

ДЕКІЛЬКА МІРКУВАНЬ ЩОДО ВИБОРУ МІЖ СПЕЦИФІЧНИМ ТА АДВАЛОРНИМ РЕЖИМОМ ОПОДАТКУВАННЯ ТЮТЮНОВИХ ВИРОБІВ¹

(неопублікований лист до тижневика «Дзеркало Тижня», 2003)

У цьому нарисі ми хотіли б запропонувати зацікавленим читачам деякі додаткові міркування стосовно можливих наслідків запровадження в Україні елементів адвалорного акцизного оподаткування тютюнових виробів. Ми сподіваємось, що ці міркування продовжать обговорення цієї теми, розпочате у попередньому випуску ДТ статтею п. С.Следзя "Не європейський, а російсько-філіпінський: Україна збирається експериментувати з тютюновими акцизами".

Міркування перше: чи збільшить адвалорна ставка рівень соціальної дискримінації?

Визначальною рисою акцизу як податку є його дискримінативність. У саму природу акцизного збору закладено ідею вибіркового оподаткування окремих товарів. Через це закиди на адресу адвалорних акцизів у тому, що вони загрожують дискримінацією дорогих марок цигарок і тому є небажаними, є некоректними, оскільки будь-який акциз завжди свідомо дискримінує якусь групу товарів і відповідно її споживачів. Зокрема, специфічний акциз дискримінує дешеві цигарки і менш заможних курців. Насправді, вибір між двома типами ставок зводиться до питання, яку із цих груп споживачів ми вирішуємо дискримінувати.

У більшості випадків уряди вдаються до такої свідомої дискримінації з двох причин: обмежити негативні наслідки споживання деяких груп товарів або ж збільшити прогресивність податкової системи, стягуючи більше податків з найзаможніших (оподатковуючи "товари розкошу") і пом'якшуючи тиск на менш заможні верстви. Оподаткування акцизами тютюнових виробів перш за все спричинене саме їхньою потенційною шкідливістю, а не приналежністю їх до "товарів розкошу". Однак при розробці тютюнових акцизів все-таки залишається можливість поєднати оподаткування "соціальної шкоди" з ідеєю прогресивності, додатково підтримавши задачу посилення соціальної справедливості – і адвалорна ставка дозволяє урядові досягти саме цього. За специфічних ставок менш заможні споживачі несуть навантаження в розмірі такого ж податку, який сплачується за елітні тютюнові марки більш заможними споживачами. Адвалорна система дозволяє оподатковувати курців у залежності від їхньої готовності витратити гроші на цей товар, а отже – від рівня заможності.

Міркування друге: політекономія реформи – кому це вигідно? Важко не погодитись, що вибір типу акцизних ставок матиме протилежні

¹ Автор - Катерина Майнзюк, Юрій Джигир

наслідки для компаній-виробників дешевих та дорогих сигарет. Запровадження адвалорної системи справді буде перш за все вигідним для виробників відносно дешевшої продукції – з точністю так само, як утримання сьогоднішньої системи специфічних ставок є вигідним перш за все компаніям, що виробляють більш дорогі марки сигарет. Іншими словами, будь-яке рішення стосовно вибору системи призведе до того, що одна з зацікавлених бізнесових структур програє, а інша - виграє. Представляти запровадження адвалорної системи в порівнянні із специфічною як більш заангажоване рішення, є, таким чином, щонайменше некоректним.

Однак роздуми про можливі інтереси у вирішенні цього питання можуть завести нас вбік від висновку, що утримання специфічних ставок зможе збагатити тих чи інших тютюнових виробників. Як уже зазначалося раніше, при застосуванні специфічних ставок акцизу податкове навантаження завжди є зсунутим у бік більш дешевої продукції. На українському ринку розмах у цінах на тютюнові вироби є дуже значним, і різниця між найдешевшими і найдорожчими марками сигарет може сягати 500%. Через це режим специфічних ставок створює надзвичайно високий тиск на ціни дешевших марок. В той же час, саме такі відносно дешевші сигарети є в нашій країні наразі найбільш популярними - їхня частка на ринку становить близько 49%. Найцікавіше, що рівень оподаткування таких сигарет в Україні є відчутно більшим у порівнянні з такими сусідніми країнами, як Росія і Молдова, і через це з обох цих країн до України невпинно надходить потік контрабандної тютюнової продукції дешевих марок. Запровадження адвалорних ставок в Україні – це серйозна ймовірність, що ця відмінність у цінах на відносно дешевші цигарки згладиться, а отже, – що створиться реальна небезпека втрати українського ринку для нелегальних імпортерів. Не можна не звернути увагу на те, що у статті п. Следзя, на яку ми посилаємось, у критиці законопроекту українських авторів було використано думку виключно російських експертів, які не є представниками незаангажованої сторони.

