

Налоги на сахар неэффективны, регрессивны, недействительны и непопулярны

Кристофер Сноудон, глава подразделения «Экономика образа жизни» и научный сотрудник, Институт экономических исследований

Отчёт британского Института экономических исследований на реальных примерах демонстрирует, насколько неэффективны, регрессивны и нерациональны налоги на сахар

Кратко о сахарных налогах

Идея во имя борьбы с ожирением собирать налог с еды и напитков не нова. За многие годы ввести подобные налоги пробовали десятки законодательных органов, что позволило экономистам изучить их эффект. Результаты устойчиво показывали:

- спрос на напитки с высоким содержанием сахара, снеки и жиросодержащие продукты неэластичен. Люди мало реагируют на рост цен и незначительно меняют покупательские привычки;

- в ответ покупатели переходят на более дешёвые марки продукта или выбирают более доступные по цене магазины. Это ведёт к потреблению менее качественных продуктов, а не меньшего количества калорий;

- налоги на напитки с высоким содержанием сахара заставляют потребителей переключаться на другие высококалорийные напитки, такие как фруктовый сок, молоко или алкоголь;

- налоги на продукты с высокой энергетической ценностью и безалкогольные напитки более ощутимы для дохода малообеспеченных людей, чем богатых. Противоположный эффект усиливается тем, что потребители с низким уровнем дохода реагируют на ко-

лебание цен меньше, чем обеспеченные потребители;

- никогда еще не было обнаружено влияния налога на распространённость ожирения или здоровье.

Как должен работать налог на сахар

Наблюдается растущий интерес к идее о том, что обложение сахара налогом приведёт к снижению уровня ожирения. На рис. 1 показано, как должен работать такой налог. Стоимость налогооблагаемого продукта увеличивается, что ведёт к падению продаж. Падение продаж приводит к тому, что люди потребляют меньше калорий, таким образом уменьшая

распространённость ожирения. Ожирение связано с несколькими неблагоприятными для здоровья состояниями, которым в результате этой меры подвергается меньше людей. Экономическое (в отличие от политического или социального) обоснование состоит в том, что болезни, спровоцированные ожирением, являются экзогенными факторами – избыточными тратами для остальных членов общества (Сноудон, 2015). Кажется, в этой цепочке каждое звено логично следует за предыдущим, а сторонники кампании изображают налог простым способом уменьшить сопутствующие ожирению болезни и их цену для общества. Однако при ближайшем рассмотрении становится ясно, что цепочка порвётся, если какое-то из базисных предположений окажется неверным. Модель работает только если потребители поступают так, как угодно организаторам кампании, а на это рассчитывать нельзя. Люди реагируют на новые инициативы, но не всегда так, как хотелось бы правительству.

Непредвиденные последствия

Цепь от налогообложения до улучшения здоровья может порваться в нескольких местах.

Сценарий 1. Компании решают покрыть увеличение цены вместо того, чтобы переложить налог на потребителей, и повысить цены. Если цены останутся прежними,

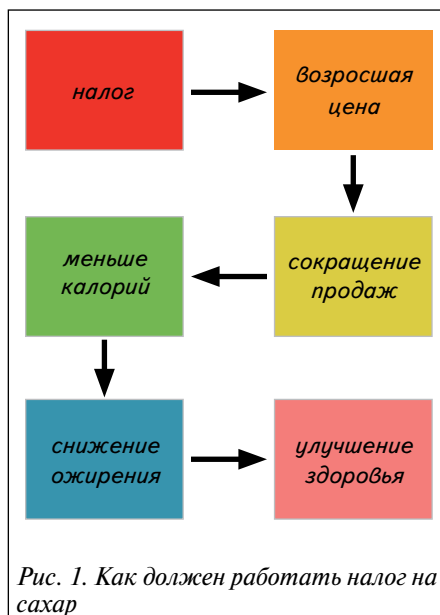


Рис. 1. Как должен работать налог на сахар

* Lord North Street, Westminster, London SW1P 3LB
Tel: 020 7799 8900 Fax: 020 7799 2137
Email: iea@iea.org.uk

сократится доход индустрии, но не количество продаж.

Сценарий 2. Налог не поглощается индустрией, но потребители достаточно ценят продукт, и, чтобы позволить его себе, урезают бюджет по другим статьям. Вместо того, чтобы покупать меньше налогооблагаемого продукта, потребители с моделью неэластичного спроса меньше тратят на другие продукты, остаются на переработки или занимают больше денег. Иначе говоря, они покупают меньше, но незначительно.

