



Дмитро Боярчук  
19 березня 2014 року

## Скільки коштують сигарети, або Акцизний «ефект кобри»

*Практика прийняття рішень в Україні дуже часто грішить своєю «короткозорістю». Звертаючи увагу на миттєві вигоди, урядовці зазвичай списують вартість непродуманих дій на рахунки майбутніх поколінь. Акцизна політика останніх п'яти років не стала винятком із цього правила. В умовах валютної кризи 2008 року Уряд змушений був компенсувати бюджетні втрати за рахунок значного підняття акцизів. Однак вже за кілька років через стрімке зростання контрабанди тютюну постало питання вартості такої агресивної політики. За таких умов Уряду варто брати до уваги європейський досвід та при розробці графіка підняття акцизів орієнтуватися на зростання середніх доходів громадян, що повинно мінімізувати побічні ефекти підняття цін на підакцизні товари.*

- Акцизи є зручним інструментом наповнення бюджету. Головна особливість підакцизних товарів – від них важко відмовитися споживачам. Тому дуже часто уряди використовують підняття акцизів як інструмент миттєвого отримання додаткового доходу держави.
- Україна опинилася в ролі «проміжної ланки» за рівнем акцизного оподаткування в регіоні. У Росії акцизні ставки нижчі, а в ЄС набагато вищі. Тому наша країна з одного боку є цікавим ринком для дешевих російських сигарет, а з іншого є джерелом контрабанди для ЄС. У таких умовах акцизна політика повинна бути вкрай зваженою, щоб країна не стала надміру цікавим ринком для контрабандистів.
- Акцизний податок фактично є податком на бідність. Дослідження показують, що паління не є ознакою бідності, однак, чим бідніша людина, тим більшу частину свого доходу вона витрачає на свою згубну звичку.
- Внаслідок 13-ти кратного підняття акцизних ставок на тютюн з 2009-го по 2013-й роки роль акцизу в бюджеті збільшилася вдвічі (з 4.3% у 2008 р. до 8.3% у 2013 р.), акцизи на тютюн склали майже

50% усіх акцизних зборів та більше 60% акцизів на товари внутрішнього виробництва. З урахуванням інфляції за п'ять років бюджет отримав 27.7 млрд. грн. додаткових доходів (у середньому 5.5 млрд. грн. додаткових доходів на рік).

- За цей період доступність сигарет для середнього споживача знизилася та наблизилася до рівня 12–13% середнього денного доходу, що вважається критичною межею для того, щоб купувати легальні сигарети.
- Споживання тютюну протягом 2009–2013 рр. скорочувалося в середньому на 4% на рік і за п'ять років зменшилося на 17.3%.
- Нелегальний ринок тютюну зріс від 0.6% ринку тютюну у 2009 році до 8.8% у 2013 році. Оціночна вартість щорічних втрат бюджету від контрабанди, починаючи з 2013 р., становить 1.8 млрд. грн. без урахування вартості боротьби з контрабандою та контрафактом.
- Досвід Німеччини, Великобританії та Ірландії, де найвищі акцизні ставки на тютюн серед європейських країн, показує, що рівень нелегального ринку тютюну залежить від рівня статків громадян. Окрім того, їхній досвід показує, що при надмірному підвищенні акцизів, доходи від цього виду податків починають скорочуватися через зростання нелегального ринку.
- Оптимальна акцизна політика повинна передбачати поступове та прогнозоване підняття акцизів з огляду на зростання доходів громадян, що буде з одного боку створювати бар'єр для входження до «клубу курців», а з іншого не буде створювати надмірні стимули для розвитку нелегального ринку.

## Вступ

Економічна історія знає безліч випадків, коли нібито прості та зрозумілі рішення призводили до зовсім неочевидних та небажаних наслідків. Наприклад, підвищення соціальних стандартів у Європі створило прошарок громадян, які живуть лише на допомогу по безробіттю. А запровадження допомоги самотнім матерям у США зворотним наслідком мало зростання підліткової злочинності. Що вже говорити про «сухі закони» у США та в СРСР. Усі такі історії економісти називають «ефектом кобри», натякаючи на сумнозвісний досвід англійських колоністів, які вирішили знищити рептилій, встановивши винагороду за кожну голову вбитої кобри. Насправді ж таким прямолінійним рішенням вони досягли кардинально протилежного ефекту – індуси почали вирощувати змії на продаж і популяція рептилій тільки збільшилася.

В Україні «ефект кобри» давно вже став добрим супутником державної політики на найвищому рівні. Вирішити те, що «болить», тут і зараз – це основний пріоритет в роботі пересічного чиновника. В таких умовах довгострокові наслідки та побічні ефекти лягають на плечі когось «не з нашого району» чи навіть прийдешніх поколінь.

Приблизно такою логікою користувався уряд, коли після кризи 2008-го року в запалі пошуку додаткових коштів для бюджету серед усіх інших заходів почав стрімко підвищувати акцизні податки. Це стосувалось і алкогольних виробів, і нафтопродуктів, однак найбільш показовим виявилось зростання акцизів на тютюн та сигарети. Важко сказати, чому урядовці поблажливо поставилися до виробників алкоголю (можливо, досвід «сухого закону» дещо стримував запал) та до виробників та імпортерів нафтопродуктів (можливо, інфляційні побоювання мали місце), однак саме тютюнова галузь, де працюють здебільшого міжнародні компанії, серед усіх «підакцизників» зазнала 13-кратного зростання податкового навантаження та по суті за п'ять років стала ключовим джерелом акцизних доходів в Україні.

Звісно зростання акцизних доходів не могло не тішити урядовців, які вважали, що прийняли правильне рішення. Однак вже за декілька років проявився побічний ефект – безпрецедентне зростання контрабанди та контрафакту тютюнових виробів, що в 2013-му році вже досягло 8.8% від усього ринку. Як наслідок, перед урядовцями постало питання ефективності агресивної акцизної політики та необхідність нести додаткові витрати на боротьбу зі стрімким ростом нелегального ринку тютюну.

Для того, щоб зрозуміти, яким був загальний ефект стрімкого підняття акцизних ставок у 2008–2009 рр., ми підготували цей звіт. У цій роботі ми намагаємося з різних сторін оцінити втрати та вигоди від акцизного оподаткування на прикладі тютюнового ринку. Також з огляду на досвід України та подібний міжнародний досвід ми розглядаємо певні варіанти оптимізації податкової політики в цій сфері.

