудников Всемирного банка). Исследовательская группа также рассмотрела приверженность России рекомендациям, содержащимся в РКБТ ВОЗ, к которой Россия официально присоединилась после того, как Президент Российской Федерации подписал эту конвенцию 24 апреля 2008 г.[5]

В соответствии с Концепцией осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 - 2015 годы, Россия должна постепенно повышать налог на табачные изделия и устанавливать размер адвалорной ставки и специфических налогов на схожем или более высоком уровне, чем средний уровень, установленный в странах, входящих в Европейский регион ВОЗ. Согласно директиве Европейского Союза,[6] эта сумма должна быть равна не менее чем 90 евро за 1000 сигарет и составлять как минимум 60% от средневзвешенной розничной продажной цены сигарет, выпущенных в продажу.

Средство моделирования, использованное при составлении настоящего отчета[7] (и адаптированное к структуре налогообложения России), позволяет оценивать: (а) потенциальное воздействие мер табачной налоговой политики на цену и потребление преждевременной смертностью и утратой трудоспособности, связанными с заболеваниями, вызванными курением; и (б) потенциальную возможность мобилизации внутренних ресурсов страны на основе налоговой политики с целью повышения бюджетной обеспеченности государства для финансирования приоритетных инвестиций и программ на благо всего населения страны.

В Таблице 1 представлены результаты моделирования процесса повышения акцизов в период 2018–2021 гг., в том числе средний размер акциза и варианты мобилизации внутренних доходов; в Таблице также приводится сравнение размера акцизов на табак, уже включенного в действующий налоговый кодекс страны, с размером акциза, необходимым для достижения минимальных уровней акцизов в ЕС к 2021 г. (сценарий достижения минимальных ставок акциза в ЕС).

Повышение налога на табачные изделия: 2 сценария

Было смоделировано 2 сценария.

Сценарий на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации: было проведено моделирование акцизов на период 2018–2021 гг. с поддержанием адвалорного акциза на уровне 14,5% с учетом повышения простого и минимального специфического акциза на 10% в период июль-декабрь 2018 г.; на 10% в 2019 г.; и лишь на 4% в 2020 и 2021 гг.

В 2018 г. средний прогнозируемый размер акциза на сигареты должен составить 35,5 евро за 1000 сигарет, что позволяет досрочно достичь уровень, предложенный в рамках ЕАЭС на 2020 г. К 2019 г. средний акциз прогнозируется в размере 37,95 евро за 1000 сигарет, с небольшим ростом в 2020 и 2021 гг. в размере 38,57 и 39,05 евро соответственно.

Сценарий на основе минимальных ставок акцизов в ЕС: в соответствии с данным сценарием в 2018 г. сохраняется размер ставок акцизов, предусмотренный в действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации; в 2019 г. предусматривается повышение простой и минимальной специфических ставок акцизов на 46%, а в 2020 и 2021 гг. предусматривается повышение простой простой и минимальной специфических ставок акцизов на 45%, что позволит к 2021 г. достичь предполагаемый уровень минимальных ставок акцизов в ЕС в размере 90 евро за 1000 сигарет.

Средняя прогнозируемая ставка акциза на сигареты в 2018 г. должна остаться на уровне действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации; в 2019 г. прогнозируется ее рост до 47,01 евро за 1000 сигарет; к 2020 г. – до 64,22 евро за 1000 сигарет; и к 2021 г. – до 90 евро за 1000 сигарет.

Сокращение потребления табачных изделий

Сценарий на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации: по расчетам общее количество налогооблагаемых сигарет (что эквивалентно потреблению) должно сократиться на 2,3% в 2019 г., останется статичным или слегка сократится на 1,1% к 2020 г. и на 0,4% - к 2021 г. Это связано с небольшим (на 4%) повышением специфического акциза, которое ниже уровней инфляции 7,2% и 4,1%, прогнозируемых на 2020–2021 гг., и роста реальной заработной платы работника на 1,5% и 2,3% (по прогнозам Министерства экономического развития).[8]

Сценарий на основе минимальных ставок акцизов в ЕС: по расчетам общее количество налогооблагаемых сигарет (что характеризует потребление) должно сократиться на 6,7% в 2019 г.; на 8,3% в 2020 г. и 9,0 - в 2021 г.

Увеличение налоговых поступлений

Сценарий на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации: Суммарные доходы бюджета от акцизов на табак (акцизы, НДС и импортные пошлины) возрастут с уровня 824,9 млрд рублей (14,1 млрд долларов США), прогнозируемого на 2017 г. (0,9% ВВП), до:

- 882,5 млрд рублей (14,5 млрд долларов США) в 2018 г. (0,88% ВВП);
- 984,0 млрд рублей (15,6 млрд долларов США) в 2019 г. (0,93% ВВП);
- 1036 млрд рублей (16,2 млрд долларов США) в 2020 г. (0,93% ВВП);
- 1080 млрд рублей (16,9 млрд долларов США) в 2021 г. (0,90% ВВП).

Таблица 1. Сценарии на основе действующего действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации и предлагаемых изменений налоговой политики в Российской Федерации, 2018–2021[a]

	Год	Сценарий налоговой политики Налогового кодекса Российской Федерации, 2017–2021 гг.	Сценарий налоговой политики: на основе минимальных ставок акцизов в ЕС: €90/1000, включая 14,5% максимальной розничной цены (МРЦ), 2019–2021 гг.	Увели-чение
Сценарий действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации (прогноз)	**2018**	**2018 г. (январь–июнь по действ. Налоговому кодексу 1562/1000 + 14,5% РЦП, но не менее 2123/1000); (июль–декабрь по Налоговому кодексу 1718/1000 + 14,5%, но не менее 2335/1000)**	**То же, что по действующей редакции Налогового кодекса**	
Средний акциз в на 1000 сигарет в евро		**€35,45**		
Общие доходы от акцизов на табак (млрд руб.)		**639,1**		
Общие доходы от акцизов на табак (млрд долларов США)		**10,5**		
Суммарные доходы бюджета от налогов на табак (акцизы, НДС и импортные пошлины – млрд руб.)		**882,5**		
Суммарные доходы бюджета от налогов на табак (акцизы, НДС и импортные пошлины – млрд долларов США)		**14,5**		
Сценарий действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации в сравнении с предлагаемой мерой налоговой политики (прогноз)	**2019**	**2019 г. по действ. Нал. кодексу 1890/1000 + 14,5% МРЦ, но не менее 2568/1000**	**2019 г. на основе минимальных ставок акцизов в ЕС: 2508/1000, включая 14,5% МРЦ, но не менее 3409/1000**	**Увели-чение**
Средний акциз на 1000 сигарет в евро		**€37,95**	**€47,02**	**€9,07**
Общие доходы от акцизов на табака (млрд руб.)		**696,8**	**825,0**	**128,2**
Общие доходы от акцизов на табак (млрд долларов США)		**11,0**	**13,1**	**2,1**
Суммарные доходы бюджета от налогов на табак (млрд руб.)		**984,0**	**1136,2**	**152,2**
Суммарные доходы бюджета от налогов на табак (млрд долларов США)		**15,6**	**18,0**	**2,4**
Сравнение сценариев действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации и предлагаемой меры государственной политики (прогноз)	**2020**	**2020 г. по действ. Нал. кодексу 1,966/1,000 + 14,5% МРЦ, но не менее 2671/1000**	**2020 г. на основе минимальных ставок акцизов в ЕС: 3637/1000, включая 14,5% МРЦ, но не менее 4943/1000**	
Средний акциз на 1000 сигарет в евро		**€38,57**	**€64,22**	**€25,65**
Общие доходы от акцизов на табак (млрд руб.)		**732,6**	**1080,6**	**348,0**
Общие доходы от акцизов на табак (млрд долларов США)		**11,5**	**16,9**	**5,4**
Суммарные доходы бюджета от налогов на табак (млрд руб.)		**1035,9**	**1459,1**	**423,2**
Суммарные доходы бюджета от налогов на табак (млрд долларов США)		**16,2**	**22,9**	**6,7**
Сравнение сценариев на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации и предлагаемой меры налоговой политики (прогноз)	**2021**	**2021 г. по действ. Нал. кодексу 2045/1,000 + 14,5% МРЦ, но не менее 2778/1000**	**2021 г. на основе минимальных ставок акцизов в ЕС: 5276/1,000, включая 14,5% МРЦ, но не менее 7171/1000**	
Средний акциз на 1000 сигарет в евро		**€39,05**	**€90,00**	**€50,95**
Общие доходы бюджета от акцизов на табак (млрд руб.)		**764,4**	**1,425,8**	**661,4**
Общие доходы от акцизов на табак (млрд долларов США)		**11,9**	**22,3**	**10,4**
Суммарные доходы бюджета от налогов на табак (млрд руб.)		**1079,9**	**1897,8**	**817,9**
Суммарные доходы бюджета от налогов на табак (млрд долларов США)		**16,9**	**29,7**	**12,8**

Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

Примечание:

[a] Анализ чувствительности, основанный на предполагаемой нижней границе диапазона ценовой эластичности (от -0,48 до -0,22, (Fuchs, в печати)) и эластичности дохода в размере 0,20, показал, что диапазон ценовой эластичности спроса в России в высокой степени соответствует диапазонам, наблюдаемым в странах с высоким доходом (см. Приложение 2).

Сценарий на основе минимальных ставок акцизов в ЕС: Суммарные доходы бюджета от акцизов на табак (акцизы, НДС и импортные пошлины) возрастут с 882,5 млрд рублей (14,5 млрд долларов США) в 2018 г. (0,88% ВВП) в соответствии с действующей и принятой редакциями Налогового кодекса Российской Федерации до:

- 1136 млрд рублей (18 млрд долларов США) (1,1% ВВП) в 2019 г.;
- 1459 млрд рублей (23 млрд долларов США) (1,31% ВВП) в 2020 г.;
- 1898 млрд рублей (29,7 млрд долларов США) (1,6% ВВП) в 2021 г.

Сценарное моделирование показало, что при использовании данного диапазона эластичности (исходя из нижней границы диапазона ценовой эластичности (от -0,48 до -0,22) и эластичности дохода в размере 0,20 (по предварительным расчетам Fuchs, в печати),[9] увеличение акцизов на табак положительно скажется на здоровье населения (измеряемом по сокращению потребления табака) и мобилизации доходов бюджета. Повышение налогов на табак приводит к сокращению общего потребления сигарет и увеличению доходов от налогов на табак.

Резюме

Увеличение налогов на табак, предлагаемое в сценарии на основе минимальных ставок акцизов в ЕС, потенциально является мощным средством реализации политики Правительства Российской Федерации, направленной на снижение тяжелого бремени заболеваний и преждевременной смертности, наносящих ущерб общественному здоровью.

Налогообложение табака может также внести заметный вклад в увеличение налоговых поступлений, способствуя расширению фискальных возможностей для финансирования различных приоритетных программ. Учитывая нынешнее финансовые сложности, было бы целесообразно и своевременно направить усилия на использование повышения налогообложения табачной продукции в качестве источника дополнительных государственных доходов в ближайшей и среднесрочной перспективе.

