

**PRZEGLĄD ROZWIĄZAŃ
LEGISLACYJNYCH
I ORGANIZACYJNYCH W ZAKRESIE
„SIN TAX” W WYBRANYCH
KRAJACH NA ŚWIECIE
- REKOMENDACJE DLA ROZWIĄZAŃ
SYSTEMOWYCH W POLSCE**

Opracowanie:

Zakład Analiz Ekonomicznych i Systemowych,
NIZP-PZH

Kierownik:

dr hab. Aleksandra Czerw, prof. NIZP-PZH

Zespół:

dr Katarzyna Kwiatkowska

mgr Olga Partyka

mgr Monika Pajewska

Warszawa 2019

NARODOWY INSTYTUT ZDROWIA PUBLICZNEGO
- PAŃSTWOWY ZAKŁAD HIGIENY

© Copyright by Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego - Państwowy Zakład Higieny, 2019
Przedruk materiałów w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Narodowego
Instytutu Zdrowia Publicznego - Państwowego Zakładu Higieny.

Cytowanie i wykorzystanie danych empirycznych dozwolone za podaniem źródła.
ISBN 978-83-65870-07-0

Recenzja naukowa:
Prof. dr hab. Andrzej Deptała
Zakład Profilaktyki Onkologicznej WUM

Opracowanie graficzne i skład:
Marta Kaczanowska

Wydawca
Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego
- Państwowy Zakład Higieny
ul. Chocimska 24, 00-791 Warszawa
tel. +48 22 54 21 400, +48 22 54 21 200
e-mail: wydawnictwo@pzh.gov.pl

SPIS TREŚCI

I. POLICY BRIEF	4
1. Sin tax – wstęp, definicja	4
2. Praktyki sin tax – przegląd piśmiennictwa światowego	4
2.1. Sin tax a warunki społeczno-ekonomiczne i nierówności w zdrowiu	4
2.2. Wpływ sin tax na koszty opieki zdrowotnej	4
2.3. Bariery i wyzwania związane z wprowadzeniem mechanizmu sin tax	5
2.4. Wpływ wprowadzenia podatku od cukru na wskaźniki zdrowotne w społeczeństwie wśród osób dorosłych	5
2.5. Wpływ wprowadzenia podatku od słodczy na wskaźniki zdrowotne wśród dzieci	6
3. Praktyki sin tax w wybranych krajach	6
4. Rekomendacje	6
II. SIN TAX - DEFINICJA, CELE I ZNACZENIE SPOŁECZNE	8
III. PRAKTYKI SIN TAX W WYBRANYCH KRAJACH - PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA ŚWIATOWEGO	10
1. Sin tax a warunki społeczno-ekonomiczne i nierówności w zdrowiu	10
2. Wpływ sin tax na koszty opieki zdrowotnej	12
3. Bariery i wyzwania związane z wprowadzeniem mechanizmu sin tax	14
4. Wpływ wprowadzenia podatku od cukru na wskaźniki zdrowotne w społeczeństwie wśród osób dorosłych	16
5. Wpływ wprowadzenia podatku od słodczy na wskaźniki zdrowotne wśród dzieci	18
IV. PRAKTYKI SIN TAX W WYBRANYCH KRAJACH - PRZEGLĄD MATERIAŁÓW INSTYTUCJONALNYCH	20
1. Podatki sin tax od napojów słodzonych i innych niezdrowych produktów – doświadczenia wybranych krajów	22
V. REKOMENDACJE	26

I. POLICY BRIEF

1. Sin tax – wstęp, definicja

Zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia, „sin tax” to podatek zdrowia publicznego, nakładany na towary mające negatywny wpływ na zdrowie, w szczególności na tytoń i alkohol czy napoje słodzone cukrem. Wprowadzenie podatków od niezdrowych produktów jako mechanizmu przeciwdziałania negatywnym zachowaniom zdrowotnym jest stosowane w wielu krajach. Na podstawie przeglądu 112 publikacji potwierdzony został znaczący wpływ dodatkowego opodatkowania na zmniejszenie spożycia napojów alkoholowych. Ta sama zasada odnosi się do wyrobów tytoniowych. W związku z narastającym problemem chorób cywilizacyjnych coraz więcej państw decyduje się na wprowadzenie regulacji ekonomicznych w celu ograniczenia konsumpcji niezdrowej żywności.

2. Praktyki sin tax – przegląd piśmiennictwa światowego

Przeprowadzono przegląd publikacji dotyczących wprowadzenia podatku sin tax i jego wpływu na różne aspekty. Sformułowano 5 problemów badawczych:

2.1. Sin tax a warunki społeczno-ekonomiczne i nierówności w zdrowiu

W krajach rozwiniętych osoby z niższym dochodem, słabiej wykształcone lub żyjące na obszarach o niekorzystnych warunkach ekonomicznych są bardziej narażone na nadwagę i otyłość. Większość publikacji wskazuje, że po wprowadzeniu sin tax największa korzystna zmiana w konsumpcji towarów opodatkowanych zachodzi w gospodarstwach domowych o niskim statusie społeczno-ekonomicznym.

2.2. Wpływ sin tax na koszty opieki zdrowotnej

Wykazano m. in., że 20% podatek na napoje słodzone wpływa na znaczne oszczędności dla systemu opieki zdrowotnej (1,73 mld dolarów australijskich w czasie trwania życia), jak również wydatków out-of-pocket (niemal 300 dolarów australijskich rocznie). W innym

badaniu oszacowano, że 20% podatek na napoje słodzone cukrem zmniejszyłby liczbę nowych przypadków cukrzycy typu 2 o około 800 rocznie. Oszczędności z tego tytułu dla populacji >20 r.ż. w całym okresie jej życia oszacowano na 609 milionów dolarów australijskich.

2.3. Bariery i wyzwania związane z wprowadzeniem mechanizmu sin tax

Podatki i wszelkiego typu opłaty są tematem newralgicznym w dyskusji społecznej, dlatego istotne jest podkreślanie mechanizmu sin tax jako narzędzia w przeciwdziałaniu chorobom cywilizacyjnym w celu poprawy stanu zdrowia całego społeczeństwa. Grupą społeczną, która może odnieść się pozytywnie do wprowadzenia podatku są rodzice dzieci w wieku szkolnym. Stwierdzono, że precyzyjne podatki (np.: stała kwota liczona od 1 g cukru w produkcie) przekładają się na zdecydowanie lepszy wynik zdrowotny niż podatki *ad valorem* (proporcjonalne do ceny), gdyż zachęcają producentów do zmniejszenia docelowego składnika produktu. Jedną z największych barier jest opór środowiska producentów, dlatego istotne jest podjęcie rzetelnych działań informacyjnych jeszcze przed rozpoczęciem prac legislacyjnych.