Сценарий 3. Реагируя на налог, потребители переключаются на более дешёвые марки или покупают его в более дешёвых магазинах. Если налог слишком высокий, они даже могут обратиться к чёрному рынку. Те, что перешли на дешёвые марки, потеряют в качестве жизни от употребления менее качественных продуктов, но не начнут потреблять меньше калорий, а значит, не снизят свой риск ожирения.

Сценарий 4. Потребители покупают меньше налогооблагаемого продукта, но больше других высококалорийных продуктов. Они могут, к примеру, начать покупать меньше лимонада, но больше пива, или меньше газировки, но больше шоколада. Из-за эффекта замещения результатом налога становится снижение продаж отдельного продукта, но количество потребляемых калорий не меняется.

Как на самом деле работает налог на продукты и напитки

В нескольких странах были введены налоги на сахаросодержащие напитки, насыщенные жиры, конфетные изделия, шоколад и мороженое. Уже в 33 штатах США действуют «налоги на содовую», а Франция в 2012 г. ввела небольшой налог на все газированные напитки (и их низкокалорийные версии). Венгрия и Финляндия собирают налог с целого списка

высококалорийных продуктов и сладких напитков. Мексика с января 2014 г. получает около 10% с продаж сладких напитков. Дания в октябре 2011 г. установила широкомасштабный налог на насыщенные жиры, но сняла его в 2014 г. Тогда же датчане отменили налог на прохладительные напитки, действовавший на протяжении 80 лет. Данные этих экспериментов в реальных условиях показывают, что непредвиденные последствия возникают часто, а желаемая цепочка событий с иллюстрации 1 – редко. В то или иное время наблюдались все четыре описанных выше сценария.

Влияние на цены

Хотя порой промышленность способна полностью или частично покрыть налог без повышения цены, опыт показал, что чаще компании стремятся увеличить прибыль, поднимая цены сверх того, что необходимо для компенсации убытков. Когда в 2015 г. «налог на содовую» ввели в Беркли (Калифорния), Коули и Фрисвольд (Cawley and Frisvold) обнаружили, что «розничные цены поднялись менее чем на половину суммы налога». Это противоречило «большому количеству предыдущих статей о компенсации налоговых издержек, в которых говорится о полных или даже превышающих сумму налога надбавках». Причина эффекта Беркли может быть в ценовой конкуренции с соседними областями, где нет налога на газировку. В Дании, Финляндии и Франции налоги на сладкие продукты, напитки и жиры обычно ассоциируются с большим удорожанием, чем можно было ожидать исходя из налоговой ставки. Точно так же предварительные данные из Мексики позволяют предположить, что цены на обычную газировку «взлетели на сумму, превышающую сумму налога» (Grogger, 2015). Это кажется парадоксальным. Почему бы по-

ставщикам не поднять цены в любом случае, даже без налога, если им того хотелось? Возможно, потому, что цены, по крайней мере в краткосрочной перспективе, могут «прилипнуть». Если от фирм ждут увеличения цен, они могут использовать эту возможность, чтобы заложить в рост цены то, что они хотели бы, в любом случае. И всё же разумно предположить, что в длительной перспективе налог более или менее целиком ляжет на плечи потребителя.

Влияние на потребление

Согласно базовой экономической теории высокие цены обычно приводят к снижению спроса. Но необходимо учитывать несколько факторов. Если на продукт тратится большой процент личного бюджета, в действительности произойдёт уменьшение дохода и человек в итоге изменит своё потребительское поведение. Это изменение может возместить прямые последствия от высоких цен. Насколько падает потребление в ответ на повышение цен, зависит, среди прочего, от того, насколько продукт важен для потребителя. Еда и питьё – краеугольные камни семейного бюджета, и большая часть людей неохотно отказывается от своих привычек, если только цены не меняются катастрофически. Экономические данные показывают, что спрос на прохладительные напитки неэластичен: увеличение цены на 1% приводит к снижению потребления меньше чем на 1%.