Важная мера государственной политики по увеличению налогов на табак, предлагаемая в сценарии на основе минимальных ставок акцизов в ЕС, стала бы для России шагом вперед в направлении реализации статьи 13 Федерального закона ФЗ-15, который предусматривает меры по увеличению цен и налового на табачные изделия.[10] Как показано в сценарии на основе минимальных ставок акцизов в ЕС на период 2019–2021 гг., **повышение налогов на табак является беспроигрышным вариантом для России, который позволит получить дополнительные доходы для бюджета и окажет положительное воздействие на общественное здоровье.**

Раздел 1. Моделирование влияния повышения налогов на табак на доходы государства

Текущее состояние рынка сигарет Российской Федерации

В период с 2007 по 2013 гг. размер минимальной ставки акциза на сигареты с фильтром вырос более чем в шесть раз; размер специфической ставки акциза вырос более чем в пять раз; адвалорный акциз увеличился на 3 процентных пункта. Как показано в Таблице 2, в период 2010–2017 гг. средняя розничная цена на сигареты возрастала в диапазоне от 13,6% до 23,4% в год. Согласно аналитическим исследованиям компании Euromonitor, в этот период времени производители и продавцы табачной продукции работали в условиях жесткой конкуренции вследствие введения в стране запрета на рекламу табачных изделий, роста налогов и сокращения распространенности потребления табака. В то время как наибольшую долю рынка сохраняет табачная продукция, произведенная в стране, импорт за последние три года медленно увеличивался, и его доля рынка составляла от 1 до 4 процентов.

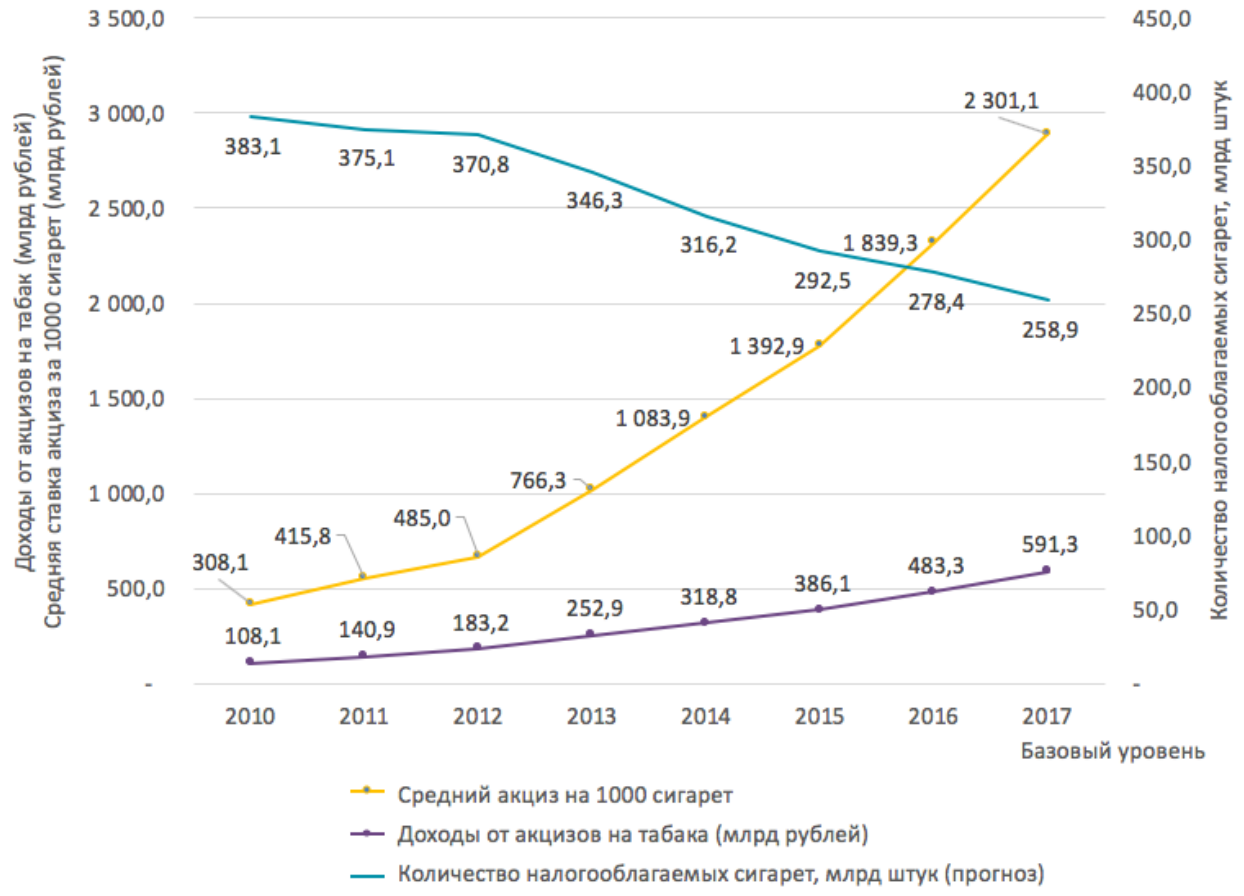
В то время, как доля рынка сигарет премиального сегмента сохраняется в пределах 16%-17%, Таблица 2 отражает переход курильщиков от дешевых сигарет к сигаретам средней ценовой категории (главным образом, в период 2014–2017 гг.), что совпадает с падением цен на сигареты средней ценовой категории в результате колебаний курса рубля и доллара США. В 2015 г. среднее различие между розничными ценами на сигареты нижней и средней ценовых категорий (в долларах за пачку из 20 сигарет) достигало 0,1 доллара. В целом, предприятия отрасли были вынуждены повышать цены, чтобы поддерживать маржу прибыли (Cigarettes in Russia, Euromonitor International 2017).

На Рис. 1 представлено воздействие ежегодных повышений акцизов на сокращение количества налогооблагаемых сигарет при одновременном увеличении доходов государства от акцизов на табак.

В 2013 г. доходы от акцизов на табак возросли на 70 млрд рублей (38%) по сравнению с 2012 г., а в 2014 г. – на 66 млрд рублей (26%) по сравнению с 2013 г. Это кардинальное изменение в динамике налогов на сигареты (с учетом сокращения потребления сигарет) стало результатом повышения среднего акциза на табачные изделия (за 1000 сигарет) в 2013 и 2014 гг. на 58% и 41,4% соответственно.

В то время, как ставки акцизов остаются ниже уровня в странах Европейского Союза, нынешняя фискальная политика России в целом направлена на поддержку существенного ежегодного роста цен на табак. На Рис. 1 показан средний ежегодный рост акцизов на 1000 сигарет, который стал более заметным после принятия национальной стратегии по борьбе против табака. На Рис. 1 показано также, как, несмотря на уменьшение количества налогооблагаемых сигарет в России на 30,3% в 2010–2017 гг. (по данным Росстата), повышение цен на табачные изделия тем не менее способствовало росту размера опубликованных доходов от акцизов на табак со 108 млрд рублей в 2010 г. до 591 млрд рублей в 2017 г. (по данным Федерального казначейства).

Рис. 1. Динамика рынка сигарет в Российской Федерации в 2010–2017 гг.



Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка на основе количества налогооблагаемых сигарет (Euromonitor 2017); доход от акцизов на табак (Федеральная налоговая служба); и ставки акцизов на сигареты (согласно предыдущим редакциям Налогового кодекса Российской Федерации).

Среднегодовое повышение акцизов за период 2010–2017 гг. находилось в диапазоне от 58% (в 2013 г.) до 16,6% (в 2012 г.). В соответствии с действующей редакцией Налогового кодекса Российской Федерации такие значительные темпы повышения налоговых ставок замедляются в период 2018–2121 гг., что приведет к сокращению расчетного повышения среднего акциза за 1000 сигарет в диапазоне 8,8% в 2018 г., 11,7% в 2019 г., 6,3% в 2020 г. и 4,8% в 2021 г. (расчеты экспертов Группы Всемирного банка). За исключением 2018 и 2019 гг., результаты такого замедления темпов роста акцизов, с учетом ожидаемой инфляции и роста реальной заработной платы (на работника) вместе взятых за данный период (13,5%, 5%, 4,5% и 6,1% соответственно), будут вряд ли соответствовать (в 2020 г.) или окажутся ниже (2021 г.), чем предусмотрено руководящими принципами РКБТ ВОЗ.[11]

Таблица 2. Динамика розничных цен и рыночных сегментов сигарет в Российской Федерации в 2010–2017 гг.

Матрица данных по акцизам на табак в Российской Федерации	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017 Исходный уровень**
Средний обменный курс рубля к доллару США (оценка)[a]	**30,36**	**29,35**	**31,07**	**31,82**	**37,97**	**60,66**	**66,90**	**58,33**
Макроэкономические данные								
Рост ВВП на душу населения (% в год), текущие цены			12,9	7,1	8,0	5,1	3,1	6,7
Дефлятор цен (инфляция, % в год)[a]			9,1	5,4	7,5	8,0	3,5	5,2
Структура розничной цены								
Средневзвешенная розничная цена (руб./пачка из 20 сигарет)	31,7	38,8	44,1	54,1	66,8	78,7	97,2	117,1
Сигареты (средняя цена в долл. США за пачку из 20 сигарет)	$1,05	$1,32	$1,42	$1,70	$1,76	$1,30	$1,45	$2,00
Сигареты эконом-класса (Next, Alliance, Максим, Ява)								
Средняя розничная цена сигарет эконом-класса (руб./пачка)[b]	22,0	29,0	35,0	39,0	54,0	70,0	75,0	100,0
Средняя цена сигарет эконом-класса (руб./пачка из 20 сигарет)	$0,72	$0,99	$1,13	$1,23	$1,42	$1,15	$1,12	$1,71
Рыночная доля сигарет эконом-класса[c]	39,6%	36,0%	35,6%	34,8%	34,1%	33,0%	28,3%	27,8%
Сигареты средней ценовой категории (Bond Street, Pall Mall, Lucky Strike, Chesterfield)								
Средняя розничная цена сигарет средней цен. категории (за пачку)	35,0	38,0	41,0	54,0	67,0	76,0	100,0	120,0
Средняя цена сигарет средн. цен. категории (за пачку из 20 сигарет)	$1,15	$1,29	$1,32	$1,70	$1,76	$1,25	$1,49	$2,06
Рыночная доля сигарет средней цен. категории[c]	44,7%	47,8%	47,5%	48,1%	49,0%	50,8%	54,7%	55,9%
Сигареты премиального сегмента (Parliament, Dunhill, Camel, Kent)								
Средняя розничная цена сигарет премиального сегмента (за пачку)	47	63	72	85	92	105	125	135
Средняя цена сигарет премиальн. сегмента (за пачку из 20 сигарет)	$1,55	$2,15	$2,32	$2,67	$2,42	$1,73	$1,87	$2,31
Рыночная доля сигарет премиального сегмента[c]	15,7%	16,2%	16,9%	17,1%	16,9%	16,2%	17,00%	16,30%

Источники: [a] Центральный банк Российской Федерации, https://www.cbr.ru/eng/.
[b] Федеральная государственная статистическая служба Российской Федерации (Росстат), средние цены на отечественные марки сигарет, http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi?pl=1921001
[c] Отчеты Euromonitor International за 2010–2017, 2018 гг.