2.4. Wpływ wprowadzenia podatku od cukru na wskaźniki zdrowotne w społeczeństwie wśród osób dorosłych

Otyłość i jej implikacje stanowią poważne obciążenie społeczne, zarówno w ujęciu systemu ochrony zdrowia, jak i budżetu państwa. Zwiększenie aktywności fizycznej oraz zmniejszenie konsumpcji żywności o wysokiej zawartości tłuszczu i napojów o wysokiej zawartości cukru, mogą zapobiegać niezdrowemu przyrostowi masy ciała. Osiągnięcie tych celów wymaga dużego zaangażowania społecznego i współpracy organów państwowych na różnych szczeblach. Udowodniono, że produkty bogate w cukier aktywują ośrodek nagrody. Mechanizm ten porównywalny jest z uzależnieniem od leków, kokainy czy tytoniu. Większość przeglądów systematycznych wskazuje, iż spożywanie słodzonych napojów jest czynnikiem ryzyka otyłości i cukrzycy typu 2. Wykazano, że polityka prowadząca do wzrostu cen słodczy ogółem, obok napojów słodzonych, może prowadzić do większych korzyści zdrowotnych, aniżeli tylko wzrost cen samych napojów słodzonych.

2.5. Wpływ wprowadzenia podatku od słodyczy na wskaźniki zdrowotne wśród dzieci

W ostatnich latach częstotliwość występowania nadwagi i otyłości rośnie, zwłaszcza w grupie małych dzieci (2-5 r.ż.). Okres ten charakteryzuje się tworzeniem preferencji żywieniowych i zachowań zdrowotnych, które mogą występować w późniejszych etapach życia. Zachęcanie do zachowań prozdrowotnych u dzieci w wieku przedszkolnym może zmniejszyć prawdopodobieństwo nadmiernego przyrostu masy ciała w późniejszych etapach. Opodatkowanie słodyczy może być skutecznym narzędziem w walce z otyłością u dzieci.

3. Praktyki sin tax w wybranych krajach

Wykorzystywanie całości lub części dochodów z podatków konsumpcyjnych na cele zdrowotne jest powszechną praktyką, zwłaszcza w krajach o dużej nieformalnej sile roboczej lub innych przeszkodach w poborze podatków bezpośrednich. Coraz częstszą praktyką jest stosowanie podatków na towary negatywnie wpływające na zdrowie, zwłaszcza tytoń, alkohol czy cukier. Ponad 30 krajów przeznaczają całość lub część dochodów z podatku od wyrobów tytoniowych na zdrowie. Dziewięć krajów przeznaczają dochody z podatków ze sprzedaży alkoholu dla zdrowia, a 10 innych nałożyło podatek na inne towary, które mogą negatywnie wpływać na zdrowie (takie jak napoje słodzone cukrem).

Najczęściej stosowaną praktyką w krajach, gdzie wprowadzono podatek od SSB (ang. sugar-sweetened beverages) jest stosowanie podstawy opodatkowania od ilości napoju słodzonego w litrach, którą kupuje konsument. Pozytywne efekty w postaci spadku spożycia opodatkowanych produktów zaobserwowano m. in. w Meksyku, Hiszpanii (Katalonia), Finlandii, Francji czy na Węgrzech.

4. Rekomendacje

1. Badania wykazują, iż największe oddziaływanie na zmianę nawyków konsumentów ma opodatkowanie 20%. W badaniach konsekwentnie stwierdzono, że precyzyjne podatki (ang. specific) są powiązane z większymi korzyściami zdrowotnymi niż podatki *ad valorem* (proporcjonalnie do ceny).

2. Cena jest trzecim obok jakości i smaku czynnikiem determinującym wybór produktów żywnościowych, dlatego wprowadzenie dodatkowej opłaty na pewne grupy produktów żywieniowych może zostać wykorzystane jako narzędzie polityki zdrowia publicznego w profilaktyce chorób cywilizacyjnych.
3. Należy pamiętać, iż w kontekście otyłości, profilaktyczny wpływ podatku akcyzowego na cukier przynosi pozytywny wynik jedynie w połączeniu z innymi działaniami z zakresu zdrowia publicznego.
4. Podatek sin tax powinien w równym stopniu przekładać się na wyniki zdrowotne w różnych grupach społecznych.
5. Na podstawie wyników badań oraz obserwacji działania podatków sin tax zalecane jest połączenie opodatkowania na produkty żywnościowe wpływające negatywnie na zdrowie z wprowadzeniem dotacji lub obniżenia podatków na produkty zdrowe (np.: warzywa, owoce).
6. Nowe podatki spotykają się z oporem społecznym i negatywnym odbiorem przez środowiska producentów, stąd zaleca się prowadzenie działań informacyjnych na etapie prac legislacyjnych w celu uświadamiania społeczeństwa o pozytywnym działaniu zdrowotnym takiego narzędzia.
7. Ważnym elementem wprowadzania rozwiązań sin tax, zwłaszcza nakierowanych na ograniczenie spożycia bezalkoholowych napojów słodzonych, jest przygotowanie strategii odpierania zarzutów branży spożywczej.
8. Na podstawie doświadczeń innych krajów oraz wyników badań naukowych, najefektywniejszy w swoim działaniu jest podatek od cukru nakierowany na produkty, które nie posiadają właściwości odżywczych: bezalkoholowe napoje słodzone, wyroby cukiernicze lub w mniejszym stopniu słodzone produkty mleczne.

II. SIN TAX - DEFINICJA, CELE I ZNACZENIE SPOŁECZNE

Zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), „sin tax” to podatek zdrowia publicznego, często nazywany „podatkiem od grzechu” nakładany na towary mające negatywny wpływ na zdrowie, w szczególności na tytoń i alkohol¹, ale także na inne towary, jak np. napoje słodzone cukrem.