Как правило, налоги на «гедонистские» продукты влияют на потребление, но довольно незначительно. Например, увеличение на 13,1% цены на масло в Дании вследствие введения налога на жиры было ассоциировано с довольно скромным падением продаж на 5,5%. Схожим образом, увеличение на 14,8% цен на кондитерскую продукцию в Финляндии совпало с 2,6% падением

потребления. Когда два года подряд цену на прохладительные напитки в Финляндии поднимали на 7,3%, потребление упало менее чем на 1% в первый год и на 3,1%. Десятипроцентный налог на сахаросодержащие напитки в Мексике – самой бедной из стран-экспериментаторов – связывался с шестипроцентным падением продаж (Colchero et al., 2016).

Невозможно сказать, насколько эти спады были обязаны налогам. Большинство из них произошло в начале 2010-х, когда европейская экономика была не на высоте, а в Мексике продажи сладких напитков начали снижаться ещё до введения налога. И всё же существует достаточно доказательств в поддержку общего вывода, что спрос на еду и напитки неэластичен, и что налоги на них весьма незначительно сказываются на потреблении.*

Налог на сигареты часто упоминается как прецедент для налогообложения продуктов питания и напитков. У такого сравнения есть недостатки. Самый очевидный из них – тот факт, что масштаб табачного налога несравнимо больше (порядка 700% на сигареты по сравнению с 10–20% на сахаросодержащие напитки). Никто всерьёз не предлагает взвинтить цены на сладкую газировку в такой же степени, как это было сделано с сигаретами.

К тому же все альтернативы сигаретам вроде никотиновой жвачки и электронных сигарет гораздо меньше вредят здоровью. Любое

* Были заявления, что датский налог на жиры снизил потребление жиросодержащих продуктов на 10–15%, но это не так. Это цифры из исследования, в котором были рассмотрены первые три месяца новой налоговой политики, когда потребители использовали свои довольно объёмные запасы, припасённые до взлёта цен. Исследователи, взявшие за основу полное время действия налога, обнаружили, что спад продаж оказался гораздо ниже, чем 10–15%.

увеличение налога на табачные изделия ставит курильщиков, не готовых платить больше, перед выбором: уменьшить потребление, бросить курить либо перейти на более безопасный никотиновый продукт. Любой из этих вариантов, скорее всего, улучшит их здоровье. Иначе с едой. В отличие от курения пища – биологическая необходимость. Если один источник калорий подорожает, потребители перейдут на другой продукт или напиток, или на дешёвую версию того же продукта. Нет гарантии, что эти продукты-заменители будут менее калорийны или более полезны для здоровья. Поскольку люди инстинктивно стремятся к высококалорийной пище, наиболее вероятным результатом налогообложения калорийных продуктов становится «возможное увеличение потребительского спроса на дешёвые калории, что никак не повлияет на распространённость ожирения», как отмечает Райан Эдвардс (Ryan Edwards) в книге «Превентивная медицина» (Edwards, 2012).

Высококалорийные альтернативы сладких напитков – это фруктовый сок, цельное молоко, вино и пиво. По имеющимся данным, люди действительно в какой-то мере переключаются на эти напитки, когда на напитки с сахаром установлен налог (Dharmasena и Capps, 2011). Изучая влияние налога на содовую на детей и подростков в США, Fletcher et al. (2010) обнаружили «умеренное снижение потребления прохладительных напитков», но никакого эффекта на уровень ожирения, поскольку «любое уменьшение потребления прохладительных напитков компенсировалось калориями из других источников».

Датские потребители из-за налога на насыщенные жиры стали переходить на более дешёвые марки тех же жиросодержащих продуктов и закупаться в дисконтных магазинах (Jensen и Smed, 2013).

Некоторые ради более низких цен даже начали ездить за продуктами в Германию и Швецию. В Венгрии, где налог распространён на широкий перечень высококалорийных продуктов и напитков, есть явная тенденция к переходу на дешёвые бренды. Точно так же в Финляндии дорогие марки кондитерских изделий, мороженого и напитков уступили место дешёвым.

Влияние на здоровье

Сладкие напитки составляют малую долю суточного потребления калорий населением (в Британии 3%), а лидерами потребления являются люди в возрасте 11–18 лет, которые наименее подвержены риску ожирения. Поскольку налоги на напитки оказывают скромный эффект на потребление этого не самого главного источника калорий, не стоит удивляться полному отсутствию доказательств того, что хоть где-то в мире налог на них снизил уровень ожирения или улучшил здоровье нации. Изучив налоги на содовую в США, Фиттс и Вейдер (Fitts and Vader) пришли к выводу, что результаты их исследования «не поддерживают теорию о том, что налоги на содовую оказывают негативное воздействие на индекс массы тела» (Fitts and Vader, 2013). К выводам, похожим на результат Флетчера (Fletcher et al., 2010), пришёл в групповом исследовании и Пауэлл (Powell et al., 2009), не найдя «статистически значимой связи между налогом штата на газировку и индексом массы тела подростков» (Han and Powell, 2011). Другое исследование из США выявило, что колебание цен на продукты не повлияло на уровень ожирения (Han и Powell, 2011).