Текущая структура налогообложения табачных изделий в Российской Федерации

В России используется комбинированная система акцизного налогообложения, которая включает адвалорную и специфическую ставку акциза и рассчитывается исходя из максимальных розничных цен (МРЦ). МРЦ устанавливаются производителями и экспортерами и должны быть указаны на пачке сигарет. Превышение МРЦ в точках продажи потребителям запрещено. Производителям разрешается повышать цены не чаще одного раза в месяц. Кроме того, они должны регистрировать новые цены в системе Федеральной налоговой службы, которая осуществляет контроль за всеми изменениями. В соответствии с Единым таможенным тарифом ЕАЭС, комбинированные ставки таможенных пошлин на импорт дифференцированы по коду продукта, установленному для сигарет в Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности. В 2013 г. пошлины на сигареты изменились от адвалорной ставки 30% (от CIF), но не менее 3 евро за 1000 сигарет до нынешнего размера 2 евро за пачку из 20 сигарет (см. Таблицу 3).

В период с 2010 по 2016 гг. государство постепенно увеличило размер адвалорной составляющей комбинированного акциза на сигареты (с 6,5 до 12%), что привело к большему возрастанию акцизной нагрузки на дорогие табачные изделия по сравнению с более дешевой продукцией.

Моделирование влияния повышения налогов на табак на потребление и налоговые поступления

Налоги на табачные изделия относятся к категории неискажающих налогов, обладающих двумя преимуществами: (а) снижение уровня связанных с потреблением табака заболеваний, ведущих к ухудшению состояния здоровья, преждевременной смерти и утрате трудоспособности, что приводит к значительным затратам системы здравоохранения и граждан на лечение предотвратимых болезней; и (б) мобилизация дополнительных внутренних доходов с целью расширения пространства для фискального маневра, а следовательно бюджетных возможностей государства для финансирования приоритетных инвестиций и программ, приносящих пользу всему населению страны.

Ниже описаны параметры модели[12], использованные для моделирования влияния ставок акцизов на уровень бюджетных поступлений в России в соответствии с действующей редакцией Налогового кодекса Российской Федерации на период 2018–2021 гг. и в соответствии с принятыми поправками на 2019–2021 гг. (более подробная информация в Приложении 1).

Эластичность по цене и доходу

Для проведения моделирования и адаптации данной модели к структуре действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации, в настоящей работе использованы доступные результаты исследований, проведенных в России и Восточной Европе. Расчет ценовой эластичности основан на предварительных результатах готовящегося к печати исследования Фукса (Fuchs, *Distributional Impact of Tobacco Taxation: the case of the Russian Federation* (for filtered cigarettes only)). В Текстовой вставке 1 указаны значения ценовой эластичности, отобранные в ходе предварительных исследований (Fuchs, в печати).

Таблица 3. Структура налогов на сигареты в Российской Федерации в 2010–2017 гг.

Налог	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 факт, 1250/1000 +12% но не менее 1680/1000	Исходная ситуация 2017 г.: 1562/1000 +14,5% но не менее 2123/1000	Налоговая база (для расчетов)
	205 + 6,5% но не менее 216	280 + 7% но не менее 360	280/360 + 7/7,5% но не менее 485	550 + 8% но не менее 730	800 + 8,5 но не менее 1040	960 + 11% но не менее 1330			
Налоги на сигареты (% / руб. и доллары США)									
Таможенная пошлина[a]	30%, но не менее €3 за 1000 шт.	30%, но не менее €3 за 1000 шт.	30%, но не менее €3 за 1000 шт.	30%, но не менее €3 за 1000 шт.	16,7%, но не менее €2,33 за 1000 шт.	€2 за 1000 шт.	20%, но не менее €2 за 1000 шт.	17% но не менее €1,7 за 1000 шт.	CIF (стоимость, страхование, фрахт)
Налог на добавленную стоимость (НДС)	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	МРЦ минус НДС
Простой специфический акциз	4,10	5,60	5,60/7,20	11,00	16,00	19,20	25,00	31,24	за пачку из 20 штук
	$0,14	$0,19	$0,18/0,23	$0,35	$0,42	$0,32	$0,37	$0,52	
	205	280	280/360	550	800	960	1250	1562	или за 1000 сигарет
	$6,75	$9,53	$9,08/11,67	$17,28	$20,85	$15,75	$18,64	$25,91	
Минимальный специфический акциз	4,32	7,20	9,70	14,60	20,80	26,60	33,60	42,46	за пачку из 20 штук
	$0,14	$0,25	$9,08/11,67	$0,46	$0,54	$0,44	$0,50	$0,70	
	216	360	485	730	1,040	1,330	1,680	2,123	или за 1000 сигарет
	$7,11	$12,25	$15,73	$22,93	$27,10	$21,83	$25,05	$35,22	
Адвалорный акциз	6,5%	7,0%	7,0%–7,5%	8,0%	8,5%	11,0%	12,0%	14,5%	МРЦ, установленная производителем

Источник: Ставки акцизов на табачную продукцию – ст. 193 Налогового кодекса Российской Федерации, включая действующую и более ранние редакции. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/22201a65e4f59a582714243c15b655989bd57066/.

Примечание:

[a] Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза, утвержденный решением №54 Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г.

Текстовая вставка 1. Диапазоны эластичности спроса по цене и доходу, выбранные для анализа чувствительности[a]

Категории сигарет		***Ценовая эластичность спроса на табак по децилям (по нижней и средней границе) в России***		
Ценовая эластичность		**Средняя граница**	**Децили доходов**	**Нижняя граница**
Сигареты низкоценового сегмента	Значение (должно быть отрицательным)	-0,679	Наименьший доход	-0,479
Сигареты среднеценового сегмента	Значение (должно быть отрицательным)	-0,513	Средний уровень дохода, децили 4-7	-0,313
Сигареты премиального ценового сегмента	Значение (должно быть отрицательным)	-0,415	Наивысший доход, дециль 10	-0,215
Эластичность доходов				
Сигареты низкоценового сегмента	Значение (как правило, положительное)	0,20		0,20
Сигареты среднеценового сегмента	Значение (как правило, положительное)	0,20		0,20
Сигареты премиального ценового сегмента	Значение (как правило, положительное)	0,20		0,20

Источник: Fuchs, в печати.
Примечание:
[a] По эластичности доходов значение выбранного диапазона (+0,2) было адаптировано для России на основе модели van Walbeek[13]. Другие сравнительные исследования в странах региона Европы и Центральной Азии, таких как Украина (Ross H., Stoklosa M., Krasovsky K., *Economic and public health impact 2007–2010 tobacco tax increases in Ukraine (Воздействие повышения налогов на табак в Украине в 2007-2010 гг. на экономику и общественное здравоохранение))*, показали значение эластичности около 0,3.

Несмотря на то, что по классификации Всемирного банка Россия относится к странам с уровнем дохода выше среднего (ДВС),[14] для калибровки расчетной модели были использованы диапазоны нижней границы ценовой эластичности, представленные в Текстовой вставке 1 (от -0,48 до -0,28)[15], а в качестве значения эластичности доходов было принято 0,2 (положительное).[16] Данный анализ исходного сценария предполагает, что ценовая эластичность спроса в России больше соответствует диапазонам, наблюдаемым в странах с высоким доходом (СВД)[17] (что предполагает неэластичность спроса на сигареты в России). В качестве нижней границы ценовой эластичности из вставки 1 было принято -0,479 для сигарет эконом-класса; -0,313 для сигарет средней ценовой категории и -0,215 для сигарет премиального сегмента. При этом эластичность доходов для всех трех категорий сигарет остается положительной и составляет 0,2.

На основе данных Федерального казначейства по фактическим поступлениям от акцизов в 2016 и 2017 гг. и данных Euromonitor[18] по продажам налогооблагаемых сигарет, расчетная модель была откалибрована с учетом общего количества налогооблагаемых сигарет и средней рыночной цены на все рассматриваемые категории в 2016 и 2017 гг. Используя эти цифры и принятые в расчетах нижние границы эластичности по цене и доходу, указанные во вставке 1, был составлен прогноз доходов от акцизов на табак в 2017 г., которые на 0,76% превышают общий объем таких доходов по данным Федерального казначейства – 595,8 млрд рублей против 591,3 млрд рублей (см. Таблицу 4).

С учетом акцизов, НДС и импортных пошлин, ожидалось, что доходы государства в 2017 г. достигнут 825 млрд рублей (14,1 млрд долларов США) или 0,9% ВВП. В расчетной модели предполагается, что НДС, включенный в общую сумму налогов, применяется по цепочке сбыта сигарет от таможни или предприятия до склада и точки розничной продажи. Сокращение розничных продаж налогооблагаемых сигарет (что эквивалентно потреблению) прогнозировалось в размере порядка -7% (см. исходные предположения в Приложении 2), что соответствует фактическим имеющимся данным (Euromonitor 2018).

Таблица 4. Исходные/фактические смоделированные значения для сценариев повышения акцизов на сигареты в 2016–2017 гг.

Сводные данные **Сигареты**	**Фактические данные 2016 г., 1250/1000 +12% МРЦ, но не менее 1680/1000**	**Исходный уровень 2017 г.: 1562/1000 +14,5% МРЦ, но не менее 2123/1000**
Общее количество налогооблагаемых сигарет (млрд штук)[a]	278,4	258,9
Средняя цена на сигареты (рублей/пачка)	98,22	115,11
Средняя цена на сигареты (долларов/пачка)	$1,47	$1,97
Средняя акцизная нагрузка (доля акцизов в розничной цене)	37,5	40,0
Средний акциз (рублей/1000 штук)	1839,3	2301,1
Средний акциз (евро/1000 штук)	24,7	35,0
Средняя общая налоговая нагрузка на сигареты (суммарно акциз, НДС и импортная пошлина как процент от розничной цены)	52,9	55,4
Общий доход от акцизов на табак (млрд рублей)[b]	512,1	595,8
Общий доход государства от налогов на табак (акциз, НДС и импортная пошлина, млрд рублей)[b]	722,6	824,9
Изменение в процентах (в годовом исчислении) **Общее потребление сигарет (%)**		-7,0

Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

Примечание:

[a] Статистика Euromonitor за 2016 г. (278,4 млрд штук) и 2017 г. (258,9 млрд штук) та же, что заложена в расчетную модель.

[b] При моделировании общего дохода государства от налогов на сигареты, включая акциз, НДС и импортную пошлину, предполагается, что НДС применяется по цепочке сбыта сигарет от таможни/предприятия, склада и до точки розничной продажи.

Результаты моделирования доходов государства от акцизов на 2017 г. в размере 595,8 млрд рублей позволили получить метрику для калибровки модели путем сравнения этой цифры с фактическим доходом, отраженным в открытых государственных источниках (591,3 млрд рублей за 2017 г.). При этом различие составляет менее 0,8% с диапазоном ценовой эластичности от -0,48 до -0,21.