## Чому акцизи?

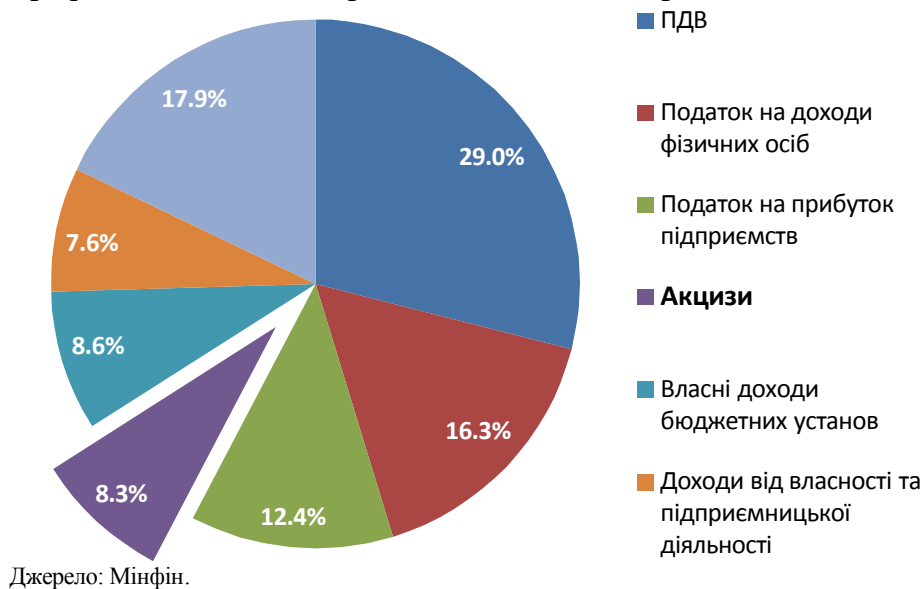
Для того, щоб краще розуміти історію з оподаткуванням сигарет, потрібно декілька слів сказати про природу акцизного податку. Акциз виник як «державна націнка» на ті товари, від яких людині важко відмовитися. В різні часи акциз стягувався з різних груп товарів, але їх завжди об'єднувало одне – це були базові товари споживання, які користувалися попитом незалежно від їхньої вартості (така властивість акцизу називається

«нееластичність по ціні»). Спочатку це були спеції, кава, шоколад, алкоголь. Потім до цього списку додався тютюн, а далі акциз почали стягувати з нафтопродуктів тощо.

Зручність цього податку полягає у тому, що це стабільне та надійне джерело наповнення бюджету: навіть якщо скорочуються доходи громадян, споживання підакцизних товарів зменшується в останню чергу. Деколи акциз навіть називають податком на «гріхи» через особливість таких товарів, як алкоголь та тютюн. А гріхів, як відомо, дуже важко позбутися.

Саме через свою особливість дуже часто акциз використовують як джерело миттєвого вирішення бюджетних проблем. Не потрібно чекати, поки покращиться фінансовий стан підприємств чи зростуть доходи громадян, не потрібно хвилюватися, що споживачі зменшать свої витрати – просто збільшується ставка податку і відразу бюджет отримує додаткові надходження. Принаймні так воно працює на першому етапі.

**Графік 1. Акциз – четверте за значимістю джерело наповнення бюджету, 2013 рік**



## Чому тютюн?

Цікавою є структура акцизних доходів в Україні. Як показано на Графіку 2, майже 50% акцизних зборів в нашій державі припадає на тютюн. У той же час у Німеччині та Великобританії (Графік 3 та Графік 4), де акцизи набагато вищі, основне податкове навантаження припадає на бензин.

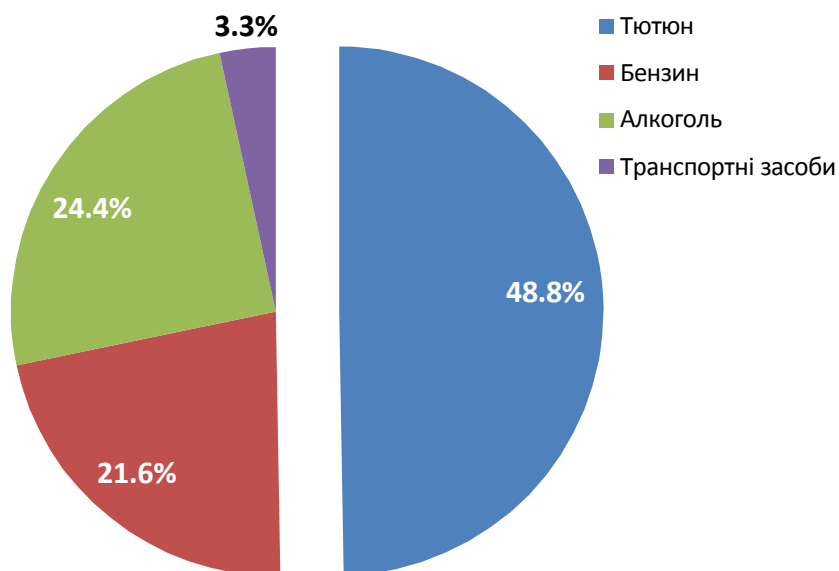
Відповідь на питання, «чому так активно оподатковується саме тютюн?», швидше за все, лежить у структурі ринків. Зокрема, лівова частка офіційного ринку тютюну (більше 90%) забезпечується за рахунок внутрішнього виробництва. Тобто цей процес легко контролювати та оподатковувати. В той же час, на ринку нафтопродуктів домінують завезені нафтопродукти (більше 70% внутрішнього споживання у 2012 році), а тому будь-

яке подальше збільшення податкового навантаження на нафтопродукти має лише негативні наслідки для бюджету. Зокрема, за деякими оцінками нелегальний ринок нафтопродуктів вже перевищує 25% внутрішнього споживання, а акцизні надходження від бензину та нафтопродуктів у 2013 року скоротилися на 28.6% р/р.

На алкогольному ринку ситуація більш подібна до того, що відбувається на ринку тютюну: лівова частка алкоголю (близько 80%) – це внутрішнє виробництво. Втім будь-яке зростання ціни на міцний алкоголь призводить до стрімкого зростання контрабанди та контрафакту алкогольних напоїв (в першу чергу горілки). За деякими оцінками нелегальний алкоголь сягає 50% всього ринку.

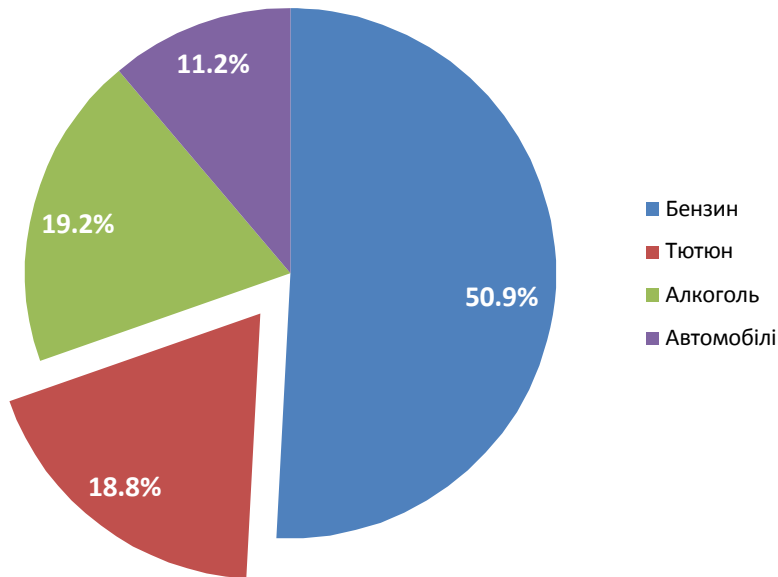
Очевидно, що в такій ситуації урядовці оподатковують ті товарні ринки, які є більш стійкими до додаткового податкового тиску.

