

Оценка последствий изменения акцизов на сигареты с фильтром в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, России и Украине

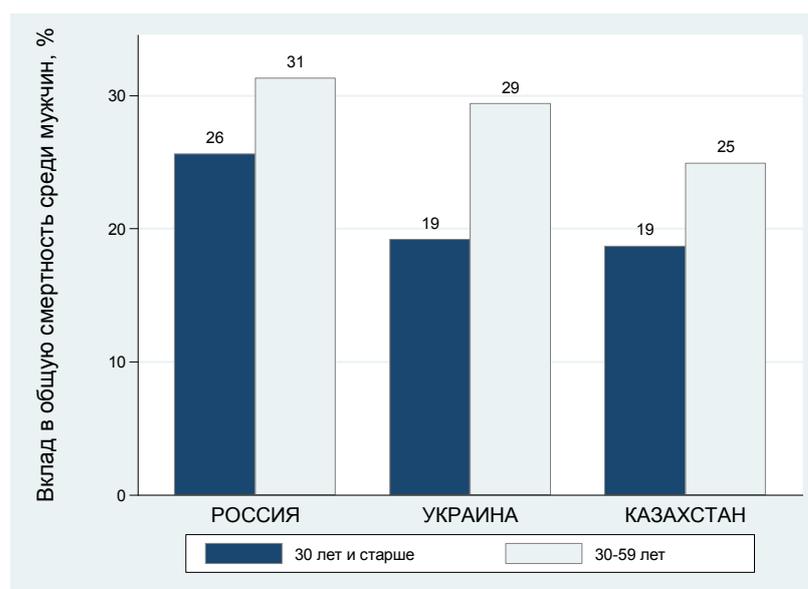
Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР)

Курение широко распространено в странах исследования. В Беларуси, Казахстане, Кыргызстане и Украине курят порядка 25-30% взрослого населения, в России – почти 40%.

Распространенность курения в странах исследования традиционно высока среди мужчин и демонстрирует тенденцию к росту среди женщин. Ситуация в России является наиболее тревожной: в 2009 г. по данным специализированного репрезентативного опроса здесь курило около 60% мужчин и более 20% женщин.

Курение вносит существенный вклад в преждевременную смертность и является одним из ключевых факторов острого демографического кризиса, переживаемого в последнее время Беларусью, Россией и Украиной. Согласно исследованию ЦЭФИР в 2012 г. от болезней, вызванных курением, в России умерло свыше 300 000 человек, а на Украине – около 70 000 человек. Особо отметим, что курение является причиной порядка 30% всей смертей среди мужчин в возрасте 30-60 лет в этих странах (см. диаграмму ниже).

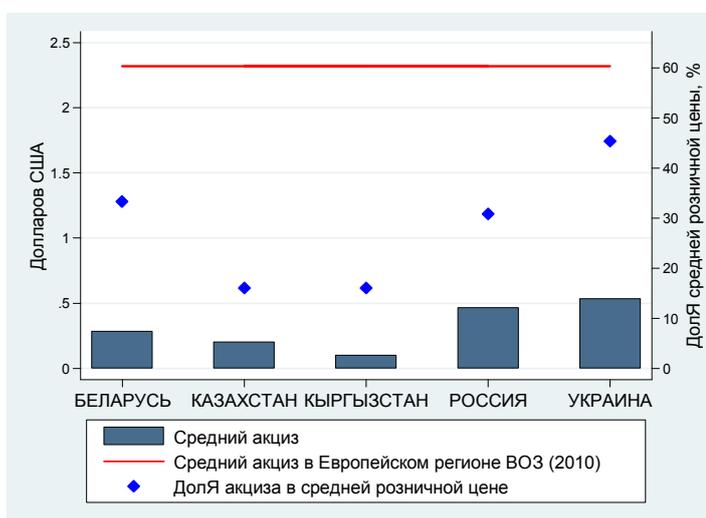
Диаграмма 1. Вклад болезней, вызванных курением, в смертность среди мужчин, 2012



Несмотря на многократно подтвержденную эффективность акцизов как инструмента снижения потребления табака, акцизная политика в странах исследования по-прежнему остается либеральной, особенно по сравнению с другими европейскими странами.