Как показано в Таблице 4, средняя акцизная нагрузка, исчисляемая как процентная доля от розничной цены пачки из 20 сигарет – 37,5% (2016 г.) и 40% (2017 г.), меньше доли в размере 70%, рекомендуемой в Руководящими принципами РКБТ ВОЗ, что указывает на значительные потенциальные возможности получения более высоких бюджетных доходов.

Оценка воздействия повышения налогов на табак в Российской Федерации

Для оценки воздействия предлагаемого увеличения налогов на табак в России на бюджетные поступления, цены и потребление при моделировании использованы прогнозы на 2018 г., базируясь на исходном уровне 2017 г. (на основе расчетов экспертов Группы Всемирного банка) и два сценария (см. подробную структуру акцизов в Таблице 5):

- **Сценарий на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации**: при моделировании используются предложенные Правительством ставки акцизов на табак на период 2018–2021 гг.[19], при которых сохраняется адвалорный акциз в размере 14,5%, а простая и минимальная специфические ставки акциза повышаются на 10% с июля по декабрь 2018 г., на 10% на 2019 г. и лишь на 4% в 2020 и 2021 гг. Текущая ставка НДС будет повышена с 18% до 20% к 2019 г.[20]

Таблица 5. Структура налогов на сигареты в Российской Федерации в 2017–2021 гг.[a] и по сценарию на основе минимальных ставок акцизов в ЕС на 2019–2021 гг.

Описание налога	Исходный уровень 2017г.: 1562/1000 + 14,5% МРЦ, но не менее 2123/1000	Январь–июнь 2018 г. Нал. кодекс 1562/1000 + 14,5%, но не менее 2123/1000	Июль–декабрь 2018 г. Нал. кодекс 1718/1000 + 14,5%, но не менее 2,335/1000	2019 г. действующий Нал. кодекс 1890/1000 + 14,5% МРЦ, но не менее 2,568/1000	2020 г. действующий Нал. кодекс 1966/1000 + 14,5% МРЦ, но не менее 2,671/1000	2021 г. действующий Нал. кодекс 2045/1000 + 14,5% МРЦ, но не менее 2,778/1000	2019 г. Сценарий на основе мин. ставок акциза в ЕС: 2508/1000, включая 14,5% МРЦ, но не менее 3409/1000	2020 г. Сценарий на основе мин. ставок акциза в ЕС: 3637/1000, включая 14,5%, но не менее 4943/1000	2021 г. Сценарий на основе мин. ставок акциза в ЕС: 5276/1000, включая 14,5% МРЦ, но не менее 7171/1000	Налоговая база (для расчетов)
Импортная пошлина[b]	17%, но не менее €1,7 за 1000 штук	€2 за 1000 штук	€2 за 1000 штук	€2 за 1000 штук	€2 за 1000 штук	€2 за 1000 штук	€2 за 1000 штук	€2 за 1000 штук	€2 за 1000 штук	CIF (стоимость, страхование, фрахт)
Налог на добавлен. стоимость (НДС)[c]	18,0%	18,0%	18,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	МРЦ минус НДС
Простой специфический акциз	31,24	31,24	34,36	37,80	39,32	40,90	50,17	72,74	105,52	за пачку из 20 штук
	$0,54	$0,51	$0,57	$0,60	$0,62	$0,64	$0,79	$1,14	$1,65	
	1562	1562	1718	1890	1966	2045	2508	3637	5276	или за 1000 сигарет
	$26,78	$25,69	$28,26	$29,91	$30,82	$31,95	$39,69	$57,01	$82,44	
Миним. специфический акциз	42,46	42,46	46,70	51,36	53,42	55,56	68,18	98,86	143,41	за пачку из 20 штук
	$0,73	$0,75	$0,82	$0,87	$0,88	$0,89	$1,16	$1,63	$2,30	
	2123	2123	2335	2568	2671	2778	3409	4943	7171	или за 1000 сигарет
	$36,40	$34,92	$38,40	$40,63	$41,87	$43,41	$53,94	$77,48	$112,04	
Адвалорный акциз	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	14,5%	МРЦ, установленная производителем

Источник: Ставки акцизов на табачные изделия – статья 193 Налогового кодекса Российской Федерации, включая действующую редакцию, будущие и более ранние редакции, см. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/22201a65e4f59a582714243c15b655989bd57066/..

Примечание:

[a] Новые налоговые ставки на 2021 г., предусмотренные в законопроекте 493989-7, утверждены и включены в Налоговый кодекс Российской Федерации.

[b] Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза, утвержденный решением № 54 Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г.

[c] Изменение ставки НДС до 20% в 2019 г. на основании законопроекта, принятого Государственной Думой (см. http://sozd.parliament.gov.ru/bill/489169-7).

- **Сценарий на основе минимальных ставок акцизов в ЕС**: в 2018 г. сохраняются ставки по действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации; затем предусматривается повышение простого и минимального специфического акциза на 46% в 2019 г., а на 2020 и 2021 гг. предполагается повышение на 45%, что позволит к 2021 г. достичь минимального уровня ставок акциза в ЕС в размере 90 евро за 1000 сигарет.

В Таблицах 6 и 7 показаны расчетные доходы от акцизов и налогов, в целом, на табак по обоим сценариям и вклад этих акцизных и общих налоговых бюджетных поступлений в ВВП России в сравнении с прогнозами на 2018 г. Как указывалось выше (см. также Приложение 2), и учитывая неэластичность спроса на сигареты в России, принятая за основу ценовая эластичность соответствует варианту с нижней границей из Текстовой вставки 1:

- -0,479 для сигарет эконом-класса;
- -0,313 для сигарет средней ценовой категории и
- -0,215 для сигарет премиального сегмента.

Эластичность доходов составляет 0,2 для сигарет всех категорий (эконом-класс, средняя ценовая категория и премиальный сегмент).

В соответствии со сценарием, основанным на действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации (см. Таблицу 6), прогнозируемый доход от акцизов на табак в 2018 г. составит 639 млрд долларов (10,5 млрд долларов США; 0,64% ВВП). Это предполагает сохранение ставки адвалорного акциза в размере 14,5% от МРЦ и повышение на 10% (с 1 июля) минимальной специфической ставки акциза до 34,36 руб. (0,57 доллара США) за пачку из 20 сигарет. Общий размер поступлений от налогов на табак (акцизы, НДС, импортные пошлины) возрастет с 825 млрд рублей (14,1 млрд долларов США) согласно расчетам на 2017 г. (0,9 % ВВП) до 882,5 млрд рублей (14,5 млрд долларов США) к концу 2018 г. (0,88 % ВВП) (прогнозы Минэкономразвития России (МЭР)), что соответствует дополнительным налоговым поступлениям в размере 58 млрд рублей (1,0 млрд долларов США). При этом произойдет небольшое сокращение объема налогооблагаемых сигарет (эквивалент сокращению потребления) приблизительно на 1,4%.

Прогнозируемый доход от акцизов на табак в 2019 г. в соответствии с действующей редакцией Налогового кодекса Российской Федерации (при сохранении адвалорного акциза в размере 14,5% МРЦ и расчетному 10-процентному повышению минимального специфического акциза до 37,80 рублей (0,60 доллара США) за пачку из 20 сигарет) составит 697 млрд рублей (11 млрд долларов США) или 0,66 % ВВП. Это соответствует увеличению прогнозируемого на 2018 г. дохода от акцизов на табак почти на 58 млрд рублей (0,9 млрд долларов США по обменному курсу, прогнозируемому на 2019 г.). Общий доход от налогов на табак должен увеличиться с 882,5 млрд рублей (14,5 млрд долларов США), прогнозируемых на 2018 г., до 984 млрд рублей (15.6 млрд долларов США) в 2019 г. (0,93% ВВП – по прогнозам Группы Всемирного банка). При этом, по расчетам, количество налогооблагаемых сигарет должно сократиться на 2,3%.

Прогнозируемый в 2020 г. размер дохода от налогов на табак в соответствии с действующей редакцией Налогового кодекса Российской Федерации (при сохранении адвалорного акциза в

размере 14,5% МРЦ и повышении единого специфического акцизов на 4% до размера 39,32 рублей (0,62 доллара США) за пачку из 20 сигарет) составит около 732,6 млрд рублей (11,5 млрд долларов США). Общий доход от налогов на табак в 2020 г. прогнозируется в размере 1,036 триллиона рублей (16,2 млрд долларов США или около 0,93% ВВП), причем потребление табака останется на том же уровне или несколько сократится на порядка 1%.

Прогнозируемый доход от акцизов на табак в 2021 г. в соответствии с действующей редакцией Налогового кодекса Российской Федерации (при сохранении адвалорного акциза в размере 14,5% МРЦ и повышении единого специфического акциза на 4% до размера 40,90 рублей (0,64 доллара США) за пачку из 20 сигарет), должно составить около 764,4 млрд рублей (12 млрд долларов США). Общий доход от налогов на табак в 2021 г. прогнозируется в размере 1,080 триллиона рублей (17 млрд долларов США) или около 0,90% ВВП), причем потребление табака останется на том же уровне или несколько сократится на порядка 0,4%.

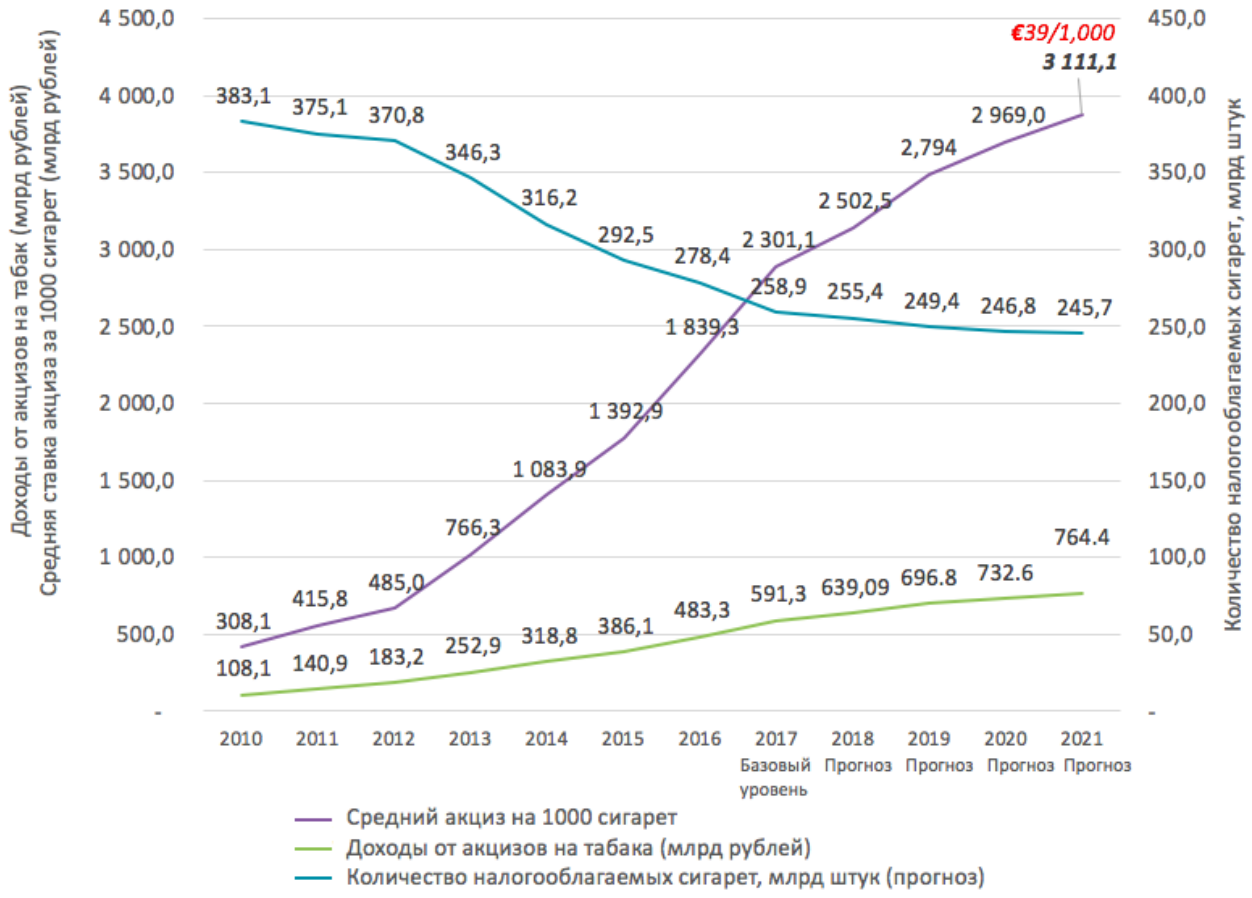
Таблица 6. Сводная таблица расчетов акцизов на сигареты и вклада в ВВП при реализации сценария на основе принятой редакции Налогового кодекса Российской Федерации, 2018–2021 гг.