**Графік 2. Структура акцизних доходів, Україна, 2013 рік**



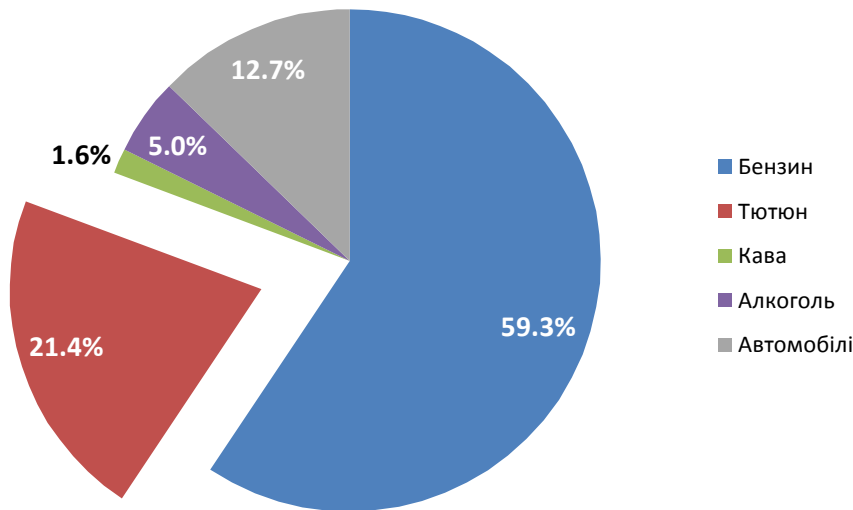
Джерело: Мінфін.

**Графік 3. Структура акцизних доходів, Великобританія, 2012 рік**



Джерело: [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

**Графік 4. Структура акцизних доходів, Німеччина, 2012 рік**



Джерело: [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

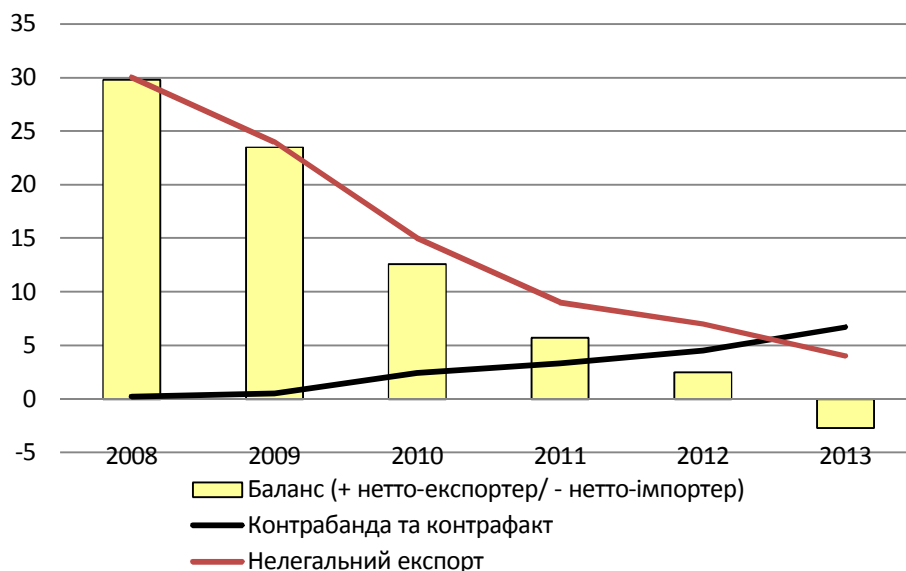
### **Акцизне «добросусідство»**

Як кажуть поляки, «хоч ми й на Сході, але для когось ми на Заході». Ця проста істина цивілізаційного розвитку абсолютно точно відображає ситуацію з особливостями акцизного оподаткування в регіоні. Якщо хтось мав можливість подорожувати потягом Київ-Варшава, то напевне був свідком захоплюючого дійства – народної контрабанди українського тютюну та алкоголю до Євросоюзу. Високі акцизи у ЄС створюють стимули

заробляти на різниці цін. Однак, у відносинах зі своїми східними сусідами Україна опинилась у дзеркальній ситуації – вищі акцизні ставки в Україні стимулюють активну контрабанду з Росії, Білорусії та Молдови. Особливо цей стимул став актуальним завдяки різкому підвищенню акцизних ставок в останні роки. Як наслідок, Україна поступово перетворилася з нетто-експортера контрабанди на нетто-імпортера (див. Графік 5). Фактично, в умовах такого цікавого акцизного сусідства ми можемо спостерігати своєрідний ефект сполучених посудів між трьома регіонами. І Україна в цій зв'язці «сполучених посудів» традиційно посіла роль проміжної ланки. А тому ми змушені балансувати між Сходом і Заходом, щоб, з одного боку, не перетворюватися на надмірно цікавий ринок для контрабанди, а з іншого – не бути джерелом цієї самої контрабанди для Західних країн.

Важливо зазначити, що наразі з 2014 року ситуація з різницею цін у регіоні дещо пом'якшилася, оскільки в Росії з 1 січня на 42% зріс мінімальний акциз. Ці зміни зменшили різницю цін на тютюн між країнами, однак цікавість до контрабанди залишається.

**Графік 5. Баланс контрабанди тютюну в Україні, млрд. шт. сигарет**



Джерело: Мінфін.

## Особливості тютюнопаління

Про шкідливість тютюнопаління та вживання алкоголю було написано вже багато. Теза про те, що тютюновий дим призводить до важких хвороб, вже не викликає сумнівів. Здавалося, все, що потрібно, – це попередити людей, запровадити великі податки чи навіть заборонити тютюн, і проблему буде вирішено. Однак, як показує практика, шкідлива звичка так просто не викорінюється: хтось став тютюнозалежним, хтось вважає паління модним, а комусь навіть просто подобається вдихати тютюновий дим. Тому боротьба з цим явищем має яскраво виражену моральну дилему, нічим не легшу, ніж питання евтаназії. З одного боку, обмеження для курців та додаткові податки примушують задуматися про вартість згубної звички, захищають оточуючих від тютюнового диму і

запобігають підлітковому палінню. Однак є й інша сторона медалі – ми фактично говоримо про оподаткування залежності (тобто оподаткування хвороби), а що ще гірше – акцизні податки роблять свій не найпочесніший внесок у соціальне розшарування (див. нижче).

## Податок на бідність

Обстеження умов життя домогосподарств<sup>1</sup> показує цікавий факт – в Україні не простежується якась чітка залежність між рівнем доходу та схильністю до споживання тютюну (див. Графік 6), тобто тютюнопаління не є ознакою бідності. Втім ці ж дані чітко демонструють (див. Графік 7), що чим бідніша людина, тим більшу частку свого доходу вона витрачає на свою згубну звичку. Тому, як би не хотілося розрубати гордіїв вузол простим підняттям податків, ми повинні розуміти, що основний тягар підвищення акцизів лягає на незаможних людей, і сам податок за своєю суттю є податком на бідність.

Власне через цю властивість акцизу на тютюн – так звану регресивність оподаткування, коли чим менше заробляєш, тим більше платиш – ми й спостерігаємо стрімкий розвиток контрабанди та контрафакту тютюну в будь-якій країні, де підвищують акцизи. Як показують дослідження, саме споживачі найдешевших сигарет (тобто найбільш незаможні верстви населення) роблять вибір на користь контрабандного товару<sup>2</sup> щойно сигарети зростають у ціні. А оскільки нелегальні сигарети часто мають завищений вміст смол та інших шкідливих речовин, то ми фактично говоримо, що підняття акцизів, окрім оподаткування бідності, ще має такий побічний ефект, як «нерівність захисту здоров'я» – тобто складається ситуація, за якої чим тютюнозалежна людина менш заможна, тим більше шкоди вона завдає своєму здоров'ю, палячи.