Было высказано предположение, что во многих случаях налоги на сладкие напитки в США слишком малы для того, чтобы оказать видимый эффект на проблему ожирения. Но даже когда Флетчер

с коллегами изучил административные районы США с нетипично высокими налогами на газировку, эффекта не обнаружилось. Учёные сообщили: «Наши находки заставляют серьёзно усомниться в предположении сторонников высоких налогов на содовую о влиянии налога на вес населения. Вместе с данными о моделях замещения в ответ на налог, которые компенсируют любые уменьшения калорий в потреблении сладких газированных напитков, наши результаты позволяют предположить, что необходим фундаментальный пересмотр политики, опирающейся на высокие налоги на газировку как ключевой фактор для снижения веса населения».

В отношении Европы доказательств меньше. В отчёте для Европейской Комиссии 2014 г. отмечено, что «налоги на продукты питания пока применялись только к продуктам, составляющим относительно малый процент от общего потребления тех или иных питательных веществ» и что «пока нет твёрдых заключений о влиянии продуктовых налогов на здоровье общества». Тем не менее несомненно то, что даже широкомасштабный налоговый режим в Венгрии влияет лишь на малую часть потребляемых калорий.

Более ранние доказательства из Мексики свидетельствуют, что десятипроцентный налог на сладкие напитки привёл к уменьшению среднесуточного потребления на 36 мл на человека (Colchero et al., 2016). Как отметил профессор нутрицевтики и диетологии Том Сандерс (Tom Sanders), это эквивалентно 16 килокалориям, «капле в калорийном океане». Для предотвращения ожирения скорее всего требуется долговременное сокращение потребления калорий на 300–500 ккал в день (Science Media Centre, 2016). Поскольку свободных средств у населения в западных странах значительно больше, чем в Мексике, маловероятно, что

налог на прохладительные напитки в Великобритании приведёт к такому падению продаж.

Другие доводы

Любой налог на сахар рискует привести к обратному эффекту, так как бедные слои населения тратят гораздо больший процент своих доходов на подобные продукты, чем богатые. Оправдать налог можно было бы только при наличии доказательств того, что бедные слои стали острее реагировать на скачки цен. Это маловероятный исход, судя по тому, что они предпочитают тратить на продукты большую долю бюджета или искать более дешёвые замены. Страдающие ожирением люди также менее гибко относятся к ценам или стремятся получить субсидии. Самые крупные (во всех смыслах) потребители больше всех склонны игнорировать изменение цены, так же, как потребители алкоголя и табака.

Заключение

Доказательства в пользу того, что налог на безалкогольные напитки или любой другой источник калорий является способом снизить уровень ожирения, слабые и по

большой части теоретические. На практике люди в финансово благополучных странах не так легко поддаются манипуляциям налоговыми инструментами, поскольку имеют широкий выбор продуктов питания. Простая на первый взгляд цепь событий с иллюстрации 1 усложняется, если в расчёт взять эффект замещения и непредвиденные последствия (рис. 2). Прочитав для систематического обзора 880 исследований, Шемильт (Shemilt et al., 2013) заключают: «Аргумент о здоровье населения как экономический инструмент для пропаганды изменений в диете и физической активности, вероятно, не так привлекателен, как утверждали его сторонники». Наблюдается поразительный контраст между теоретическими исследованиями, которые обыкновенно прочтут успех подобным налогам, и говорящими об обратном исследованиями реальных данных с мест, где они были введены. Не имея доказательств эффективности налогов на сахар в качестве здравоохранительной меры, их лоббисты продолжают цитировать показатели из грубых экономических моделей, которые неадекватно оценивают