Według wielu źródeł z zakresu ekonomii behawioralnej brak odpowiedniej samokontroli, nieuwaga i niewłaściwe przekonania prowadzą do nadmiernej konsumpcji takich towarów, jak papierosy, alkohol, niezdrowa żywność. Podatki typu sin tax, które zniechęcają do konsumpcji takich towarów, mają szansę w związku z tym potencjalnie zwiększyć dobrobyt społeczny. Sin tax wywodzą się z idei tzw. „earmarkingu”, co oznacza przeznaczanie części lub całości z całkowitego przychodu z podatków na określony cel. Środki te mogą przybierać różne formy, w zależności od źródła dochodów i sposobu wykorzystania funduszy. „Earmarking” stał się częścią globalnej dyskusji na temat mobilizacji zasobów krajowych w ochronie zdrowia. Jest to także coraz częściej wykorzystywany instrument polityki zdrowia publicznego - na przykład opodatkowanie konsumpcji niezdrowych produktów, takich jak alkohol i tytoń².

Wprowadzenie podatków od „niezdrowych produktów” jako mechanizmu przeciwdziałania negatywnym zachowaniom zdrowotnym jest stosowane w wielu krajach. Narzędziem najszerzej wykorzystywanym jest podatek akcyzowy nałożony na wyroby tytoniowe oraz alkohol. Zasada wzajemnej zależności ceny i spożycia w przypadku alkoholu została już szeroko poddana badaniom naukowym. Wagenaar et al. w 2009 r.,³ w oparciu o 112 publikacji naukowych potwierdzili znaczący wpływ dodatkowego opodatkowania na zmniejszenie spożycia napojów alkoholowych. Ta sama zasada odnosi się do wyrobów tytoniowych^{4,5}.

W związku z narastającym problemem chorób cywilizacyjnych, coraz więcej państw

¹ https://www.who.int/health_financing/topics/public-health-taxes/en/ (dostęp: 29.01.2019).

² Cashin C, Sparkes S, Bloom D, Earmarking for health: from theory to practice Health Financing Working Paper No. 5, World Health Organisation 2017.

³ Wagenaar AC, Salois MJ, Komro KA. Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies. *Addiction*. 2009 Feb;104(2):179-90.

⁴ Bader P, Boisclair D, Ferrence R. Effects of tobacco taxation and pricing on smoking behavior in high risk populations: a knowledge synthesis. *Int J Environ Res Public Health*. 2011;8(11): 4118-39.

⁵ Jha P, Peto R. Global Effects of Smoking, of Quitting, and of Taxing Tobacco. *N Engl J Med* 2014; 370:60-68.

decyduje się na wprowadzenie regulacji ekonomicznych w celu ograniczenia konsumpcji niezdrowej żywności^{6,7}. Pojęcie niezdrowej żywności posiada bardzo szeroką definicję, jednak głównie odnosi się do produktów wysoko przetworzonych, zawierających duże ilości tłuszczu, soli oraz w szczególności cukier. W grupie produktów o wysokiej zawartości cukrów znajdują się przede wszystkim wytwory cukiernicze, napoje dosładzane (napoje gazowane, gotowe soki, wody smakowe, itp.) oraz przetwory mleczne (m.in. gotowe desery smakowe, jogurty z dodatkami). W celu przeciwdziałania otyłości, oprócz podejmowania działań związanych z promocją zdrowia oraz zdrowego stylu życia, niektóre państwa na świecie, jak Wielka Brytania, Dania, Francja czy Finlandia wprowadziły rozwiązania systemowe w postaci dodatkowego opodatkowania pewnych grup produktów żywieniowych cechujących się zwiększoną obecnością takich składników, jak cukier.

Wpływ zmian cenowych niezdrowych produktów żywieniowych oraz możliwy do uzyskania dzięki temu wynik zdrowotny jest tematem coraz szerzej badanym w literaturze naukowej. W badaniach zwrócono szczególną uwagę na produkty zawierające cukier. WHO w *World Health Organization. Guideline: Sugars Intake for Adults and Children*⁸ definiuje żywność słodzoną jako wszystkie produkty, do których na etapie produkcji, przygotowania czy konsumpcji dodane zostaną cukry oraz takie produkty żywieniowe, które zawierają naturalne cukry – miód czy koncentraty soków⁹. Według danych WHO głównym źródłem cukrów dodanych są napoje bezalkoholowe (napoje gazowane typu cola, izotoniki, soki, nektary, wody smakowe). Takiego typu napoje chętnie spożywane są przez wszystkie grupy wiekowe zwłaszcza przez dzieci oraz młodych dorosłych. Ich potencjalny negatywny wpływ na zdrowie oraz rola w rozwoju otyłości została poddana wielu badaniom¹⁰.

⁶ Baker P, Jones A, Thow AM. Accelerating the Worldwide Adoption of Sugar-Sweetened Beverage Taxes: Strengthening Commitment and Capacity Comment on “The Untapped Power of Soda Taxes: Incentivizing Consumers, Generating Revenue, and Altering Corporate Behavior”. *Int J Health Policy Manag* 2018, 7(5), 474–478.

⁷ Chriqui, J., Chaloupka, F., Powell, L. et al. A typology of beverage taxation: Multiple approaches for obesity prevention and obesity prevention-related revenue generation *J Public Health Pol* (2013) 34: 403.

⁸ https://www.who.int/nutrition/publications/guidelines/sugars_intake/en/ (dostęp: 28.01.2019).

⁹ World Health Organization. *Guideline: Sugars Intake for Adults and Children*. WHO Press: Geneva; 2015. https://www.who.int/nutrition/publications/guidelines/sugars_intake/en/ (dostęp: 21.01.2019).

¹⁰ Malik VS, Pan A, Willett WC, Hu FB. Sugar-sweetened beverages and weight gain in children and adults: a systematic review and meta-analysis. *Am J Clin Nutr* 2013;98:1084-1102.

III. PRAKTYKI SIN TAX W WYBRANYCH KRAJACH - PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA ŚWIATOWEGO

Postępując zgodnie z zasadami EBP (*evidence-based-policy*), w celu wyszukiwania dowodów naukowych przeprowadzono wyszukiwanie w bazie Pubmed via Ovid w dniach 21-25.01.2019.