Втім цей факт оподаткування бідності через акциз в жодному випадку не означає, що потрібно розробляти певні особливі механізми оподаткування сигарет для незаможних. Доступних сигарет не повинно бути. І в цьому є дилема акцизної політики. З одного боку – це «податок на бідність», який не повинен створювати додаткове розшарування, а з іншого – це все ж таки певний бар'єр на шляху до тютюнопаління. Тому радикальні рішення у цій сфері не повинні мати місце (про пошук «золотої середини» див. нижче).

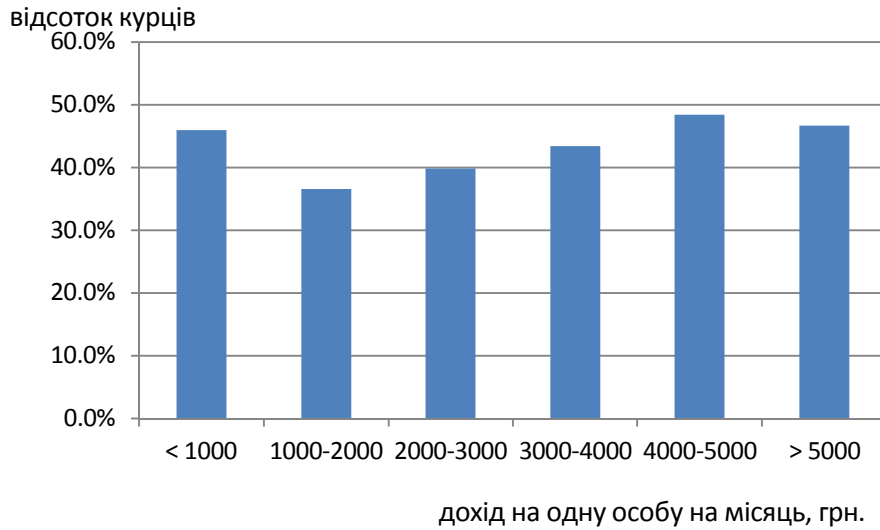
---

<sup>1</sup> Обстеження умов життя домогосподарств проводиться щоквартально Державним комітетом статистики України. Обстеження містить більше ніж 25000 спостережень і є одним з найбільш повних джерел інформації про умови життя українців.

<sup>2</sup> «Аналіз оподаткування та цінової доступності тютюнових виробів в Україні», Оксфорд Економікс, Центр міжнародних податків та інвестицій, жовтень 2011 р.

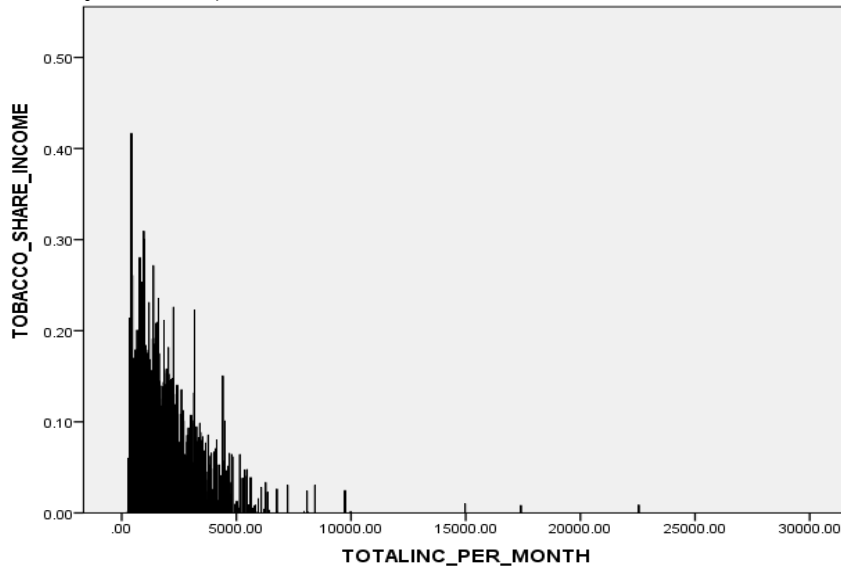


**Графік 6. Відсоток курців за групами доходу**



Джерело: Обстеження умов життя домогосподарств, 2011 р.

**Графік 7. Частина доходів, яка витрачається на сигарети, в залежності від рівня добробуту (витрати на тютюн у структурі доходів – вісь Y; доходи на місяць на одну людину – вісь X)**

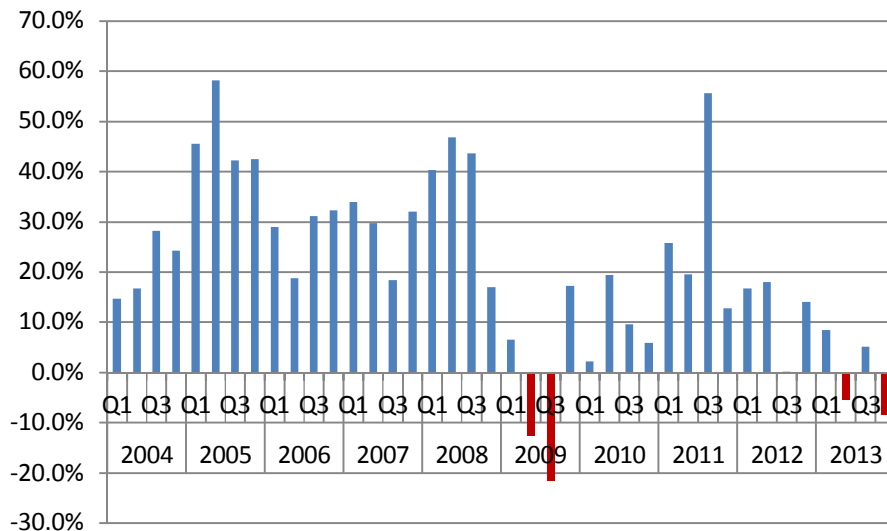


Джерело: Обстеження умов життя домогосподарств, 2011 р.