Вид государств. дохода	Исходный уровень 2017 г.: 1562/1000 +14.5% МРЦ, но не менее 2123/1000	Ожидаемый вклад в ВВП	2018 г. Действующий налоговый кодекс (январь–июнь) 1562/1000 +14.5% МРЦ, но не менее 2123/1000; (июль–декабрь) 1718/1000 +14,5%, но не менее 2335/1000	Ожидаемый вклад в ВВП	2019 г. Действующий налоговый кодекс 1890/1000 +14,5% МРЦ, но не менее 2568/1000	Ожидаемый вклад в ВВП	2020 г. Действующий налоговый кодекс 1966/1000 + 14.5% МРЦ, но не менее 2671/1000	Ожидаемый вклад в ВВП	2021 г. Действующий налоговый кодекс 2045/1000 + 14.5% МРЦ, но не менее2,778/1000	Ожидаемый вклад в ВВП
Общее кол-во налогооблаг. сигарет (млрд шт.)	258,9		255,4		249,4		246,8		245,7	
Средняя цена на сигареты (руб./пачка)	115,07		124,45		137,77		147,05		153,6	
Средняя цена на сигареты (доллар/пачка)	$1,97		$2,05		$2,18		$2,30		$2,40	
Средний акциз (руб./1000 шт.)	2301,1		2502,4		2793,9		2968,7		3111,0	
Средний акциз (евро/1000 шт.)	€35,0		€35,45		€37,95		€38,57		€39,04	
Общий доход от акцизов (млрд руб.)	595,8	0,65%	639,1	0,64%	696,8	0,66%	732,6	0,66%	764,4	0,64%
Общий доход от акцизов (млрд долларов США)	$10,21		$10,5		$11,0		$11,5		$11,9	
Общий гос. доход (акциз, НДС, импортная пошлина, млрд руб.)	824,9	0,90%	882,5	0,88%	984,0	0,93%	1035,9	0,93%	1079,9	
Общий гос. доход (акциз, НДС, импортная пошлина, млрд долларов США)	$14,1		$14,5		$15,6		$16,2		$16,9	
Изменение общего потребления сигарет (%)	-7,0		-1,4		-2,3		-1,1		-0,4	

Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

На Рис. 2 показана оценка воздействия действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации в период 2018–2021 гг. на основе прогрессий на 2010–2017 гг. (показаны на Рис. 1). На нем приведены фактические данные за 2010–2017 гг. и прогнозируемые значения (2018–2021 гг.) по повышению доходов от акцизов и сокращению количества налогооблагаемых сигарет в условиях увеличения дохода государства от акцизов на табак. Однако оценка ожидаемого воздействия действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации в период 2018–2021 гг. показывает, что значительное среднегодовое повышение акцизов на табак в период 2010–2017 гг. замедляется в связи с действующей редакцией Налогового кодекса в период 2018–2121 гг. Это ведет к тому, что рост средней ставки акциза за 1000 сигарет замедляется почти до однозначных чисел (расчетный рост составляет 8,7% в 2018 г., 11,6% в 2019 г., 6,3% в 2020 г. и 4,8% в 2021 г.).

Рис. 2. Динамика рынка сигарет в 2010–2017 гг. и прогнозный сценарий на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации



Источник: Расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

Такой рост (в сравнении с ожидаемой инфляцией и ростом реальной заработной платы работника, дающими в сочетании в данный период – 13,5%, 5%, 4,5% и 6,1% соответственно – по прогнозам Минэкономразвития России) приближается или ниже уровня, предусмотренного в РКБТ ВОЗ (за исключением 2018–2019 гг.). Как можно ожидать, оба графика прогнозируемых доходов от акцизов свидетельствуют о достижении плато на уровне около 765 млрд рублей и выравнивании динамики потребления на уровне около ±0,5% в год

к 2021 г. На вставке 2 показано, как ограниченное повышение акцизов в период 2018–2021 гг. отражается на средней розничной цене пачки сигарет, которая лишь незначительно меняется с приблизительно 1,91 доллара США за пачку из 20 сигарет в 2017 г. до 2,46 доллара, иными словами, повышение цены за пачку к 2021 г. составит всего только 0,65 доллара. Средняя ставка акцизов на сигареты, составлявшая в 2017 г. 2301 рублей за 1000 сигарет, что эквивалентно всего лишь 34 евро, достигнет (по модельным прогнозам) 3111 рублей к 2021 г. или 39 евро за 1000 сигарет, что по-прежнему значительно ниже минимальной ставки ЕС – 90 евро за 1000 сигарет.

Текстовая вставка 2. Влияние среднего уровня акциза на среднюю розничную цену пачки из 20 сигарет, 2017–2021 гг. по сценарию на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации (прогноз)

Сводные данные	Исходный уровень, 2017 г.	Действующая редакция Налогового кодекса, 2018 г.	Действующая редакция Налогового кодекса, 2019 г.	Действующая редакция Налогового кодекса, 2020 г.	Принятая редакция Налогового кодекса, 2021 г.
Общее кол-во налогооблагаемых сигарет (млрд штук)	258,9	255,4	249,4	246,8	245,7
Средняя цена сигарет (рублей за пачку)	115,07	124,45	137,77	147,05	153,63
Средняя цена сигарет (долларов за пачку)	$1,97	$2,05	$2,18	$2,30	$2,40
Средняя акцизная нагрузка (процентная доля акцизов от розничной цены)	40,0	40,2	40,6	40,4	40,5
Средняя ставка акцизов (рублей за 1000 штук)	2301,1	2502,4	2793,9	2968,7	3111,1
Средняя ставка акцизов (евро за 1000 штук)	35,0	35,5	37,9	38,6	39,0
Средняя суммарная налоговая нагрузка на сигареты (общая сумма налогов: акциз, НДС, импортные пошлины, в % от розничной цены)	55,4	55,5	57,3	57,1	57,2

Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

В то время, как к 2021 г. акцизная нагрузка достигнет менее 41% к 2021 г. (что гораздо меньше уровня, предусмотренного ВОЗ – 70%), общее налоговое бремя по прогнозам достигнет 57,2%, из чего следует, при сравнении с уровнем 75%, рекомендованным ВОЗ, что еще имеются возможности для роста.

- **Сценарий на основе минимальных ставок акцизов в ЕС**: в 2018 г. продолжает действовать существующий налоговый кодекс; при сохранении адвалорного акциза на уровне 14,5% МРЦ, в 2019 г. предусматривается увеличение простого и минимального специфического акциза на 46%, причем по прогнозу средний акциз составит 3461 рублей за 1000 сигарет (47 евро за 1000 сигарет), а в 2020 и 2021 гг. прогнозируется рост в размере 45%, что позволит к 2021 г. достичь минимальной ставки акциза в ЕС в размере 90 евро за 1000 сигарет.

В Таблице 7 показаны данные по предполагаемым доходам при реализации сценария на основе минимальных ставок акцизов в ЕС, а также процентная доля от ВВП бюджетных поступлений от этого акцизов и суммарного дохода государства от налогов на табак в сравнении с прогнозами на 2018 г. на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации. Как указывалось ранее (см. Приложение 2), за основу принята

ценовая эластичность по нижней границе из текстовой вставки 1 для стран с высоким доходом, а диапазон эластичности доходов для сигарет эконом-класса, сигарет средней ценовой категории и премиального сегмента равен 0,2.

По сценарию, основанному на минимальных ставках акцизов в ЕС, прогнозируемый от акцизов на табак доход в 2019 г., при сохранении адвалорного акциза на уровне 14,5% МРЦ и увеличении единого акцизов по ставке 46% до 50,17 рублей (0,79 доллара США) за пачку из 20 сигарет, составит 825 млрд рублей (13,1 млрд долларов США) или около 0,8% ВВП, что соответствует росту почти на 186 млрд рублей (2,94 млрд долларов США по прогнозу обменного курса на 2019 г.) по сравнению с прогнозируемым на 2018 год доходом от акцизов в размере 639 млрд рублей (10,5 млрд долларов США) (0,64% ВВП). Общие поступления от налогов на табак должны возрасти от 882,5 млрд рублей (14,5 млрд долларов США) согласно прогнозу на 2018 г. до 1136,2 млрд рублей (18 млрд долларов США) в 2019 г. (1,07% ВВП – прогнозы Минэкономразвития), причем ожидается, что количество налогооблагаемых сигарет (что эквивалентно потреблению) сократится на 6,7%.