Размер акцизов и розничные цены на сигареты традиционно низки в странах бывшего СССР. Среди стран исследования наиболее высокие акцизы в 2013 г. наблюдались в России и Украине, но даже там они были в 4-5 раз меньше, чем в среднем по Европейскому региону ВОЗ в 2010 г. (см. диаграмму ниже). Наиболее низкие акцизы в Казахстане и Кыргызстане – там доля акциза в средней розничной цене в 2013 г. составила всего 15%.

Диаграмма 2. Средний акциз в расчете на пачку сигарет с фильтром, 2013



Одна из стран исследования – Украина – имеет успешный опыт использования акцизной политики с целью роста акцизных сборов и снижения потребления табака. К сожалению, резкий рост акцизных ставок в 2008-2010 гг. позже сменился стагнацией, что поставило под угрозу достижения последних лет (а именно, заметное снижение потребления и распространенности курения).

В исследовании ЦЭФИР при помощи макросимуляционного моделирования были даны оценки возможных последствий реализации двух сценариев акцизных политики в 5 странах в 2014-2017 гг.

Политика налогообложения табака имеет целый ряд последствий, оказывая влияние, в том числе, на налоговые сборы, здоровье населения, прибыль табачной отрасли¹ и

¹ Имеются в виду как производство сигарет, так и оптовая и розничная торговля ими.

нелегальные рынки. Нами были рассмотрены два возможных сценария изменения государственной акцизной политики в 5 странах исследования: 1) текущие планы национальных правительств и 2) рост акцизов, позволяющий к 2017 г. достигнуть среднего уровня акцизов по Европейскому региону Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)². При моделировании рассматривался период от 2014 г. до 2017 г.

Таблица 1. Ежегодный номинальный рост акциза на сигареты согласно рассмотренным сценариям в течение in 2014-2017 гг.

	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан	Россия	Украина
Сценарий 1 (текущие планы национальных правительств)	35%	38%	41%	23%	25%
Сценарий 2 (среднеевропейский акциз к 2017 г.)	104% ³	105%	79%	63%	58%

При моделировании учитывалось влияние нелегального рынка сигарет. Мы исходили из предположения, что существенный рост акцизов приводит к 1) росту доли нелегального потребления и 2) снижению объема нелегального экспорта (т.е. той части легальных продаж сигарет, которая после уплаты налогов нелегально переправляется за рубеж⁴). Как показывают расчеты, в случае реализации европейского сценария, несмотря на возможные существенные потери в связи с изменением на нелегальных рынках, акцизные доходы бюджета вырастут многократно (см. таблицу ниже и диаграмму 3).

Важной особенностью национальных рынков сигарет в странах исследования является низкая эластичность спроса по цене.

Спрос на сигареты в странах исследования слабо реагирует на изменение цены, что обусловлено рядом факторов, в том числе, значительным разбросом цен (и, как следствие, существованием дешевых сортов) и их низким исходным уровнем. Согласно

² Данный показатель используется как целевой в российской Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010-2015 гг. Согласно нашим расчетам в 2010 г. средний акциз по Европейскому региону ВОЗ составлял 2,32 доллара в расчете на пачку сигарет. Для Кыргызстана, где исходный уровень акцизов низок и существует угроза замещения курения сигарет потреблением некурительных табачных изделий, в качестве второго сценария был рассмотрен рост среднего акциза до российского уровня к 2017 г.

³ Несмотря на более высокий текущий уровень акцизов в Беларуси по сравнению с Казахстаном, ожидаемая инфляция там выше, и потому для достижения среднеевропейского уровня акцизов потребуется примерно одинаковое их ежегодное увеличение.

⁴ Нелегальный экспорт составляет заметную часть продаж в Беларуси и Украине, что связано с контрабандой сигарет из этих стран в государства ЕС, где цены значительно выше (см. оценки нелегального экспорта в странах исследования в таблице 3 приложения).

данным недавних исследований на российских и украинских данных, эластичность спроса в этих странах составила -0.3- -0.2, что означает, что при росте цены на сигареты на 10%, их потребление снижается лишь на 2-3%. В то же время в случае резкого роста цен спрос на сигареты может стать более эластичным. Принимая во внимание вышесказанное, мы исходим из предположения, что эластичность спроса составляет -0.2, если доля акциза в средней розничной цене не превышает 40%; -0,3, если доля акциза составляет 40-55%; и - 0,4, если доля акциза свыше 55%, т.е. приближается к значениям показателя для стран ЕС.