## Посткризова податкова політика

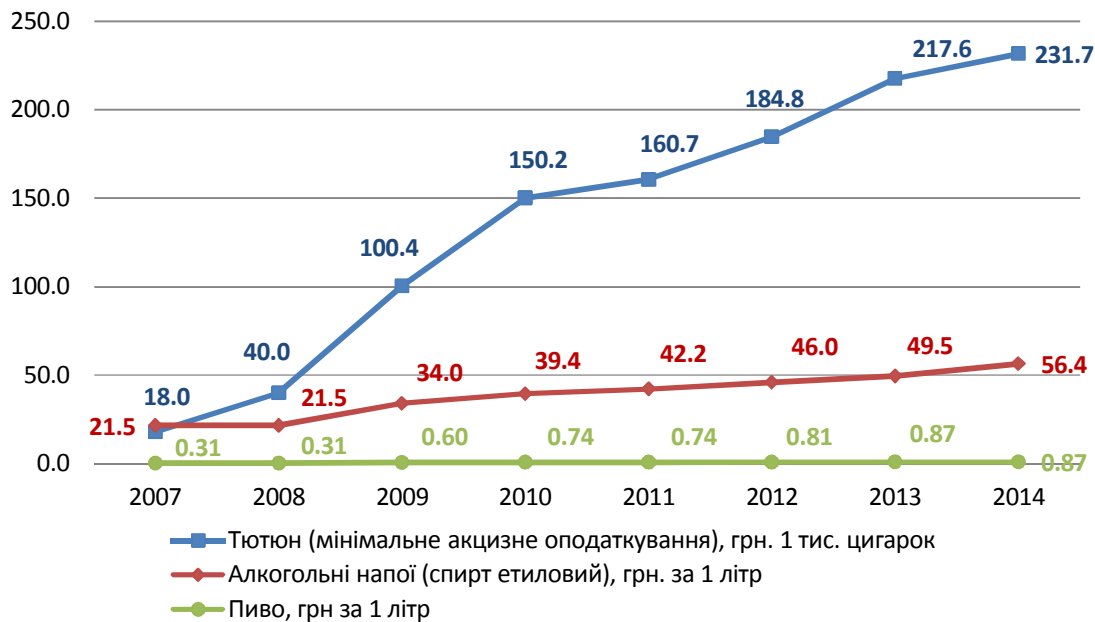
В Україні існує чудова прикмета – якщо в уряді з’являються радикальні ініціативи, значить в бюджеті закінчилися гроші. Саме така ситуація склалася після сильної валютної кризи, яка розгорнулася наприкінці 2008-го року. На фоні падіння фіскальних зборів (див. Графік 8) одна за одною йдуть хвилі стрімкого підвищення акцизів на тютюн та алкоголь (див. Графік 9) – до кінця 2010 року акциз на сигарети збільшується майже в десять разів. На той момент це було вчасне рішення, воно дало можливість компенсувати скорочення доходів. Зокрема у 2009 р. зростали лише акцизні надходження та адміністративні збори, в той час як усі інші податкові збори швидко знижувалися. Як наслідок, вага акцизу зросла майже удвічі до 8.3% у 2013 р. (4.3% у 2008 р.) у структурі доходів бюджету (див. Графік 11), а основна роль компенсатора бюджетних втрат дісталася тютюновій галузі (див. Графік 10). Таким чином за кілька років виробники тютюну стали ключовими платниками акцизу, перераховуючи до бюджету майже 50% цього податку (а за внутрішнім акцизом більше 60% усіх зборів).

**Графік 8. Темпи зростання доходів консолідованого бюджету, % р/р**



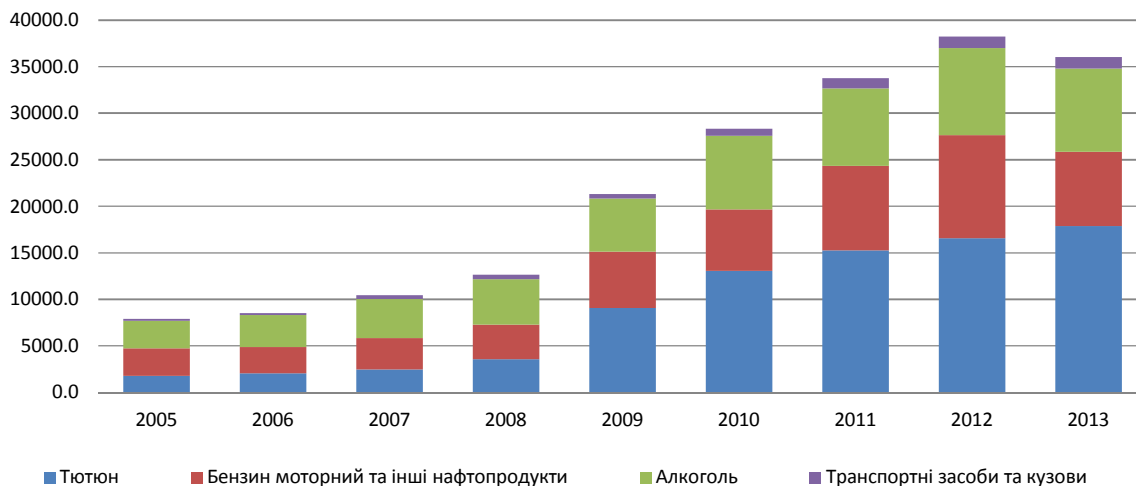
Джерело: Мінфін.

**Графік 9. Акцизні збори для деяких видів товарів, грн.**



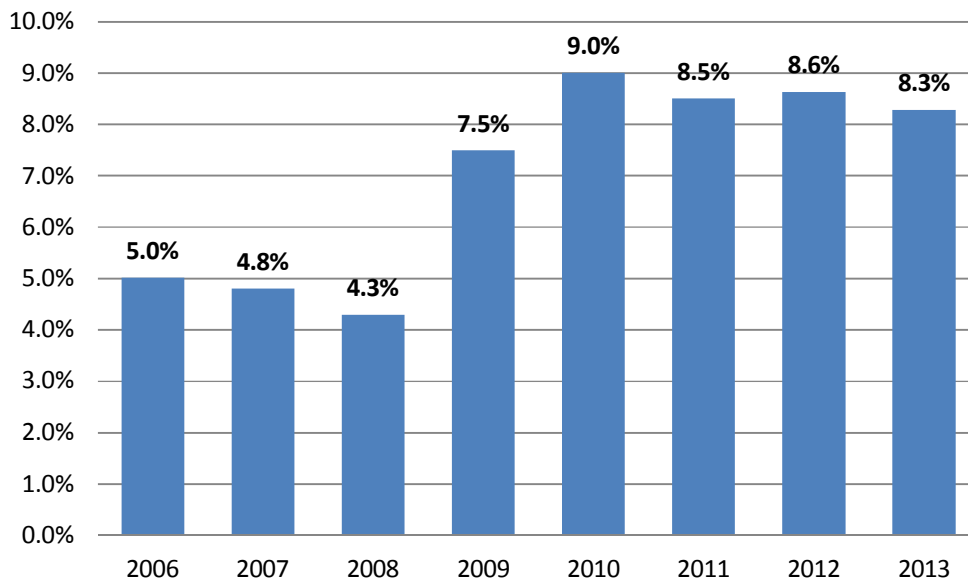
Джерело: законодавство.

**Графік 10. Структура акцизних надходжень, млн. грн.**



Джерело: Мінфін.

**Графік 11. Роль акцизних податків у структурі доходів бюджету, %**



Джерело: Мінфін.

## Доступність сигарет

Підвищення цін на сигарети та зниження їхньої доступності для середнього споживача стало одним із основних наслідків підвищення акцизів (окрім зростання доходів бюджету). Такий розвиток подій створив більш потужний бар'єр на шляху до «клубу курців» для молоді та порушив питання доцільності паління для незатятих курців (див. про вплив на споживання тютюну нижче). Втім тютюнозалежних людей такі зміни не потішили, оскільки для них це вилилось у регулярні додаткові витрати, а для багатьох стало стимулом шукати дешевшу альтернативу.

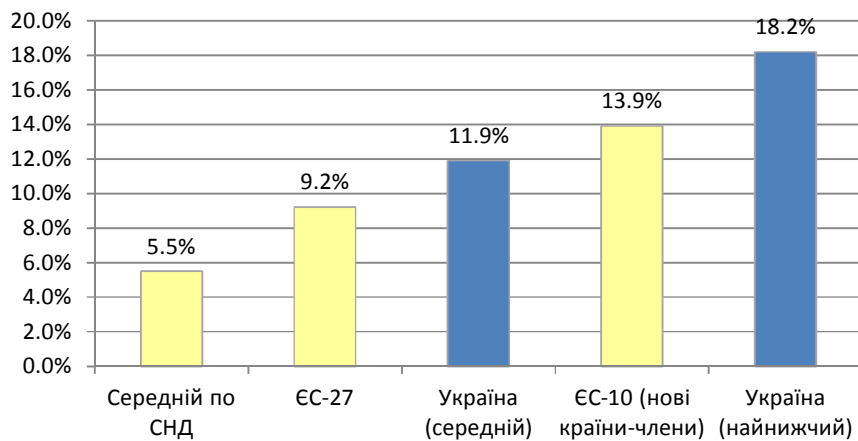
Саме з огляду на затятих курців для визначення потенційної схильності купувати нелегальний товар використовують такий показник як доступність сигарет. Суть його полягає в тому, що для оцінки розумних меж підняття акцизів, береться до уваги відсоток від денного доходу, який витрачається на одну пачку сигарет. Вважається, що якщо цей відсоток перевищує 12–13% середнього денного доходу, то це стає критичним для споживача, і він/вона майже гарантовано перейде на нелегальні сигарети. Оцінки показали (див. Графік 12), що Україна вже наблизилася за цим показником до критичного рівня для курців із середнім доходом та вже перевищила цей рівень для курців із низькими доходами (20% найбільш бідного населення). А що ще більш цікаво, в Україні, виявляється, сигарети менш доступні, ніж у країнах ЄС, де загалом ціни на тютюн, звичайно, набагато вищі.