1. Sin tax a warunki społeczno-ekonomiczne i nierówności w zdrowiu

Kwerendy:

[1] Search (((((((socioeconomic) AND tax) AND health)) AND (((sugar tax) OR soda tax) OR beverage) AND (free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh]))) AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh]) Filters: Free full text; published in the last 10 years; Humans

[2] Search ((Policy) AND Sugar-sweetened beverage) AND Socio-economic inequalities

Na podstawie wyszukiwania w bazie PubMed via Ovid kwerendy zwróciły 32 pozycje literatury. Po zapoznaniu się z abstraktami i usunięciu duplikatów do przeglądu włączono 6 publikacji.

Częstość występowania otyłości jest powiązana z czynnikami społeczno-ekonomicznymi. W krajach rozwiniętych osoby z niższym dochodem, słabiej wykształcone lub żyjące na obszarach o niekorzystnych warunkach ekonomicznych są bardziej narażone na nadwagę i otyłość¹¹, a co za tym idzie, na zwiększanie nierówności w zdrowiu. Istotnym przy planowaniu wprowadzenia podatku na pewną grupę produktów żywnościowych jest nie tylko sprawdzenie wpływu na wynik zdrowotny, np.: zmniejszenie masy ciała, lecz również uwzględnienie różnic w statusie socjoekonomicznym społeczeństwa. Interwencje fiskalne mogą w różny sposób wpływać na różne podgrupy ludności. Na przykład nabywcy o niskich dochodach mogą inaczej reagować na zmiany cen żywności niż nabywcy o wysokich dochodach¹²). Większość publikacji przedstawiających model oddziaływania podatku od niezdrowej żywności wskazuje, że największa

¹¹ Ball K & Crawford D (2005) Socioeconomic status and weight change in adults: a review. Soc Sci Med 60, 1987–2010.

¹² Smed S, Jensen JD, Denver S. Socio-economic characteristics and the effect of taxation as a health policy

zmiana w konsumpcji zachodzi w gospodarstwach domowych o niskim statusie społeczno-ekonomicznym. W *Modelled health benefits of a sugar-sweetened beverage tax across different socioeconomic groups in Australia: A cost-effectiveness and equity analysis*¹³ autorzy posługując się danymi dla sytuacji w Australii zbadali możliwy wpływ wprowadzenia podatku typu sin tax (20% podatek na napoje słodzone) w odniesieniu do sytuacji socjoekonomicznej ludności. Opierając się na wynikach badań własnych i innych badaczy potwierdzili tezę, że podatek sin tax, w szczególności na produkty dosładzane, przyniósłby największe korzyści zdrowotne dla osób o najniższym statusie socjoekonomicznym. Potwierdza to wcześniejsze ustalenia, że różnice w wydatkach w tym obszarze między najniższą i najwyższą grupą społeczno-ekonomiczną są niewielkie (ogólna kwota podatku na mieszkańca w przypadku 20% podatku od wartości dodanej wynosi około 30 dolarów rocznie lub mniej niż 60 centów tygodniowo, a różnice w wydatkach między najniższą i najwyższą grupą społeczno-ekonomiczną są niewielkie). W publikacji autorstwa Pearson-Stuttard J et al. *Reducing US cardiovascular disease burden and disparities through national and targeted dietary policies: A modelling study*¹⁴ wymieniają zastosowanie 10% podatku na napoje dosładzane jako jeden z mechanizmów ograniczania obciążenia chorobami układu krążenia. Wyniki badania pokazują, iż taki podatek może być skutecznym narzędziem w ograniczaniu nierówności w zdrowiu. Autorzy stwierdzili na podstawie badań własnych, iż w społeczeństwie amerykańskim 10% podatek na napoje dosładzane jest pięciokrotnie skuteczniejszy w zmniejszaniu różnic w zdrowiu niż sama kampania medialna na rzecz profilaktyki ChUK. Sánchez-Romero LM et al. w 2016 w *Projected Impact of Mexico's Sugar-Sweetened Beverage Tax Policy on Diabetes and Cardiovascular Disease: A Modeling Study*¹⁵ prezentują model pokazujący zmiany, jakie mogą zajść u ludności w Meksyku po wprowadzeniu podatku na napoje słodzone. Według założeń ograniczona podatkiem konsumpcja napojów przełoży się na bezwzględne zmniejszenie częstości występowania cukrzycy w grupie osób młodych (najmłodsza grupa wiekowa ujęta w badaniu:

instrument. *Food Policy* Food Policy, Vol. 32, No. 5-6, 2007, p. 624-639.

¹³ Lal A. et al. *Modelled health benefits of a sugar-sweetened beverage tax across different socioeconomic groups in Australia: A cost-effectiveness and equity analysis*. *PLoS Med.* 2017 Jun 27;14(6):e1002326.

¹⁴ Pearson-Stuttard J et al. *Reducing US cardiovascular disease burden and disparities through national and targeted dietary policies: A modelling study*. *PLoS Med.* 2017 Jun 6;14(6):e1002311.

¹⁵ Sánchez-Romero L, Penko J, Coxson P. et al. *Projected Impact of Mexico's Sugar-Sweetened Beverage Tax Policy on Diabetes and Cardiovascular Disease: A Modeling Study*. *PLOS Med.* 13. 10.1371/journal.pmed.1002158.

35-44 lat). Według prognoz podatek może zapobiec 189 300 przypadkom cukrzycy i zaoszczędzić około 983 milionów dolarów w bezpośrednich kosztach opieki zdrowotnej przypisywanych cukrzycy w latach 2013-2022. Autorzy zakładają, iż efekt zdrowotny działań fiskalnych najbardziej widoczny będzie wśród osób o niskim statusie ekonomicznym. Te same wyniki w odniesieniu do 8% podatku od żywności wysokokalorycznej (≥ 275 kcal/100 g) oraz opłaty 1 peso za litr od napojów słodzonych cukrem w Meksyku przedstawiono w badaniu ewaluacyjnym *First-Year Evaluation of Mexico's Tax on Nonessential Energy-Dense Foods: An Observational Study*¹⁶. Średnio w 2014 r. gospodarstwa domowe o niskim statusie kupowały o 10,2% mniej opodatkowanej żywności, w przypadku gospodarstw domowych o średnim statusie socjoekonomicznym spadek ten wyniósł 5,8%, zakupy w gospodarstwach domowych o wysokich dochodach nie uległy zmianie.