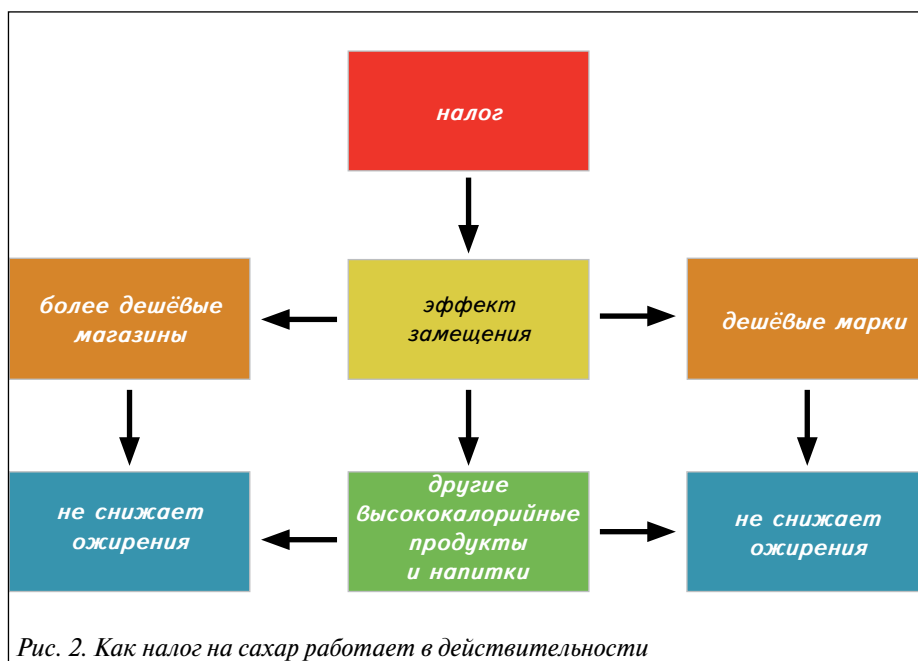


Рис. 2. Как налог на сахар работает в действительности

способность потребителей выбирать более дешёвые марки или пользоваться скидками, покупать в дешёвых магазинах и переходить на альтернативные высококалорийные продукты и напитки.

Несмотря на серьёзные основания полагать, что налоги не работают, их введение можно было бы поддержать с тем доводом, что попытка не пытка. Но только если при этом игнорировать затраты и ущерб, связанные с налогообложением популярных продуктов и напитков. Доказано, что такие налоги сильнее всего бьют по беднякам, и даже их сторонники прогнозируют, что хуже всего налоги сработают (уменьшат ожирение) на малообеспеченных людях, которые слабо реагируют на колебания цен на прохладительные напитки (Briggs et al., 2013). Больше того, такие налоги способствуют инфляции, создают бюрократические сложности и взваливают на потребителей неоправданные расходы (Правительство Исландии отменило налог на сахар в 2015 г., резюмировав: «Отмена налога намного упроща-

ет систему и благоприятна для домашних хозяйств. Она знаменует конец давно устаревшего механизма корректировки потребления. Теперь, благодаря позитивному эффекту отмены налога, цены на многие потребительские товары заметно снизятся»).

Британии дорого обойдётся 20%-ный налог на сладкие напитки. Его инициаторы прогнозируют дополнительный миллиард фунтов в год, тогда как отчисления в службу здравоохранения составляют всего 15 миллионов в год (Boseley, 2015).

Из-за негативных побочных эффектов налоги на продукты питания и напитки обычно непопулярны, за исключением случаев, когда они настолько малы, что практически незаметны (как во Франции). Через год после введения налога на жиры в Дании 70% датчан дали ему оценку «плохо» или «очень плохо», а 80% сказали, что он не изменил их покупательных привычек.

Профессор нутрицевтики Джек Уинклер (Jack Winkler) в 2013 г.

заметил, что после острой полемике о предложенном «налоге на выпечку» ни один разумный британский политик не рискнёт восстановить против себя избирателей, поддерживая ещё более высокий налог на ещё более популярный продукт ради такой незначительной выгоды. С тех пор как Уинклер сделал свой прогноз была проведена очень эффективная кампания за введение налога на сахар, в первую очередь в напитках, с участием «Акции по сахару» (Action on Sugar) – лоббистской группы, сформированной в 2014 г., и известного шеф-повара Джейми Оливера. Кампания набирает силу, но проблемы, связанные с налогами на продукты и напитки, никуда не делись. Эти налоги неэффективны, регрессивны, недействительны и непопулярны.

С полной версией статьи и списком литературы можно ознакомиться на сайте Института Экономических исследований (*Institute of Economic Affairs*): <http://www.iea.org.uk>