Поза сумнівом, що питання доступності сигарет є значним важелем зменшення споживання тютюну, особливо серед молоді, для якої ціна має значення і тютюнопаління – це лише елемент пошуку себе. Однак при розробці податкової політики не потрібно забувати, що досі для багатьох людей доступність сигарет – це не питання вибору, а

питання частини сімейного бюджету, яка буде витратитися на сигарети в будь-якому випадку. За таких умов розмір акцизу фактично визначає, чи будуть курці сплачувати податки, купуючи легальний тютюн (якщо легальні сигарети доступні), чи будуть фінансувати своїми грошима кримінал та корупцію (якщо легальні сигарети занадто дорогі).

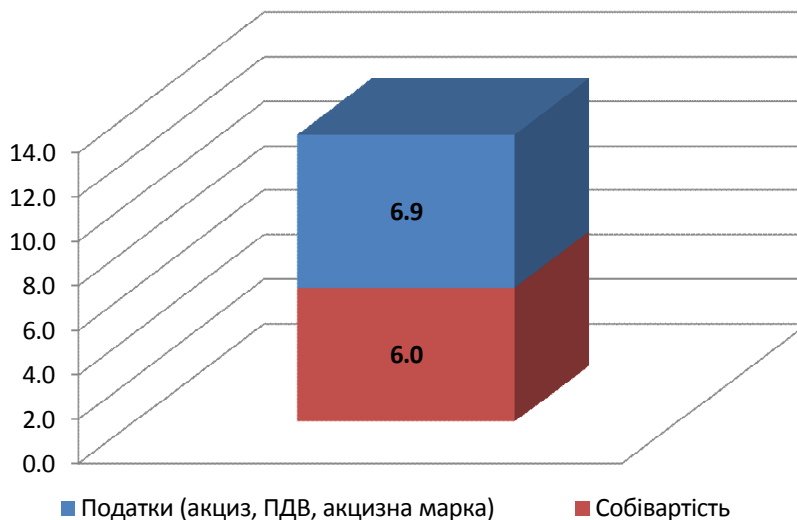
### Графік 12. Цінова доступність сигарет у ЄС та Україні, 2010 р.

% щоденного використовуваного доходу,  
необхідного для придбання пачки з 20 цигарок



Джерело: Oxford Economics.

### Графік 13. Усереднена\* структура ціни пачки сигарет, грн.



\* - враховувалися ціни наступних марок сигарет: Parliament, Marlboro, Kent, Winston Glamour, Bond, West, Pall Mall, Monte Carlo, Отаман, Прима срібна

Джерело: Центр громадського представництва «Життя».

## Чи стали менше палити?

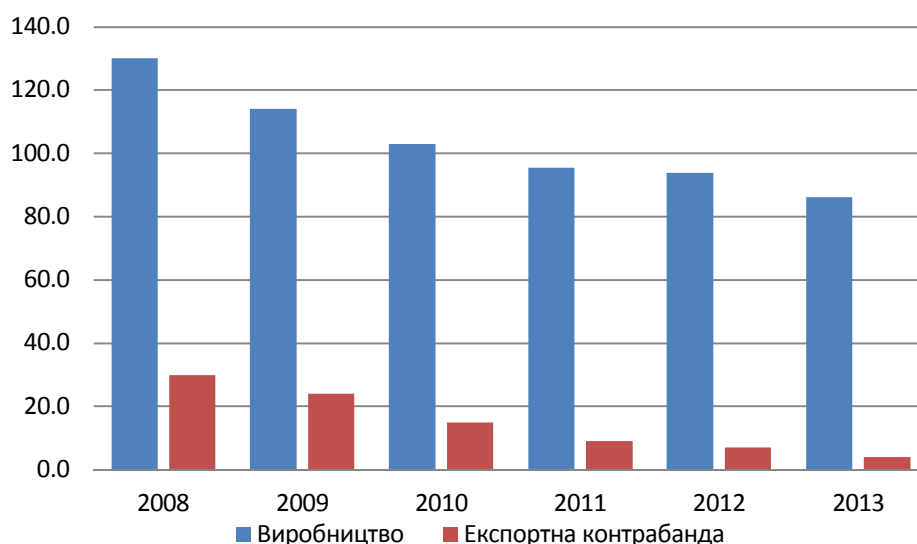
Статистика показує, що, незважаючи на особливість підакцизних товарів (нееластичність по ціні), підняття податків дійсно стимулює зменшення споживання шкідливих продуктів. Зокрема, для випадку з Україною на підтвердження цієї тези свідчить скорочення на третину (на 33.8%) виробництва сигарет з 2008-го по 2013-й роки. Втім, як виявляється, скорочення виробництва дає неповну картину про тютюнові уподобання українців. На ринку за цей період започаткувалося декілька цікавих тенденцій, які ще раз підтверджують, що позбутися «гріхів» не так уже й легко.

Перший цікавий факт пов'язаний із посиленням контролю за контрабандними сигаретами у ЄС. Фактично на українських виробників сигарет була покладена відповідальність за контроль над контрабандним експортом, який надходив до країн ЄС. Як наслідок, обсяги цього «експорту» почали знижуватися (див. Графік 14), і це стало основною причиною падіння виробництва сигарет протягом посткризового періоду.

Другий момент стосується значного зростання обсягів споживання нелегального тютюну. Якщо у 2008–2009 рр. контрабандою тютюну можна було нехтувати – вона складала менше 1% від загального споживання, – то вже у 2013-му році обсяги нелегальних сигарет досягли 8.8% ринку (див. Графік 15). Очевидно, що при таких темпах росту споживання контрабанди поки що зарано говорити про масову відмову українців від тютюну.

Загалом, навіть з урахуванням зазначених особливостей, споживання тютюну дійсно зменшувалося. Середні темпи падіння споживання з 2008 р. становили близько 4% на рік (виробництво скорочувалося в середньому на 8% на рік). А за п'ять років споживання сигарет зменшилося на 18.9%, що було майже наполовину менше, ніж темпи падіння внутрішнього виробництва тютюну.

**Графік 14. Виробництво та «експорт» сигарет, млрд. шт.**



Джерело: Держкомстат, Укртютюн, опитування TNS.

**Графік 15. Споживання сигарет, млрд. шт.**



Джерело: Держкомстат, Укртютюн, опитування TNS.