W przeglądzie systematycznym przygotowanym przez Backholer K. et al. *The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: a systematic review of the evidence*¹⁷ porównano badania na temat wpływu rozwiązań fiskalnych (podatków na napoje słodzone) na grupy socjoekonomiczne w krajach o wysokim dochodzie. Wyniki przeglądu pokazują, iż podatek od napojów słodzonych prawdopodobnie doprowadzi do poprawy masy ciała we wszystkich grupach dochodowych, a największy wpływ będzie odczuwalny u osób o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym. Autorzy podkreślają, że sin tax będzie miał w większości regresywny charakter, jednak obciążenie monetarne we wszystkich gospodarstwach domowych jest stosunkowo niewielkie (0,10% – 1,0% i 0,03% - 0,60% rocznego dochodu gospodarstwa domowego płaconego na podatek sin tax, odpowiednio dla gospodarstw domowych o niskich i wysokich dochodach).

2. Wpływ sin tax na koszty opieki zdrowotnej

Kwerendy:

[1] Search (((((((healthcare AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh])) OR (health care AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh])) OR (health-care AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh])) AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh]))

¹⁶ Batis C, Rivera JA, Popkin BM, Taillie LS. First-Year Evaluation of Mexico's Tax on Nonessential Energy-Dense Foods: An Observational Study. *PLoS Med.* 2016 Jul 5;13(7):e1002057.

¹⁷ Backholer K, Sarink D, Beauchamp A. The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: a systematic review of the evidence. *Public Health Nutr.* 2016 Dec;19(17):3070-3084.

AND (cost* AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh])) AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh])) AND (sugar tax AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh]) Filters: Free full text; published in the last 10 years; Humans

Na podstawie zadanych kwerend wyszukiwania znaleziono łącznie 7 pozycji piśmiennictwa. Po zapoznaniu się z abstraktami do przeglądu zakwalifikowano 4 publikacje.

Lal A et al.¹⁸ zaprezentowali modelowanie korzyści zdrowotnych wynikających z podatku na napoje słodzone w Australii. Koszty opieki zdrowotnej przedstawione w publikacji obejmowały świadczenia szpitalne oraz ambulatoryjne, farmaceutyki i koszty pracowników ochrony zdrowia. Oszczędności związane z opieką zdrowotną oszacowano na podstawie przewidywanej redukcji umieralności i zachorowalności na wybrane choroby. Wyniki badania pokazały, iż 20% podatek na napoje słodzone w badanej kohorcie wpływa na znaczne oszczędności dla systemu opieki zdrowotnej (1,73 mld dolarów australijskich w czasie trwania życia). Dla wydatków out-of-pocket zaoszczędzone koszty wyniosły prawie 300 mln dolarów. Oszczędności kosztów opieki zdrowotnej jako procent wydatków gospodarstw domowych były najwyższe w grupach o najbardziej niekorzystnej sytuacji ekonomicznej. W publikacji *Projected Impact of Mexico's Sugar-Sweetened Beverage Tax Policy on Diabetes and Cardiovascular Disease: A Modeling Study*¹⁹, Autorzy na podstawie symulacji wpływu podatku sin tax na koszty opieki zdrowotnej ponoszone na leczenie cukrzycy w grupie osób w wieku 35–94 lata, w ciągu 10 lat przewidują, że 10% podatek od napojów słodzonych prawdopodobnie zapobiegnie około 189 300 nowym przypadkom cukrzycy typu 2, 20 400 udarom i zawałom serca oraz 18 900 zgonom. Badacze szacują oszczędności dla systemu opieki zdrowotnej na poziomie 983 milionów dolarów.

Modelowanie wpływu podatku od żywności zawierającej cukry dodane dla warunków amerykańskich przedstawiono w publikacji *Mekonnen TA. et al. Health benefits of reducing sugar-sweetened beverage intake in high risk populations of California: results from the cardiovascular disease (CVD) policy model*²⁰. Celem badania było określenie wpływu zmniejszonej konsumpcji napojów słodzonych (o 10-20%) po wprowadzeniu podatku penny-

¹⁸ Lal A, Mantilla-Herrera AM, Veerman L, Backholer K, Sacks G, Moodie M, Siahpush M, Carter R, Peeters A. Modelled health benefits of a sugar-sweetened beverage tax across different socioeconomic groups in Australia: A cost-effectiveness and equity analysis. *PLoS Med.* 2017 Jun 27;14(6):e1002326.

¹⁹ Sánchez-Romero L, Penko J, Coxson P. op. cit.

²⁰ Mekonnen TA, Odden MC, Coxson PG. Health benefits of reducing sugar-sweetened beverage intake in high

for-ounce na wyniki zdrowotne wśród wszystkich kalifornijskich subpopulacji w latach 2013-2022. Stwierdzono, że oczekiwane zmniejszenie konsumpcji napojów słodzonych może przynieść oszczędności w wysokości 320-620 mln dolarów związanych z leczeniem cukrzycy i zaoszczędzić dodatkowe 14-27 milionów na kosztach leczenia chorób wieńcowych.

Veerman JL. et al. w badaniu *The Impact of a Tax on Sugar-Sweetened Beverages on Health and Health Care Costs: A Modelling Study*²¹, którego celem było oszacowanie skutków dodatkowego podatku w wysokości 20% na napoje słodzone cukrem na wydatki na zdrowie i opiekę zdrowotną w Australii stwierdzili, że taki podatek zmniejszyłby liczbę nowych przypadków cukrzycy typu 2 o około 800 rocznie. Dwadzieścia pięć lat po wprowadzeniu podatku liczba przypadków chorób serca zmniejszyłaby się o 4 400, o 1 100 zmniejszyłaby się liczba przypadków udaru mózgu. Koszt wdrożenia podatku przez rząd oszacowano na 27,6 miliona dolarów australijskich. Ogólne wydatki na opiekę zdrowotną w całym okresie życia dla populacji >20 r.ż. zostałyby zmniejszone o 609 milionów dolarów australijskich.

3. Bariery i wyzwania związane z wprowadzeniem mechanizmu sin tax

Kwerendy:

[1] (((public opinion) OR response)) AND ((challenges) OR barriers)) AND sugar tax

[2] Search sin taxes Sort by: Best Match Filters: Free full text; published in the last 10 years; Humans

Na podstawie wyszukiwania znaleziono 10 pozycji piśmiennictwa. Po zapoznaniu się z abstraktami do przeglądu włączono 4 publikacje.