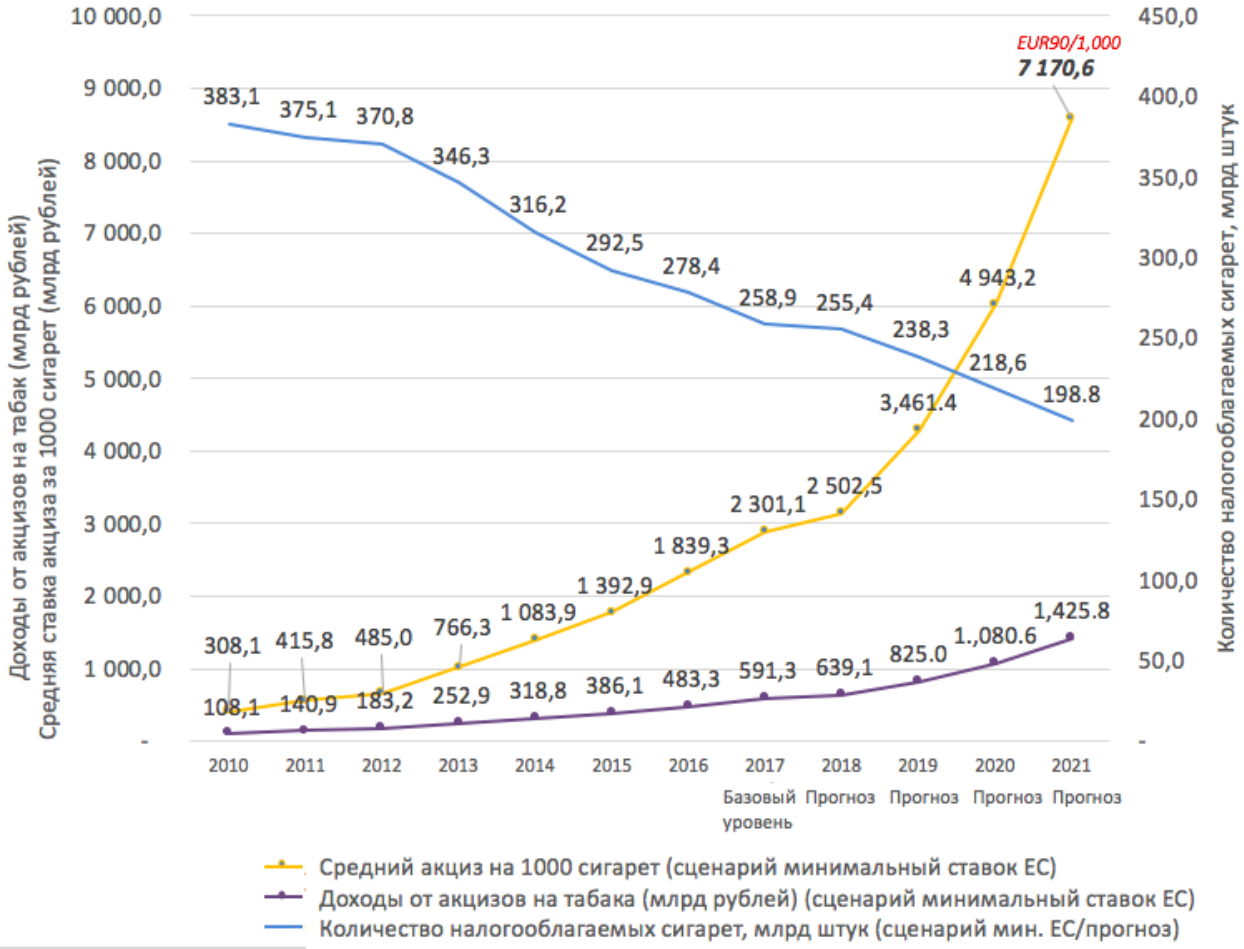
Таблица 7. Сводная таблица расчетов акцизов на сигареты и вклада в ВВП по сценарию на основе минимальных ставок акцизов в ЕС, Российская Федерация, 2018–2021 гг.

Вид государственного дохода	**2018 г. Действ. налоговый кодекс (январь–июнь) 1562/1000 +14,5% МРЦ, но не менее 2123/1000; (июль–декабрь) 1718/1000 +14,5%, но не менее 2335/1000**	**Ожидаемый вклад в ВВП**	**2019 г. Сценарий на основе мин. ставок акцизов в ЕС: 2508/1000 +14,5% МРЦ, но не менее 3409/1000**	**Ожидаемый вклад в ВВП**	**2020 г. Сценарий на основе мин. ставок акцизов в ЕС: 3637/1000 + 14.5%, но не менее 4943/1000**	**Ожидаемый вклад в ВВП**	**2021 г. Сценарий на основе мин. ставок акцизов в ЕС: 5276/1000 + 14.5% МРЦ, но не менее 7171/1000**	**Ожидаемый вклад в ВВП**
Общее кол-во налогооблаг. сигарет (млрд шт.)	255,4		238,3		218,6		198,9	
Средняя цена на сигареты (руб./пачка)	124,45		156,27		207,35		284,40	
Средняя цена на сигареты (доллар/пачка)	$2,05		$2,47		$3,25		$4,44	
Средний акциз (руб./1000 шт.)	2502,5		3461,8		4943,2		7170,6	
Средний акциз (евро/1000 шт.)	€35,45		€47,01		€64,22		€90,00	
Общий доход от акцизов (млрд руб.)	639,1	0,64%	825,0	0,78%	1080,6	0,97%	1425,8	1,19%
Общий доход от акцизов (млрд долларов США)	$10,5		$13,1		$16,9		$22,3	
Общий гос. доход (акциз, НДС, импортная пошлина, млрд руб.)	882,5	0,88%	1136,2	1,07%	1459,1	1,31%	1897,8	1,59%
Общий гос. доход (акциз, НДС, импортная пошлина, млрд доллар.)	$14,5		$18,0		$22,9		$29,7	
Изменение общего потребления сигарет (%)	-1,4		-6,7		-8,3		-9,0	

Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

В 2020 г. прогнозируемый доход от акцизов на табак составит порядка 1,081 триллиона рублей (17 млрд долларов США), при этом адвалорный налог сохранится на уровне 14,5%, а размер единого специфического акцизов по ставке 45% возрастет до 72,74 руб. (1,14 долларов США) за пачку из 20 сигарет. Общий доход от налогов на табак в 2020 г. по расчетам составит 1,459 триллиона рублей (23 млрд долларов или около 1,31% ВВП), при этом потребление сократится на порядка 8,3%. На 2021 г. доход от акцизов на табак прогнозируется в размере 1,4258 триллиона рублей (22,3 млрд долларов США) или порядка 1,2% ВВП, при этом адвалорный налог сохранится на уровне 14,5%, а размер единого специфического налога по ставке 45% возрастет до 105,52 рублей (1,65 доллара США) за пачку из 20 сигарет. Суммарные поступления от налогов на табак в 2021 г. прогнозируются в размере 1,898 триллионов рублей (29,7 млрд долларов США) (1,6% ВВП – по прогнозам МЭР), при этом сокращение количества налогооблагаемых сигарет должно составить 9%.

Рис. 3. Динамика российского рынка сигарет в 2010–2017 гг. и прогнозные значения по сценарию на основе минимальных ставок акцизов в ЕС



Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

В отличие от прогноза, представленного на Рис. 2, ожидаемое воздействие сценария на основе минимальных ставок акцизов в ЕС на период 2019–2021 гг. (как показано на Рис. 3) отражает резкое повышение табачного акциза. За исключением 2018 года (в котором рост замедлен вследствие ставки 4%, предусмотренной действующей редакцией Налогового кодекса Российской Федерации), значительное среднее повышение налога в годовом

исчислении в период 2010–2017 восстанавливается в период 2019–2021 гг. В результате этого размер среднего акцизов за 1000 сигарет возрастает до 7170 рублей, что эквивалентно текущему минимальному требованию ЕС в размере 90 евро за 1000 сигарет. Тот же эффект можно наблюдать и при увеличении общего дохода от акцизов на табак (который возрастет более чем в 2 раза за период 2018–2021 гг.), при том, что общее количество налогооблагаемых сигарет по прогнозам значительно сократится от 260 млрд сигарет в 2017 г. до 199 млрд сигарет в 2021 г., что означает сокращение за данный период почти на 23%.

В Текстовой вставке 3 показано, каким образом предлагаемое на период 2019–2021 гг. увеличение акцизов отражается на средней розничной цене пачки сигарет, при этом цена изменяется от 1,97 доллара за пачку из 20 сигарет в 2017 г. до 4,44 доллара к 2021 г., то есть возрастает почти на 2,50 доллара США за пачку. Средний размер акциза на сигареты, который в 2017 г. составлял 2301 рублей за 1000 сигарет, что эквивалентно всего лишь 35 евро, к 2021 г. достигнет 7171 рублей или 90 евро за 1000 сигарет, что соответствует уровню ЕС. В то время как акцизная нагрузка к 2021 г. достигнет 50,4%, общая налоговая нагрузка прогнозируется в размере 66,8%, что еще ближе к уровню 75%, который рекомендуется ВОЗ, и больше, чем уровень 57%, который по прогнозам достижим по сценарию, основанному на действующем налоговом кодексе.

Текстовая вставка 3. Влияние среднего акциза на табак на среднюю розничную цену пачки из 20 сигарет по сценарию на основе минимальных ставок акцизов в ЕС, Российская Федерация, 2017–2021 гг.

Сводные данные	Исходный уровень 2017 г.	Действующ. налоговый кодекс 2018 г.	Сценарий на основе мин. акциза в ЕС 2019 г.	Сценарий на основе мин. акциза в ЕС 2020 г.	Сценарий на основе мин. акциза в ЕС 2021 г.
Общее кол-во налогооблагаемых сигарет (млрд штук)	258,9	255,4	238,3	218,6	198,8
Средняя цена сигарет (рублей за пачку)	115,07	124,45	156,27	207,35	284,40
Средняя цена сигарет (долларов за пачку)	$1,97	$2,05	$2,47	$3,25	$4,44
Средняя акцизная нагрузка (процентная доля акцизов от розничной цены)	40,0	40,2	44,3	47,7	50,4
Средняя ставка акцизов (рублей за 1000 штук)	2301,1	2502,4	3461,4	4943,2	7170,6
Средняя ставка акцизов (евро за 1000 штук)	35,0	35,5	47,0	64,2	90,0
Средняя суммарная налоговая нагрузка на сигареты (общая сумма налогов: акциз, НДС, импортные пошлины, в % от розничной цены)	55,4	55,5	61,0	64,4	67,1

Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

.

Влияние эластичности по цене и доходу на потребление, розничную цену и государственные доходы, 2018–2021 гг.

В этом разделе анализируется чувствительность к цене и доходу, с целью продолжить рассмотрение эластичности, начатое в предыдущих разделах, и определить, как разные аспекты эластичности по цене и доходу воздействуют на потребление, розничную цену и

налоговые поступления от табачных изделий. При анализе сравниваются результаты двух сценариев, представленных в Таблицах 6 и 7, и берется за основу эластичность в странах с высоким доходом с учетом того, что ценовая эластичность спроса в России близка к диапазонам, наблюдаемым при нижней границе эластичности (Fuchs 2018) (Текстовая вставка 1), что ближе всего к странам с доходом выше среднего[21] (см. подробное описание исходных посылок в Приложении 2). Принятые за основу значения эластичности получены из средней границы ценовой эластичности в диапазоне от -0,68 до -0,42. Что касается эластичности доходов, то по результатам исследований в странах данного региона (например, Украина) она приближается к положительному значению 0,2 для всех исследованных категорий сигарет (эконом-класса, средней ценовой категории и премиального сегмента, сигарет отечественного и импортного производства).