Міркування третє: який із двох режимів буде створювати більше стимулів до споживання українськими курцями низькоякісної продукції? Безперечно, що стягування акцизу як відсотку від ціни, а не як фіксованої суми, зробить дешеві сигарети ще дешевшими, а дорожчі – ще дорожчими. З одного боку, це справді означатиме, що, вибираючи між дорогими і дешевими сигаретами, споживач буде відтепер більш схильним купити дешеві, а отже, більш шкідливі сигарети. Однак як мінімум детального аналізу потребує інше питання: яку шкоду завдає сьгодні здоров'ю незаможних курців те, що через завищені ціни на дешеві цигарки вони вимушені споживати ще менш якісну контрабандну чи підробну продукцію? Можливо зменшення податкового навантаження на дешевші легальні цигарки зможе зліквідувати ці стимули і переорієнтувати курців на легальну продукцію з хоча б мінімальними стандартами якості? Який із двох ефектів виявиться сильнішим? Будь-які висновки стосовно того, яким буде загальний вплив на здоров'я курців від зміни структури цін на кожную категорію цигарок повинні робитися виключно на основі детальних досліджень.

Неперевіраних гіпотез про те, яким буде цей вплив, набагато більше ніж дві, вказані вище. Чи існують, наприклад, дослідження щодо соціальних та вікових характеристик кожної з категорій споживачів на українському ринку і особливостей причин їх тютюнової залежності? Чи немає ймовірності, що споживачі дорожчих сигарет належать до категорії курців, більш схильних кинути паління у разі, якщо сигарети прийнятної якості подорожчають? Або навпаки? Деякі дослідження, проведені в інших країнах, свідчать, що для курців молодшого віку подорожчання сигарет може стати достатнім фактором для того, щоб кинути, а утримання акцизів на вищому рівні протягом тривалого часу може серйозно зменшити загальнонаціональне споживання тютюнових виробів. Таким чином, будь-які висновки щодо загального ефекту пропонованої реформи на здоров'я суспільства без детальних досліджень є передчасними.

Міркування четверте: наскільки критичною є проблема адміністрування адвалорних ставок на тютюн? Не можна не погодитись з автором у тому, що стягувати акциз на адвалорній основі набагато важче. В теоретичному ідеалі перерахування акцизу до бюджету повинно було б відбуватися на найостаннішій стадії продажу продукції кінцевому споживачу, оскільки це дозволяє найбільш коректно визначити його базу з точністю до кожного випадку купівлі-продажу. Однак організувати таку систему на практиці надзвичайно тяжко, і, як правило, адвалорні акцизи стягуються на рівні виробників. Проте, цей компроміс висуває непросте питання: які ціни повинні братися до розрахунку податкових зобов'язань? Вичерпну інформацію про роздрібні ціни отримати, зазвичай, неможливо, а ціни виробника викривлюють базу, оскільки не включають важливі складові роздрібною ціни - наприклад, транспортні видатки. Крім того, використання цін виробника відкриває широкі можливості до уникнення податку шляхом створення посередницьких схем.

Абстрагуючись від технічних деталей, загальна ідея того, як цю проблему вирішують європейські країни, полягає в тому, що для цілей акцизного оподаткування податкова служба цих країн підтримує моніторинг ринкових цін на кожну із категорій цигарок і на основі цих даних встановлюється деякий умовний рівень цін, від яких і нараховується акцизне зобов'язання. В українській податковій практиці цьому підходу відповідає поняття "звичайних цін". Попри те, що цей метод не є ідеальним і також потребує ресурсів, він може бути прийнятним вирішенням адміністративних складностей адвалорного оподаткування і цілком може бути запроваджений в Україні.

Міркування п'яте: як бути з неспроможністю специфічних ставок захистити державні надходження від інфляції? Специфічні ставки завжди викривляються під інфляційним тиском. Існує декілька шляхів пом'якшення цієї проблеми, але жоден з них не може вирішити її цілком. Очевидно, що законодавці можуть залишати за собою право індексувати специфічні ставки у надмірно інфляційні періоди, однак досвід свідчить,

що такі рішення завжди є політично важкими і щоразу створюють необхідність непопулярних політичних кроків (збільшення специфічних ставок, очевидно, призводить до збільшення роздрібної ціни тютюнових виробів). Звичайно, індексація може відбуватись автоматично за умови, коли рівень інфляції переходить певну критичну межу. Однак і в цьому випадку між моментом зміни цін та моментом індексації залишається деякий часовий лаг, який завжди відбивається на обсязі бюджетних надходжень. Адапторний акциз дозволяє цілковито зліквідувати цю проблему, оскільки він стягується як відсоток від поточної ціни, а отже, його обсяг відразу реагує на інфляційні коливання.

Міркування наостанок. Навряд чи можна сумніватися, що реформувати акцизне законодавство можна було б, оминувши непрості рішення і неоднозначні питання. Вибір типу ставок є складною темою і темою, критичною для багатьох зацікавлених сторін. Нам видається, що в цій ситуації справедливо було б визнати всі конфліктуючі чинники і несправедливо – необґрунтовано демонізувати один із варіантів реформи, у даному випадку – запровадження змішаної системи ставок. Хочеться сподіватися, що рішення, яке врешті-решт ухвалять українські депутати щодо цієї реформи, буде як мінімум поінформованим і свідомим.