Podatki i wszelkiego typu opłaty są tematem newralgicznym w dyskusji społecznej. Dlatego tak ważne jest zidentyfikowanie i wskazanie potencjalnych przeszkód i wyzwań przed wdrożeniem opodatkowania. W *Taxation of sugar sweetened beverages and unhealthy foods: a qualitative study of key opinion leaders' views*²² przeprowadzono badanie delfickie wśród 39 ekspertów m.in. z zakresu ochrony zdrowia,

risk populations of California: results from the cardiovascular disease (CVD) policy model. PLoS One. 2013 Dec 11;8(12):e81723.

²¹ Veerman JL, Sacks G, Antonopoulos N, Martin J. The Impact of a Tax on Sugar-Sweetened Beverages on Health and Health Care Costs: A Modelling Study. PLoS One. 2016 Apr 13;11(4):e0151460.

²² Tamir O, Cohen-Yogev T, Furman-Assaf S, Endevelt R. Taxation of sugar sweetened beverages and unhealthy foods: a qualitative study of key opinion leaders' views. Isr J Health Policy Res. 2018 Jul 31;7(1):43.

ekonomii czy przedstawicieli producentów. Eksperti podkreślali, iż społeczeństwo odnosi się negatywnie do nowych podatków i z założenia jest im przeciwne. Dlatego ważne jest podkreślanie istoty wprowadzenia mechanizmu sin tax, jako narzędzia w przeciwdziałaniu chorobom cywilizacyjnym w celu poprawy stanu zdrowia całego społeczeństwa. Autorzy zaznaczają, iż grupą społeczną, która może odnieść się pozytywnie do wprowadzenia takiego typu opłaty są rodzice dzieci w wieku szkolnym. Na wskazanie grupy wrażliwej, jaką są dzieci jako głównych beneficjentów sin tax zwrócili uwagę również Jou J. et al. w *Strategic messaging to promote taxation of sugar-sweetened beverages: lessons from recent political campaigns*²³. Autorzy sugerują, że akceptacja społeczna podatku zostanie wzmocniona, jeśli przychody z opłaty zostaną przeznaczone na działania w obszarze ochrony zdrowia.

Kolejnym wyzwaniem przed wprowadzeniem podatku sin tax jest samo projektowanie tego podatku zdrowotnego. Zwrócili na to uwagę Autorzy *Policy lessons from health taxes: a systematic review of empirical studies*²⁴. Stwierdzono, że precyzyjne podatki (np.: stała kwota liczona od 1 g cukru w produkcie) przekładają się na zdecydowanie lepszy wynik zdrowotny niż podatki ad valorem. Taki mechanizm został zastosowany w Wielkiej Brytanii, gdzie opodatkowaniu podlegają składniki wykorzystywane przy produkcji niektórych produktów zamiast samego wytworu – podatek od cukru. W tym drugim przypadku producenci są zachęceni do usuwania lub zmniejszania docelowego składnika produktu, co może przełożyć się również na mniejszy opór środowiska producentów.

Jedną z największych barier przy aplikacji narzędzia sin tax jest opór środowiska producentów, których wytwory mają zostać objęte opodatkowaniem. Widać to w szczególności na przykładzie branży napojów bezalkoholowych. Du M. et al. w publikacji *Sugar-Sweetened Beverage Taxes: Industry Response and Tactics*²⁵ omawiają strategię przyjmowaną przez producentów, która opiera się m.in. na podważaniu negatywnego wpływu danego produktu żywieniowego na zdrowie czy agresywnemu marketingowi. Wpływanie na percepcję konsumentów wzmacnia opór społeczny

²³ Jou J, Niederdeppe J, Barry CL, Gollust SE. Strategic messaging to promote taxation of sugar-sweetened beverages: lessons from recent political campaigns. *Am J Public Health*. 2014 May;104(5):847-53.

²⁴ Wright A, Smith KE, Hellowell M. Policy lessons from health taxes: a systematic review of empirical studies. *BMC Public Health*. 2017 Jun 19;17(1):583.

²⁵ Du M, Tugendhaft A, Erzse A, Hofman KJ. Sugar-Sweetened Beverage Taxes: Industry Response and Tactics. *Yale J Biol Med*. 2018 Jun 28;91(2):185-190.

przed nowym podatkiem. W związku z tym istotnym jest na etapie prac koncepcyjnych nowego podatku stworzenie profesjonalnego przeglądu literatury, składającego się z badań przeprowadzonych w obiektywnych warunkach oraz podjęcie działań informacyjnych skierowanych do społeczeństwa na poziomie wstępnych prac legislacyjnych. Zaangażowanie organizacji lokalnych, filantropów czy celebrytów odegrało kluczową rolę w przyjęciu wielu istniejących podatków na produkty żywnościowe, m.in. w Wielkiej Brytanii, Meksyku czy w części miast Stanów Zjednoczonych²⁶.

4. Wpływ wprowadzenia podatku od cukru na wskaźniki zdrowotne w społeczeństwie wśród osób dorosłych

W wyszukiwaniu zastosowano następujące kwerendy:

[1] Search sugar tax Filters: Free full text; published in the last 10 years; Humans.

W wyniku wyszukiwania znaleziono 81 publikacji. Po zapoznaniu się z abstraktami i usunięciu duplikatów do analizy zakwalifikowano 2 artykuły naukowe.

Otyłość i jej implikacje stanowią poważne obciążenie społeczne, zarówno w ujęciu systemu ochrony zdrowia, jak i budżetu państwa. Zmiany w sposobie żywienia i stylu życia w wyniku urbanizacji, industrializacji, rozwoju gospodarczego i globalizacji rynku mają znaczący wpływ na zdrowie i status żywieniowy populacji. Zwiększenie aktywności fizycznej oraz zmniejszenie konsumpcji żywności o wysokiej zawartości tłuszczu i napojów o wysokiej zawartości cukru, mogą zapobiegać niezdrowemu przyrostowi masy ciała. Osiągnięcie tych celów wymaga dużego zaangażowania społecznego i współpracy organów państwowych na różnych szczeblach²⁷. Zidentyfikowano kilka kluczowych kwestii związanych z wprowadzeniem podatku od słodczy.