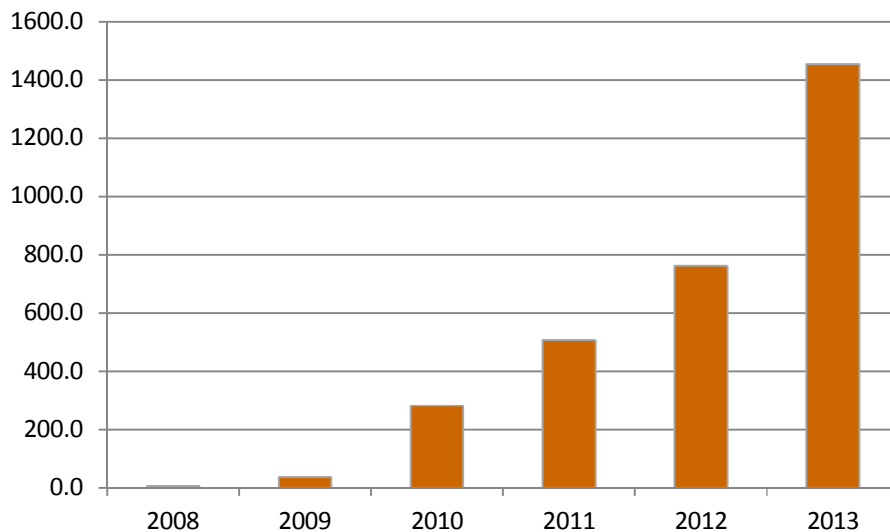
### **Скільки коштує контрабанда?**

Завдяки зростанню акцизів з 2009-го по 2013-й роки державний бюджет з урахуванням цінового фактора отримав у середньому 5.5 млрд. грн. додаткових доходів на рік, якщо порівнювати з доходами в 2008-му році (загалом 27.7 млрд. грн. за п'ять років). Це дало дійсно суттєву підтримку бюджетним фінансам особливо в перші роки здійснення такої політики. Втім альтернативні втрати бюджету через посилення контрабанди тільки почали серйозним чином проявляти себе (див. Графік 16). Зокрема, за оцінками у 2013-му році через те, що рівень нелегального ринку досяг 8.8%, акцизні втрати бюджету сягнули 1.5 млрд. грн. Очевидно, що ця сума в рази менша, ніж отримані державні доходи. Однак, це якщо розглядати проблему статично. Фактично ж наявність такого обсягу нелегального тютюну на ринку свідчить про добре налагоджену систему постачання та збуту контрабанди та контрафакту, яка тримається на корупційних схемах із залученням посадових осіб. Викорінити ці схеми в українських умовах дуже важко, якщо взагалі можливо – як відомо, люди змінюються, а добре відпрацьовані корупційні схеми залишаються. Тому навіть якщо уявити, що акцизний податок не буде збільшуватись і не буде створювати додаткові заробітки для контрабандистів, то ми повинні екстраполювати середні втрати від нелегального ринку тютюну на багато років уперед. Така вправа нам покаже, що реальна вигода від такого різкого підвищення акцизу в 2009-му році в довгостроковому плані матиме немалу вартість для країни. Умовно кажучи, навіть якщо брати п'ятирічну перспективу, то умовні втрати від 8.8% нелегального ринку сягатимуть у поточних цінах близько 7 млрд. грн. І це якщо виключити можливість подальшого зростання обсягів нелегального ринку та не враховувати довгострокових витрат на боротьбу з цим явищем.

Іншими словами, на поточний момент ми спостерігаємо, що «медовий місяць» позитивних ефектів підняття акцизів на тютюн підходить до свого завершення. Бюджет отримав значні

додаткові доходи, обсяги споживання тютюну скоротилися. Тепер настає час підраховувати не тільки вигоди, а також і втрати. Це в жодному випадку не означає, що потрібно відмовлятися від подальшого підвищення акцизів (див. нижче), однак потрібно чітко розуміти, що акцизна політика повинна орієнтуватися не тільки на максимальне «вижимання» бюджетної виручки, але також і на мінімізацію втрат пов'язаних з появою довгострокових побічних ефектів.

**Графік 16. Бюджетні втрати (акцизний податок) від контрабанди та контрафакту тютюну, млн. грн.**



Джерело: оцінка CASE Україна.

### **Міжнародні практики: в пошуках «золотої середини»**

Навіть при тому, що в Україні акцизні податки на тютюн зросли в 13 разів станом на 2014 рік і тепер становлять майже 20 євро на 1 тис. сигарет – нам ще є куди рости. Мінімальний акцизний податок на тютюн в країнах ЄС становить 64 євро, що в три рази перевищує поточне навантаження в Україні. Звісно це той орієнтир, до якого ми повинні прагнути, прямуючи до європейських стандартів. Однак при цьому потрібно пам'ятати про досить суперечливий досвід тих же європейських країн, які досі перебувають у пошуку оптимальної моделі оподаткування підакцизних товарів.

У 2004 році до ЄС приєдналося 10 нових членів<sup>3</sup>, а три роки потому, у 2007 році до цього списку додалися ще й Болгарія та Румунія. Відповідно до вимог Європейського союзу нові країни-члени повинні були запровадити мінімальний рівень акцизу 64 євро за 1 тис. сигарет. Для таких країн, як Литва, Латвія, Румунія та Болгарія це означало зростання акцизного навантаження в 5–8 разів за досить короткий період часу (зокрема в Болгарії з 2002 р. по 2011 р. акциз зріс у 8 разів). Враховуючи те, що країни колишнього радянського

<sup>3</sup> Кіпр, Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина і Словенія.



табору були набагато менш заможні, ніж країни Західної Європи, а на схід від них залишалися ринки з низькими ставками акцизу, очевидним наслідком агресивної податкової політики виявився бум контрабанди. Зокрема за даними Єврокомісії вже у 2010-му році в Литві та Латвії частка нелегального ринку тютюну становила більше 40%, у Болгарії – більше 30%, а в Румунії – близько 20%<sup>4</sup>. За таких умов євровичинники змушені були переглядати своє ставлення до акцизного оподаткування, оскільки контрабанда несла в собі не тільки ухилення від податків, а також свіжі ресурси для розвитку злочинності, не кажучи вже про загрозу для здоров'я, оскільки контрабандні сигарети не відповідали стандартам ЄС. На цьому фоні цікавим прецедентом стало зниження акцизних ставок у Болгарії<sup>5</sup>, що стало захисною реакцією країни на проблему нелегального тютюну. При цьому євровичинники змушені були зробити крок назад, зважаючи на побічні ефекти здорожчання сигарет.

Втім проблема з контрабандою є показовою не тільки в нових країнах-членах ЄС. Надмірні податкові ставки в Західній Європі демонструють цікаві результати, які також потрібно брати до уваги, розробляючи акцизну політику. Зокрема показовими є приклади Німеччини, Великобританії та Ірландії<sup>6</sup>, де акцизні ставки є одними з найвищих у Європі. Через те, що рівень оподаткування тютюну в цих країнах досяг надмірного навіть для ЄС рівня, доходи бюджету від акцизів почали знижуватися, а рівень контрабанди в цих країнах стабільно перевищує 20% ринку. Проблему з акцизною політикою визнали навіть на найвищому рівні, і агресивне підняття податків було призупинене.