В Таблице 8 показано воздействие различных значений предполагаемой ценовой эластичности для диапазонов нижней границы эластичности (для стран с высоким доходом) и средней границы эластичности (для стран с доходом выше среднего) из Текстовой вставки 1 в обоих сценариях налогообложения на период 2019–2021 гг.:

- Действующая редакция Налогового кодекса Российской Федерации, 2017–2021 гг.

- Сценарий на основе минимальных ставок акцизов в ЕС: 90 евро за 1000 сигарет + 14,5% МРЦ , 2019–2021 гг.

В Таблице 8 сравниваются также изменения смоделированных итогов предыдущих лет, начиная с результатов, прогнозируемых на 2018 г. (с нижней границей эластичности (для стран с высоким доходом)) в сравнении с исходным уровнем 2017 г. Для нижней границы эластичности по цене и доходу (-0,48/-0,22 и положительной величиной 0,2 соответственно) в сравнении со средней границей (для стран с доходом выше среднего) (-0,68/-0,42 положительной величиной 0,20).

Нижняя граница эластичности считается менее эластичной по ценам и доходам, чем средняя граница эластичности. Средний размер акцизов за 1000 сигарет 2503 руб. в 2018 г. в соответствии с использованным в прогнозе сценария действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации позволяет получить доход в бюджет в размере 10,51 млрд долларов США для нижней границы эластичности в сравнении с 10,35 млрд долларов США для средней границы эластичности. Однако общее количество налогооблагаемых сигарет (что эквивалентно потреблению) сократится на меньшую величину (-1,4% – см. Таблицу 6), чем если бы эластичность по цене и доходу находилась в среднем диапазоне (-2,9% в 2018 г.). Кроме того, более низкая ценовая эластичность ведет к увеличению поступлений от налогов на табак (14,52 млрд долларов США) по сравнению с 14,29 млрд долларов в том же 2018 году. При тех же самых исходных предпосылках, суммарное увеличение вклада поступлений от налогов на табак в ВВП, будет выше при принятии за основу эластичности, характерной для стран с высоким доходом (0,88% по сравнению с 0,86% в 2018 г.).

Чтобы дополнить варианты бюджетных доходов из Таблицы 8 в Текстовой вставке 4 показана прогнозируемые варианты потребления по двум сценариям и диапазоны с низкой и средней эластичностью по каждому году в период 2019–2021 гг.

Текстовая вставка 4. Анализ чувствительности эластичности спроса на сигареты к выбору эластичности по цене и доходу

Варианты сценариев государственной политики	**Вариант государственной политики: действующий Налоговый кодекс РФ, 2017–2021 гг.**		**Вариант государственной политики: сценарий достижения минимальных ставок акцизов в ЕС: €90/1000, включая 14,5% МРЦ, 2019–2021 гг.**	
Параметры на основе низкой (как в странах с высоким доходом) и средней (как в странах с доходом выше среднего) эластичности	Нижняя граница	Средняя граница	Нижняя граница	Средняя граница
Диапазон ценовой эластичности	-0,48/-0,22	-0,68/-0,42	-0,48/-0,22	-0,68/-0,42
Диапазон эластичности доходов	0,20	0,20	0,20	0,20
Изменение в процентах (в годовом исчислении):	**Изменения по сравнению с результатами моделирования в предыдущем году**			
2019	-2,3	-4,3	-6,7	-10,8
2020	-1,1	-2,3	-8,3	-13,3
2021	-0,4	-1,3	-9,0	-14,6

Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

Данный анализ чувствительности эластичности спроса на сигареты показывает, что повышение акцизов на сигареты имеет положительные последствия для общественного здоровья и государственного бюджета: эта мера ведет к сокращению общего потребления сигарет и увеличению поступлений от акцизов и суммарных налогов на табак, включая увеличение их вклада в ВВП страны. Можно сделать также следующие выводы:

- Если спрос на сигареты будет более эластичным по цене, несколько повысится польза для общественного здоровья (вариант по средней границе (как в странах с доходом выше среднего)).
- Если спрос на сигареты будет менее эластичным по цене, несколько повысится польза для бюджета государства (вариант по нижней границе (как в странах с высоким доходом)).

Таблица 8. Чувствительность потребления, розничной цены и государственных доходов от табачных изделий к выбору эластичности по цене и доходу, Российская Федерация

Варианты сценариев государственной политики	Вариант государственной политики: действующий Налоговый кодекс РФ, 2017–2021 гг.		Вариант государственной политики: сценарий достижения минимальных ставок акцизов в ЕС: €90/1000, включая 14,5% МРЦ, 2019–2021 гг.	
Год	Исходный уровень 2017 г.			
Параметры на основе низкой (как в странах с высоким доходом) и средней (как в странах с доходом выше среднего) эластичности	Нижняя граница	Средняя граница	Нижняя граница	Средняя граница
Диапазон ценовой эластичности	-0,48/-0,22	-0,68/-0,42	-0,48/-0,22	-0,68/-0,42
Диапазон эластичности доходов	0,20	0,20	0,20	0,20
Средний акциз за 1000 сигарет в 2017 г.	€35,01	2301,06 руб.		
Результаты моделирования (2018 г.)				
Суммарные доходы от акцизов (млрд долларов США)	$10,51	$10,35	То же, что по сценарию на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации на 2018 г.	
Суммарные поступления в бюджет государства (акциз, НДС, импортная пошлина, млрд долларов США)	$14,52	$14,29		
Изменения по сравнению с результатами моделирования в предыдущем году				
Прогнозируемый средний акциз в 2018 г. (налоговый кодекс 2017 г. (январь–июнь); налоговый кодекс 2018 г. (июль–декабрь) (за 1000 сигарет)	€35,45	2502,50 руб.	То же, что по сценарию на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации на 2018 г.	
Суммарные поступления в бюджет государства (акциз, НДС, импортная пошлина, млрд долларов США) сверх прогноза 2017 г.	$1,82	$0,14		
Результаты моделирования (2019 г.)				
Суммарный доход от акцизов (млрд долларов США)	$11,03	$10,64	$13,05	$12,28
Суммарные поступления в бюджет государства (млрд долларов США)	$15,57	$15,03	$17,98	$16,91
Изменения по сравнению с результатами моделирования в предыдущем году				
	Сценарий на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации		Сценарий на основе минимальных ставок акцизов в ЕС	
Прогнозируемый средний акциз в 2019 г. (за 1000 сигарет)	€37,95	2794,26 руб.	€47,01	€3461,84
Суммарные поступления в бюджет государства (млрд долларов США) сверх прогноза 2018 г.	$1,05	$0,73	$3,46	$ 2,62
Результаты моделирования (2020 г.)				
Суммарный доход от акцизов (млрд долларов США)	$11,48	$11,51	$16,94	$15,84
Суммарные поступления в бюджет государства (млрд долларов США)	$16,24	$16,27	$22,87	$21,38
Изменения по сравнению с результатами моделирования в предыдущем году				
Прогнозируемый средний акциз в 2020 г. (за 1000 сигарет)	€38,57	2968,72 руб.	€64,22	4943,20 руб.
Суммарные поступления в бюджет государства (млрд долларов США) сверх прогноза 2018 г.	$0,67	$0,45	$4,89	$3,43
Результаты моделирования (2021 г.)				
	Сценарий на основе действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации		Сценарий на основе минимальных ставок акцизов в ЕС	
Суммарный доход от акцизов (млрд долларов США)	$11,94	$11,29	$22,28	$18,61
Суммарные поступления в бюджет государства (млрд долларов США)	$16,87	$15,94	$29,65	$24,77
Изменения по сравнению с результатами моделирования в предыдущем году				
Прогнозируемый средний акциз в 2021 г. (за 1000 сигарет)	€39,05	3110,95 руб.	€90,00	7170,60 руб.
Суммарные поступления в бюджет государства (млрд долларов США) сверх прогноза 2019 г.	$0,64	$0,46	$6,78	$4,43

Источник: расчеты экспертов Группы Всемирного банка.

Раздел 2. Предварительные выводы и рекомендации

Рассмотренное в настоящем отчете повышение налогообложения табачных изделий, предлагаемое в сценарии на основе минимальных ставок акцизов в ЕС потенциально может стать важным политическим инструментом для Правительства России, позволяющим сократить тяжелое бремя вызванных курением заболеваний и преждевременной смертности на общественное здравоохранение страны. налогообложение табачных изделий может также внести значительный вклад в бюджетные поступления и расширить фискальное пространство, обеспечив финансирование различных приоритетных программ. Учитывая размеры текущего налогового бремени, представляется целесообразным и своевременным сосредоточить внимание на использовании повышенного налогообложения табачных изделий в качестве источника дополнительных государственных доходов в ближайшей и среднесрочной перспективе.

Политика налогообложение табачных изделий, направленная на достижение минимальных ставках акцизов в ЕС, позволит России приблизиться к полному соблюдению статьи 13 Федерального закона 15-ФЗ, которая предусматривает меры по повышению акцизов на табачные изделия.[22] Как показано в сценарии, основанном на минимальных ставках акцизов в ЕС на 2019–2021 гг., **повышение налогов на табак может стать беспроигрышным вариантом для России, позволяющим увеличить поступления в бюджет и одновременно оказать положительное воздействие на общественное здоровье.** Помимо этого, в исследовании Cevik (2016) приводятся свидетельства того, что структура налогов на сигареты играет критически важную роль при определении относительных цен различных табачных изделий и марок по всему ценовому спектру, оказывая таким образом влияние на поведение потребителей внутри отдельной страны. В то время, как налоговая политика может способствовать ослаблению отрицательных последствий потребления табака, **в ходе реализации мер налоговой политики необходимо не допускать стимулирования перехода на более дешевые марки сигарет в качестве реакции на повышение цен, как связанное с повышением налогов, так и не связанное.**

Приложение 1. Макроэкономические показатели, фактические (2010–2017 гг.) и прогнозируемые (2018–2021 гг.), в Российской Федерации

Матрица данных по акцизам на табачные изделия в Российской Федерации	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 Исход-ный уровень	2018 Прогноз	2019 Прогноз	2020 Прогноз	2021 Прогноз
Средний обменный курс руб./$ (оценочно)	30,36	29,35	31,07	31,82	37,97	60,66	66,9	58,33	60,8	63,2	63,8	64
Макроэкономические данные												
Рост ВВП на душу населения (% в год), в текущих ценах			12,9	7,1	8,0	5,1	3,1	6,7				
Дефлятор цен (инфляция, % в год)			9,1	5,4	7,5	8,0	3,5	5,2	7,2	4,1	3,0	3,8
ИПЦ (среднегодовой)	6,9	8,5	5,1	6,8	7,8	15,6	7,1	3,7	2,6	4,2	3,6	4,0
ИПЦ (на конец периода)	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	12,9	5,4	2,5	3,1	4,3	3,8	4,0
Номинальный ВВП, млрд руб.		60283	68164	73134	79200	83387	86149	92037	100519	106154	111558	119385
Рост реальной заработной платы, %, в годовом исчислении (на работника)	5,2	2,8	8,4	4,8	1,2	-9,0	0,8	2,9	6,3	0,8	1,5	2,3

Источник: По данным ЦБР, https://www.cbr.ru/eng/; Росстат, http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi?pl=1921001; Министерство экономического развития РФ, http://economy.gov.ru/en/home.