W artykule Bes-Rastrollo et al, *Impact of sugars and sugar taxation on body weight control: A comprehensive literature review*²⁸ zaprezentowano zagregowane dane dotyczące wpływu wprowadzenia podatku od cukru na kontrolę masy ciała. Do przeglądu włączono

²⁶ Roache SA, Gostin LO. Tapping the Power of Soda Taxes: A Call for Multidisciplinary Research and Broad-Based Advocacy Coalitions - A Response to the Recent Commentaries. *Int J Health Policy Manag.* 2018 Apr 8;7(7):674-676.

²⁷ Nishida C, Shetty P, Uauy R, Public Health Nutrition: 7(1A), 99–100, WHO/FAO expert consultation.

²⁸ Bes-Rastrollo M, Sayon-Orea C, Ruiz-Canela M1, Martinez-Gonzalez MA. Impact of sugars and sugar taxation on body weight control: A comprehensive literature review. *Obesity (Silver Spring).* 2016 Jul;24(7):1410-26.

24 przeglądy systematyczne na temat słodzonych napojów i otyłości, 23 przeglądy badające wpływ fruktozy lub słodzonych napojów na efekty uboczne metabolizmu oraz 24 badania na temat wpływu opodatkowania słodzonych napojów na kontrolę wagi. Udowodniono, że produkty bogate w cukier aktywują układ nagrody i pragnienia. Mechanizm ten jest porównywalny z uzależnieniem od kokainy, tytoniu czy leków. Większość przeglądów systematycznych, zwłaszcza przeprowadzonych w ostatnich latach sugeruje, iż spożywanie słodzonych napojów jest czynnikiem ryzyka otyłości oraz cukrzycy typu 2²⁹. Narzędzie podatkowe musi zostać włączone jako element wielotorowej polityki przeciwdziałającej epidemii otyłości.

W badaniu *Are sweet snacks more sensitive to price increases than sugar-sweetened beverages: analysis of British food purchase data*³⁰ wykazano, iż polityka, polegająca na wzroście cen czekolady, słodyczy, ciast i ciastek, może prowadzić do dodatkowych i większych korzyści zdrowotnych niż podobny wzrost cen tylko napojów słodzonych poprzez bezpośrednie zmniejszenie zakupów produktów z tej grupy i ewentualnych pozytywnych efektów mnożnikowych, które zmniejszają popyt na inne produkty. Do analizy zebrano dane dotyczące wszystkich produktów spożywczych i napojów w 13 odrębnych grupach ((1) napoje bezalkoholowe o wysokiej zawartości cukru, zawierające więcej niż 8 g cukru/100 ml (przy założeniu współczynnika rozcieńczenia 1:4 skoncentrowanych SSB (ang. sugar-sweetened beverages) stosowanego przez stowarzyszenie British Soft Drinks); (2) średnio słodkie napoje bezalkoholowe, zawierające od 5 do 8 g cukru/100 ml; (3) niskosłodzone napoje bezalkoholowe z mniej niż 5 g cukru/100 ml; (4) inne napoje bezalkoholowe, w tym soki owocowe, napoje na bazie mleka (z wyjątkiem czystego mleka) i wody; (5) alkohol, w tym piwo, piwo jasne, wino jabłkowe, wina i wódki; (6) ciasteczka, herbatniki i batoniki zbożowe; (7) czekolada i słodycze; (8) przekąski typu tortowego, w tym: batony, ciasta, babeczki, ciasta flapjack i mince; (9) pikantne przekąski, w tym chipsy i słone produkty; (10) świeże i mrożone mięso i ryby; (11) nabiał; (12) owoce i warzywa; (13) pozostałe produkty spożywcze i napoje). Wykorzystano dane zastane na reprezentatywnej grupie 32 249 gospodarstw domowych w Wielkiej Brytanii na temat zakupionych produktów

²⁹ Greenwood DC, Threapleton DE, Evans CE, et al. Association between sugar-sweetened and artificially sweetened soft drinks and type 2 diabetes: systematic review and dose-response meta-analysis of prospective studies. *Br J Nutr* 2014;112:725-734.

³⁰ Smith RD, Cornelsen L, Quirnbach D, et al. Are sweet snacks more sensitive to price increases than sugar-sweetened beverages: analysis of British food purchase data *BMJ Open* 2018;8:e019788.

gospodarstwa domowego w odniesieniu do całej żywności i napojów w latach 2012-2013. Pierwszo oraz drugorzędowe punkty końcowe stanowiły zmiany w zakupach żywności i napojów spowodowane zmianami ich własnej ceny dla całej próby oraz w podziale na grupy dochodowe. Stwierdzono, że czekolada, wyroby cukiernicze, ciastka i herbatniki mają podobną wrażliwość cenową, jak słodzone napoje (SSB) we wszystkich grupach dochodowych. W odróżnieniu od SSB, podwyżki cen w tych kategoriach prawdopodobnie również spowodują redukcję konsumpcji innych słodkich przekąsek i SSB. Skutki wzrostu cen są największe w grupie gospodarstw o niskich dochodach (poniżej £20 000 rocznie).

5. Wpływ wprowadzenia podatku od słodczy na wskaźniki zdrowotne wśród dzieci

W celu wyszukiwania dowodów naukowych ponownie przeprowadzono wyszukiwanie w bazie Pubmed via Ovid w dniach 21-25.01.2019. Zastosowano następujące kwerendy:

[1] (((((((((((((((body mass index) OR BMI) OR wight) OR obesity) AND sugar) OR beverage) AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh])) AND tax) OR taxation) AND sugar) AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh])) AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh])) AND index) AND health Filters: Free full text; published in the last 10 years; Humans));

[2] Search (((((((((((((((body mass index) OR BMI) OR wight) OR obesity) AND sugar) OR beverage) AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh])) AND tax) OR taxation) AND sugar) AND free full text[sb] AND "last 10 years"[PDat] AND Humans[Mesh]) Filters: Free full text; published in the last 10 years; Humans

W wyniku wyszukiwania znaleziono 118 publikacji. Po zapoznaniu się z abstraktami i usunięciu duplikatów do analizy zakwalifikowano 2 artykuły naukowe.