Ожидаемые значения ключевых характеристик национальных рынков сигарет в 2017 г. для обоих сценариев представлены в таблице ниже. Все финансовые показатели приводятся в реальных ценах (т.е. ценах 2013 г.).

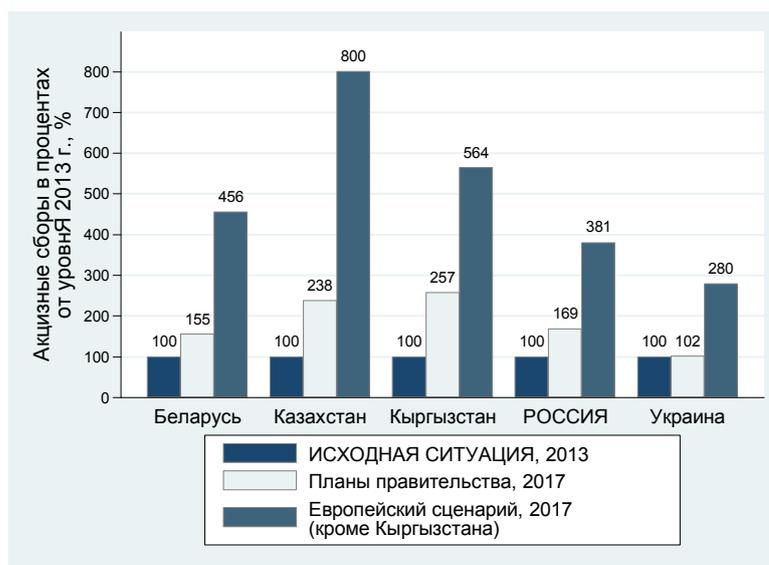
Таблица 2. Результаты модельных расчетов для 5 стран (в ценах 2013 г.)

	Средняя розничная цена, ед. нац. валюты (цены 2013 г.)	Доля акциза в средней розничной цене, %	Акцизные сборы, млрд. ед. нац. валюты (цены 2013 г.)	Потери бюджета в связи изменениями на нелегальных рынках, млрд. ед. нац. валюты (цены 2013 г.)	Распространенность ежедневного курения, % взрослого населения	Количество спасенных жизней, тыс.
Беларусь						
Исходная ситуация, 2013	7500	33	3000	0	24.0	0
Планы правительства, 2017	10448	44	4662	626	23.4	17
Среднеевропейский акциз, 2017	33160	72	13677	6031	18.5	151
Казахстан						
Исходная ситуация, 2013	193	16	47	0	22	0
Планы правительства, 2017	275	30	111	11	21.6	16
Среднеевропейский акциз, 2017	617	67	372	114	18.9	142
Кыргызстан						
Исходная ситуация, 2013	30	16	1	0	25	0
Планы правительства, 2017	42	31	4	0	24.1	12
Среднеевропейский акциз, 2017	71	55	8	0	21.3	52
Россия						
Исходная ситуация, 2013	48	31	260	0	33.7	0
Планы правительства, 2017	66	42	439	26	32.9	316
Среднеевропейский акциз, 2017	132	66	974	168	28.8	2047
Украина						
Исходная ситуация, 2013	9,6	45	16	0	23.6	0
Планы правительства, 2017	12,8	57	24	2	22.6	136
Среднеевропейский акциз, 2017	30,5	72	45	15	19.1	607

Налоговый потенциал от роста акциза на сигареты очень высок во всех странах исследования.

Как показывают результаты расчетов, в случае роста акцизных ставок налоговые сборы бюджетов значительно вырастут, особенно в случае реализации европейского сценария (доведения акцизов до среднеевропейского уровня). Даже в России и Украине, где акцизы на сигареты наиболее высоки среди стран исследования, достижение к 2017 г. среднеевропейского уровня акциза приведет к росту реальных бюджетных сборов в 3,8 и 2,8 раза соответственно (см. диаграмму ниже). Среди факторов, способствующих высоким акцизным сборам, можно назвать низкий исходный уровень акцизов, высокий уровень концентрации в табачной отрасли (в связи с чем государству легче контролировать налогоплательщиков) и низкую эластичность спроса, отражающую эффект привыкания к табаку.