Історія з незаконною торгівлею тютюном у Східній Німеччині також є вартою уваги. Після об'єднання в 1989 році Німеччина уніфікувала оподаткування та контроль за обігом тютюну. Однак, як відомо, Західна Німеччина є більш заможною, і ця різниця дуже чітко відобразилася на рівні контрабанди сигарет: як показують дослідження, у 2012 році споживання нелегальних сигарет у східній частині країни сягнуло 44.2% ринку, в той час як у західній – всього 13.7%<sup>7</sup>. Цей приклад є яскравим підтвердженням того, що схильність до споживання нелегального товару дуже сильно залежить від доходів споживачів. Тому підвищення податків повинно відбуватися з огляду на доступність запланованих акцизних ставок, інакше є ризик, що найбільш вразливі споживачі не оцінять державну турботу про їхнє здоров'я і будуть курити щось дешевше та менш якісне.

---

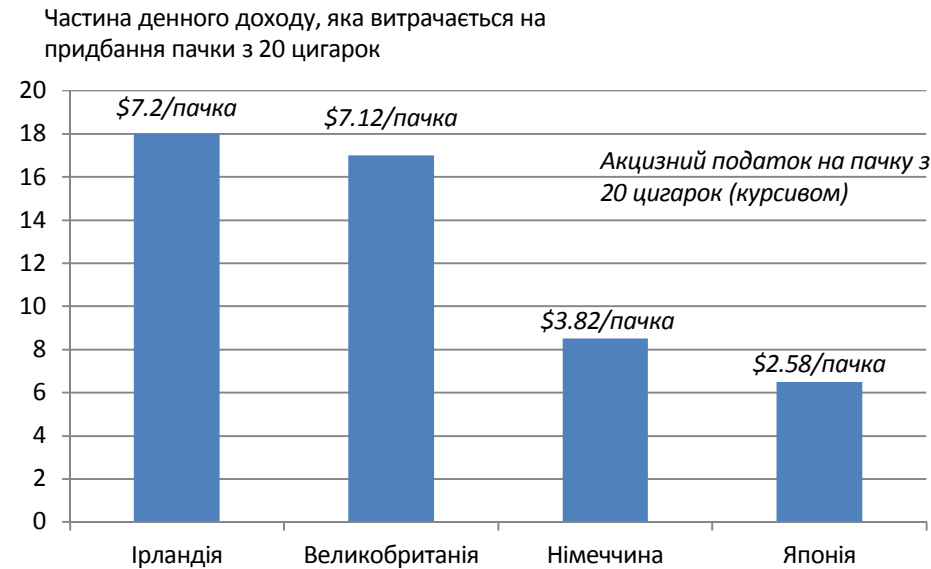
<sup>4</sup> «Аналіз оподаткування та цінової доступності тютюнових виробів в Україні», Оксфорд Економікс, Центр міжнародних податків та інвестицій, жовтень 2011 р.

<sup>5</sup> «Change in tobacco excise policy in Bulgaria: the role of tobacco industry lobbying and smuggling», Valeria Skafida, Karin E. Silver, Boika P. D. Rechel, Anna B. Gilmore, December, 2012.

<sup>6</sup> «Global “Best Practice” in Tobacco Tax Policy: Insight from Tax Practitioners Around the World», Oxford Economics, International Tax & Investment Center, September 2013.

<sup>7</sup> «Global “Best Practice” in Tobacco Tax Policy: Insight from Tax Practitioners Around the World», Oxford Economics, International Tax & Investment Center, September 2013.

## Графік 17. Доступність сигарет у Великобританії, Ірландії, Німеччині, Японії у 2013 році



Джерело: Oxford Economics.

### Оптимальна акцизна політика

*Підвищувати акцизи потрібно та корисно*

Цифри показують, що підвищення акцизів є ефективним інструментом як (а) наповнення бюджету, так і (б) зниження рівня споживання тютюну. Однак, підвищення акцизів потрібно робити з огляду на вартість такої політики – з урахуванням акцизних ставок в сусідніх країнах, рівня доходу споживачів та динаміки розвитку нелегального ринку.

*Орієнтир – європейська практика*

Очевидно, що при окресленому зовнішньоекономічному орієнтірі Україна поступово за рівнем податкового навантаження на підакцизні товари досягне акцизних ставок, прийнятих у ЄС. Однак, як бачимо з досвіду нових членів-країн ЄС, стрімке перетворення пострадянської країни на європейську має багато побічних наслідків. З огляду на це було б доцільно орієнтуватися на чіткий, передбачуваний план поступового підняття акцизів протягом достатнього адаптаційного періоду.

*Піднімати акцизи «по кишені»*

Як бачимо з практики багатьох країн, рівень доходів є важливим фактором в акцизній політиці. З одного боку, стоїть питання підвищення податків для незаможних, а, з іншого, – створення стимулів для розвитку нелегального ринку. Тому при визначенні графіка підвищення акцизів потрібно брати до уваги темпи зростання доходів громадян, щоб уникнути надмірного оподаткування та стимулів споживати нелегальні сигарети.

Найбільш оптимальний варіант, коли акцизи будуть підвищуватися відповідно до темпів зростання середніх доходів громадян.


#### *Оподатковуємо не тільки тютюн*

Вражає той факт, що основне акцизне навантаження лягло на тютюнові компанії. Очевидно, що коли у секторі працюють прозорі міжнародні корпорації, то з них легше збирати податки. Однак, активне зростання податків на тютюн при збереженні низьких акцизних ставок на бензин та алкогольні напої виглядає не зовсім логічно як з точки зору турботи про здоров'я нації, так і з точки зору наповнення бюджету. Тому уряду варто задуматися про більш рівномірний розподіл податкового навантаження серед підакцизних товарів.

#### **Дещо про мінімальні ціни**

Наприкінці минулого року у Верховній Раді розглядалась можливість запровадження мінімальних цін на тютюн. Мова йшла не просто про встановлення цінових обмежень, але також і про їхнє довільне регулювання Кабінетом Міністрів. Важко зрозуміти, якого позитивного ефекту намагались досягти законодавці такою пропозицією (як мінімум додаткових податкових надходжень від акцизу в цьому випадку не передбачається), однак такого роду політика стимулює контрабанду не менш активно, ніж акцизні ставки. Втім найбільші сумніви викликає навіть не саме регулювання цін, а запропонована довільність їхнього визначення на розсуд Кабміну. Навіть безвідносно до проблем нелегального ринку, такого роду підхід створює широку корупційну базу. Тому як мінімум таке регулювання повинно бути прозорим (зрозумілий усім механізм визначення мінімальних цін), а ще краще, щоб законодавці не придумували нових «ефектів кобри», приймаючи непродумані та поспішні рішення.

#### **Післямова: про нове підняття акцизів**

За останні місяці в країні відбулись радикальні зміни і на сьогоднішній день бюджет опинився у дуже скрутній ситуації, яка мало чим відрізняється від проблем 2008-го року. Очевидно, що однією з перших реакцій уряду на поточні проблеми знову стало прагнення більш агресивно підвищити акцизи. Зокрема, Мінфін оприлюднив свої плани підвищити мінімальне акцизне податкове зобов'язання по тютюну на 15.0% (до 250.93 грн.) замість попередньо запланованих +6.5% (231.7 грн.). На фоні усіх інших проблем це звичайно не виглядає трагедією, особливо якщо порівнювати зі 150% зростання акцизу у 2009 році. Однак, потрібно розуміти, що у 2014 році доходи населення будуть падати, а ціна тютюну буде зростати не тільки через збільшення акцизу. А тому, про зменшення контрабанди, на превеликий жаль, поки доведеться забути. До кращих часів. 

**CASE УКРАЇНА**  
вул. Полтавська 10, офіс 34  
Київ, 01135

Тел.: +38 044 227-53-17  
Факс: +38 044 483-52-00