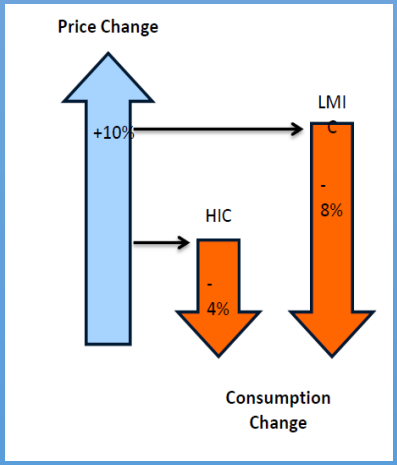
Приложение 2. Сценарии налогообложения табачных изделий – Предполагаемая эластичность по цене и доходу для стран с доходом выше среднего и стран с высоким доходом

Главными параметрами оценки воздействия изменений розничной цены на потребление являются следующие:

- **Ценовая эластичность спроса.** Чем выше ценовая эластичность, тем больше падение потребления табака в качестве реакции на определенное изменение цены (ценовая эластичность находится в неэластичном диапазоне, но ближе к -1, чем к 0).
- Эластичность спроса по доходу. Более высокая эластичность по доходу может способствовать росту спроса на сигареты вследствие изменения дохода на определенный процент (эластичность доходов, как правило, является упругой или несколько более высокой).
- Предполагается, что для защиты своей маржи прибыли импортеры и дистрибьюторы переносят увеличение налога на потребителей.
- Принятый Государственной Думой законопроект 489169-7 предусматривает повышение ставки НДС с 18% (15,25% МРЦ) до 20% (16,67% МРЦ) с начала 2019 г.

Ценовая эластичность

Ценовая эластичность спроса в странах с высоким доходом оценивается на уровне -0,4 а в странах с низким и средним доходом - между 0,6 и 0,8 (IARC 2014)



Мета-анализы взаимосвязи между ценой и потреблением табака показывают, что общая эластичность спроса (среди взрослых) находится в пределах от -0,3 до -0,7 (CBO 2012, IARC 2011, Gallet and List 2003, Chaloupka and Warner 2000).

Исходные предположения

Категории сигарет		*Ценовая эластичность табака (среди мужчин и женщин) в России*		
Ценовая эластичность		**Средняя граница эластичности (страны с доходом выше среднего)**	**Децили по доходу**	**Нижняя граница эластичности (страны с высоким доходом)**
Сигареты эконом сегмента	Значение (должно быть отрицательным)	-0,679	Наименьший доход	-0,479
Сигареты средней категории	Значение (должно быть отрицательным)	-0,513	Децили с 4 по 7	-0,313
Сигареты премиального сегмента	Значение (должно быть отрицательным)	-0,415	Высокий доход, дециль 10	-0,215
Эластичность по доходу		[a]		[a]
Сигареты эконом сегмента	Значение (как правило, положительное)	0,2		0,2
Сигареты средней категории	Значение (как правило, положительное)	0,2		0,2
Сигареты премиального сегмента	Значение (как правило, положительное)	0,2		0,2

Источник: Fuchs, готовится к публикации.

[a] По эластичности доходов значение выбранного диапазона (+0,2) было адаптировано для России на основе модели van Walbeek. По результатам других сравнительных исследований стран региона Европы и Центральной Азии, (например, Украина Ross H., Stoklosa M., Krasovsky K.), Economic and public health impact 2007–2010 tobacco tax increases in Ukraine), значение эластичности составляет около 0,3.

Ссылки

Cevek S. 2016. “Smoke Screen: Estimating the Tax Pass-Through to Cigarette Prices in Pakistan.” IMF Working Paper 16/179, Washington DC: International Monetary Fund.

Chaloupka FJ, Warner KE. 2000. “The Economics of Smoking,” in *Handbook of Health Economics*, 1st edition, 1539–1627. Amsterdam: Elsevier.

Congressional Budget Office (CBO). 2012. “Raising the Excise Tax on Cigarettes: Effects on Health and the Federal Budget.” Washington, DC: Congressional Budget Office.

Euromonitor Data for Russia, various years.

Fuchs A. Forthcoming. *“The Distributional Impact of Tobacco Taxes in Russia.”* Washington, DC: World Bank Group.

Gallet C, List JA. 2003. “Cigarette Demand: A Meta-Analysis of Elasticities.” *Health Economics* 12 (10): 821–835.

Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. 2017. “Global Economic Cost of Smoking-Attributable Diseases.” *Tobacco Control* 0:1–7. doi:10.1136/tobaccocontrol-2016-053305.

International Agency for Research on Cancer (IARC). 2011. “Effectiveness of Tax and Price Policies for Tobacco Control.” *IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control*, Vol 14: Effectiveness of Tax and Price Policies for Tobacco Control. Lyon, France: IARC.

Jha P. 2009. “Avoidable Global Cancer Deaths and Total Deaths from Smoking.” *Nature Reviews Cancer* 9: 655–64.

Jha P, Chaloupka FJ. 1999. “*Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control.”* Washington, DC: World Bank.

Jha P, Marquez P.V, Dutta S. 2017. “Tripling Tobacco Taxes: Key for Achieving the UN Sustainable Development Goals by 2030.” *Investing in Health* (blog), January 24. http://blogs.worldbank.org/health/role-excise-tax-meeting-sdg.

Jha P, Peto R. 2014. “Global Effects of Smoking, of Quitting, and of Taxing Tobacco”. *New England Journal of Medicine* 370: 60–68. *http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMra1308383#t=article*.

Peto R, Lopez AD. 2001. “The future worldwide health effects of current smoking patterns.” In *Critical issues in global health*, edited by Koop E, Pearson CE, Schwarz MR, 154–161. San Francisco: Jossey-Bass.

United Nations. 2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations. http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/.

U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. 2016. *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva: World Health Organization. https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_complete.pdf.

Verguet S, Gauvreau CL, Mishra M, et al. 2015. "The consequences of tobacco tax on household health and finances in rich and poor smokers in China: an extended cost-effectiveness analysis." *Lancet Global Health* 3:e206–16.

Webber L, Andreeva TI, Sotomayor R, Marquez P.V, et al. 2017. *Modelling the Long-Term Health and Cost Impacts of Reducing Smoking Prevalence through Tobacco Taxation in Ukraine*. Washington, DC: World Bank.

World Health Organization (WHO). 2013. Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013–2020. Geneva: WHO. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/94384/1/9789241506236_eng.pdf.

World Health Organization (WHO). 2017. World No Tobacco Day, 31 May 2017. http://www.who.int/campaigns/no-tobacco-day/2017/event/en/.

Концевые сноски

[1] Все суммы в долларах указаны в долларах США, если не указано иное.
[2] Европейское региональное бюро ВОЗ - WHO Regional Office for Europe. 2017. *"Tobacco control: a comprehensive approach at country level in the Russian Federation."* Geneva: World Health Organization. В отчете описаны инициативы и политические изменения, сделавшими возможным сокращение количества курильщиков и продаж табачных изделий.
[3] Закон полностью вступил в силу с 1 июня 2014 г. В нем учтены все основные положения РКБТ ВОЗ.
[4] Предусмотрено в проекте Соглашения о принципах ведения налоговой политики в области акцизов на табачную продукцию государств-членов Евразийского экономического союза от 10 ноября 2015 г.
[5] Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 51-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака».
[6] В соответствии с директивой ЕС об акцизном налогообложении табачных изделий для государств-членов ЕС установлен минимальный акциз на сигареты: не менее 90 евро за 1000 сигарет, причем акциз должен составлять не менее 60% от средневзвешенной розничной цены. При этом государства-члены ЕС, взимающие акциз в размере 115 евро или более не обязаны соблюдать требование о 60% от розничной цены.
[7] Средство моделирования было разработано на основе Модели ВОЗ для моделирования налогообложения табачных изделий (TaXSiM), адаптированной специалистами Группы Всемирного банка с учетом структуры акцизов в стране для оценки воздействия на цены, потребление и доходы государственного бюджета.
[8] В целом, в соответствии с международным передовым опытом взимаются единого специфического налога, которые регулярно корректируются с учетом увеличения уровня цен в экономике страны и роста средних доходов домохозяйств.
[9] По оценкам ценовая эластичность спроса в странах с высоким доходом составляет -0,4, в странах с низким и средним доходом она находится в пределах от -0,6 до -0,8 (IARC, 2011).
[10] Повышение ставки единого специфического (как простой, так и минимальной ставки) до уровня выше годовых темпов инфляции и роста ВВП на душу населения соответствует международному передовому опыту.
[11] В соответствии с *Руководящими принципами осуществления статьи 6 РКБТ ВОЗ*, рекомендуется установить эффективные налоги на табачные изделия, ведущие к повышению реальных потребительских цен (с поправкой на инфляцию), так как они вызывают сокращение потребления и распространенности, способствуя таким образом снижению смертности и заболеваемости и улучшению здоровья населения.
[12] Средство моделирования было разработано на основе Модели ВОЗ для моделирования налогообложения табачных изделий (TaXSiM), адаптированной с учетом действующей редакции Налогового кодекса Российской Федерации и российской структуры акцизов.
[13] World Bank list of economies (Список экономик мира Всемирного банка – июнь 2017 г.).
[14] Мета-анализы взаимосвязи между ценами и потреблением табака показывают, что, в целом, эластичность спроса (среди взрослых) находится в пределах от -0,3 до -0,7 (CBO 2012, IARC 2011, Gallet and List 2003, Chaloupka and Warner 2000).
[15] По мнению Полины Кузнецовой «В Украине, табачный рынок которой аналогичен, эластичность в начале 2010-х гг. составляла 0,3. Ряд эмпирических свидетельств (показывает), что спрос на сигареты в странах региона совершенно неэластичен».
[16] В странах с высоким доходом ценовая эластичность по оценкам составляет -0,4, в странах с низким и средним доходом этот показатель находится в пределах от -0,6 до -0,8. См. более подробные материалы в IARC 2011.
[17] Профессор Корне ван Вальбеек (Corne van Walbeek), Школа экономики Кейптаунского университета, ЮАР.
[18] Euromonitor. *"Cigarettes in Russia."* Euromonitor International, июль 2018.
[19] Новые ставки акцизов на 2021 г. законопроекта № 493989-7 были приняты Государственной Думой (см. http://sozd.parliament.gov.ru/bill/493989-7).
[20] В соответствии с законопроектом http://sozd.parliament.gov.ru/bill/489169-7, ставка НДС возрастет с 15,25% до 16,67% розничной цены с 2019 г. Законопроект был принят Государственной Думой.
[21] В странах с высоким доходом ценовая эластичность по оценкам составляет -0,4, в странах с низким и средним доходом этот показатель находится в пределах от -0,6 до -0,8 (IARC, 2011).
[22] Повышение ставки единого специфического (как простой, так и минимальной ставки) до уровня выше годовых темпов инфляции и роста ВВП на душу населения соответствует международному передовому опыту.