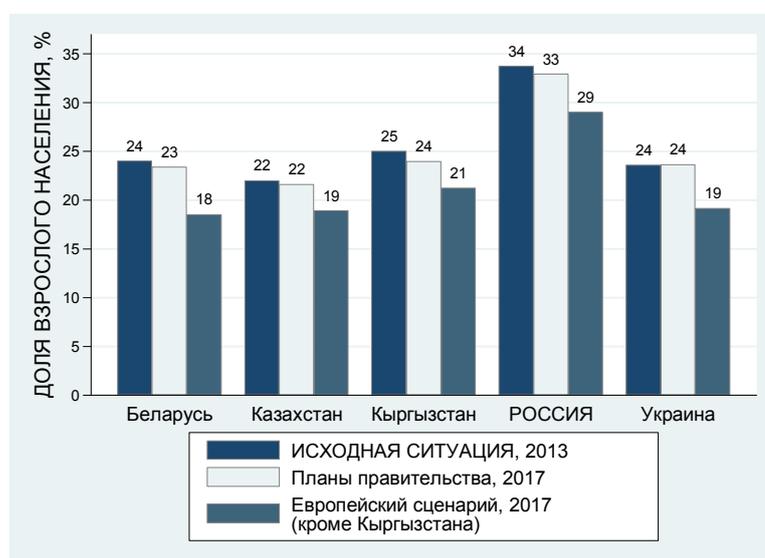
Диаграмма 3. Ожидаемый рост реальных акцизных сборов бюджета в 2017 г. по сравнению с 2013 г. (проценты от уровня 2013 г.)



В связи с низкой эластичностью спроса на сигареты лишь существенный рост акцизов может привести к существенному снижению смертности от болезней, вызванных курением.

Высокая экономическая доступность сигарет и эффект привыкания к курению приводят к тому, что спрос на сигареты в странах исследования слабо реагирует на увеличение цены. Как показывают расчеты, умеренный рост акцизов, запланированный национальными правительствами, не позволяет существенно снизить потребление сигарет и распространенность курения. Ощутимого снижения заболеваемости и смертности от болезней, вызванных курением, можно добиться только за счет резкого роста акцизов, иначе положительный эффект будет в значительной мере «съеден» инфляцией.

Диаграмма 4. Распространенность ежедневного курения в 2013-2017 гг.



Реализация европейского сценария позволит существенно снизить преждевременную смертность: например, в России, где распространенность курения одна из самых высоких в мире, быстрый рост акцизов позволит в долгосрочной перспективе спасти до 2 миллионов жизней.

Приложение. Ключевые параметры и предположения модели

Таблица 3. Основные характеристики национальных рынков сигарет

Страна	Исходная ситуация, 2013						Оценка, 2013	Ожидаемый ежегодный рост, %, 2014-2017		
	Средняя розн. цена, ед. нац. валюты за пачку	Средний акциз, ед. нац. валюты за пачку	Средний акциз, долл. США	Легальное потребление, млрд. штук	Легальн. продажи	Распр-ть ежедн. курения, %	Нелегальный экспорт, млрд. штук	Реальные доходы населения	Инфляция	Рост цены без учета налогов
Беларусь	7500	2500	0.28	19	24	24	5	3	16	16-19
Казахстан	193	31	0.20	25	30	22	5	4	7.4	7.4-11.4
Кыргызстан	30	4.8	0.10	5.9	5.9	25	0	3.8	6.1	9.9
Россия	48.2	14	0.47	325	350	33.7	25	3	5.5	5.5-8.5
Украина	9.6	4.35	0.53	60	75	23.6	15	0	10	10

Источники: данные органов официальной статистики Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Украины; Евростат; МВФ.

Примечание. Согласно данным МВФ, мы полагали, что в 2013 г. 1 USD = 8880 BYR = 152 KZT = 48.4 KGS = 31.8 RUR = 8.16 UAH

Таблица 4. Ожидаемый объем нелегального экспорта (оценка), млрд. штук

Страна	2013	Планы правительства	Среднеевропейский акциз к 2017 г. (кроме Кыргызстана)
		2017	2017
Беларусь	5	3	1
Казахстан	5	3	1
Кыргызстан	0	0	0
Россия	25	15	5
Украина	15	10	3

Таблица 5. Ожидаемая доля нелегального потребления в общем потреблении сигарет с фильтром, %

Страна	2013	Планы правительства	Среднеевропейский акциз к 2017 г. (кроме Кыргызстана)
		2017	2017
Беларусь	1%	5%	10%
Казахстан	2%	5%	10%
Кыргызстан	5%	5%	7%
Россия	2.2%	5%	10%
Украина	6.7%	7%	10%