W ostatnich latach częstotliwość występowania nadwagi i otyłości rośnie w grupie dzieci³¹ (poniżej 18 r.ż.). Szacuje się, iż na świecie około 170 milionów dzieci ma nadwagę. Ponieważ okres dziecięcy charakteryzuje się tworzeniem preferencji żywieniowych

³¹ World Health Organization, Population-based approaches to childhood obesity prevention, WHO Geneva 2012, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/80149/9789241504782_eng.pdf;jsessionid=4DC7E9E07B780D8D0EC5BC354C1DAE0A?sequence=, (dostęp: 24.01.2019).

i zachowań zdrowotnych, które mogą występować w późniejszych etapach życia, lata przedszkolne mają szczególne znaczenie dla kształtowania nawyków żywieniowych. Zachęcanie do zachowań prozdrowotnych u dzieci w wieku przedszkolnym może zmniejszyć prawdopodobieństwo nadmiernego przyrostu masy ciała w późniejszych etapach. Opodatkowanie słodczy może być skutecznym narzędziem w walce z otyłością u dzieci. Badanie Christopher N. Ford, *SSB taxes and diet quality in U.S. preschoolers: Estimated changes in the 2010 Healthy Eating Index*³² wykazało, że 20% podatek od słodzonych napojów może zmniejszyć całkowite spożycie kalorii oraz spożycie cukrów, jednak należy pamiętać o wielotorowych działaniach nakierowanych na poprawę sposobu żywienia dzieci.

Kluczowe znaczenie dla poprawy stanu zdrowia ma nie tylko samo wprowadzenie podatku od słodczy, ale też jego wysokość. W badaniu z USA Sturm R., *Soda taxes, soft drink consumption, and children's body mass index*³³, wykorzystując dane na temat państwowych podatków od sprzedaży napojów gazowanych i indywidualnych danych na temat dzieci sprawdzano, jak wysokie podatki wpływają na zmianę konsumpcji. Wiele badań wykazało, że konsumpcja gazowanych słodkich napojów jest mało wrażliwa cenowo³⁴. Istniejące podatki od napojów gazowanych, które zazwyczaj nie są dużo wyższe niż 4% w sklepach spożywczych, nie wpływają znacząco na ogólny poziom spożycia słodkich napojów gazowanych lub występowanie otyłości. Jednak podgrupy zagrożonych dzieci - dzieci, które już mają nadwagę, pochodzą z rodzin o niskich dochodach lub są Afroamerykanami - mogą być bardziej wrażliwe niż inne na opodatkowanie słodkich napojów gazowanych, szczególnie, gdy napoje te są dostępne w szkołach.

³² Ford CN, Poti JM, Ng SW, Popkin BM. SSB taxes and diet quality in U.S. preschoolers: Estimated changes in the 2010 Healthy Eating Index. *Pediatr Obes.* 2017 Apr;12(2):146-154.

³³ Sturm R, Powell LM, Chiqui JF, Chaloupka FJ. Soda taxes, soft drink consumption, and children's body mass index. *Health Aff (Millwood).* 2010 May;29(5):1052-8.

³⁴ Tatiana Andreyeva, Michael W. Long, Kelly D. Brownell The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food, *Am J Public Health.* 2010 February; 100(2): 216-222.

IV. PRAKTYKI SIN TAX W WYBRANYCH KRAJACH - PRZEGLĄD MATERIAŁÓW INSTYTUCJONALNYCH

Wykorzystywanie całości lub części dochodów z podatków konsumpcyjnych na cele zdrowotne jest powszechną praktyką, zwłaszcza w krajach o dużej nieformalnej sile roboczej lub innych przeszkodach w poborze podatków bezpośrednich. W Chile przeznaczają się 1% podatku VAT na finansowanie świadczeń gwarantowanych. Ghana przeznaczają 2,5% całkowitego podatku VAT w wysokości 17,5% na finansowanie Narodowego Systemu Ubezpieczenia Zdrowotnego. Iran przeznaczają 1% VAT na zdrowie, we Włoszech natomiast 38,5% VAT przeznaczane jest na krajowy fundusz wyrównawczy, mający na celu pomoc regionom, które nie są w stanie zgromadzić wystarczających środków na pokrycie podstawowego pakietu świadczeń zdrowotnych³⁵.

Coraz częstszą praktyką jest stosowanie podatków na towary negatywnie wpływające na zdrowie, zwłaszcza tytoń i alkohol, tzw. „sin tax”. Ponad 30 krajów przeznaczają całość lub część dochodów z podatku od wyrobów tytoniowych na zdrowie. Dziewięć krajów przeznaczają dochody z podatków ze sprzedaży alkoholu dla zdrowia, a 10 innych nałożyło podatek na inne towary, które mogą negatywnie wpływać na zdrowie (takie jak napoje słodzone cukrem). W niektórych krajach stosujących sin tax dochody są przeznaczane na promocję zdrowia lub działania prewencyjne. W Tajlandii, Tajska Fundacja Promocji Zdrowia jest finansowana bezpośrednio z 2% podatku celowego na alkohol i tytoń. W Wietnamie, Fundusz Kontroli Tytoniu Wietnamu jest finansowany z 1% kwoty dochodów z podatku od tytoniu; kwota ta ma wzrosnąć do 2% w 2019 r. Niektóre kraje - w tym Egipt, Francja, Filipiny i Turcja - wykorzystują określone dochody z podatku od tytoniu do finansowania części krajowego programu ubezpieczeń zdrowotnych. Egipt wykorzystuje celowe dochody z podatków tytoniowych, aby dofinansować ubezpieczenia dla studentów. W 2012 r. Filipiny uchwaliły ustawę o reformie podatku Sin Tax (Sin Tax Reform Bill), która zwiększyła podatki akcyzowe na wyroby tytoniowe i alkoholowe. Dodatkowe przychody są przeznaczone dla sektora opieki zdrowotnej na pokrycie kosztów poszerzenia zakresu świadczeń dla osób ubogich w krajowym funduszu ubezpieczeń społecznych (PhilHealth) oraz na rozwój usług prewencji chorób zakaźnych w ramach podstawowej opieki

³⁵ Cashin C, Sparkes S, Bloom D, Earmarking for health: from theory to practice Health Financing Working Paper No. 5, World Health Organisation 2017.

zdrowotnej. Podatki ze sprzedaży alkoholu są przeznaczane na budżet sektora ogólnego w Kolumbii, Gwatemali i Meksyku³⁶.

W Tabeli 1. przedstawiono wybrane kraje, w których część dochodów z podatków konsumpcyjnych przeznaczana jest na cele zdrowotne.

Tabela 1. Wybrane kraje świata, które stosują „earmarking” na cele zdrowotne z podatków konsumpcyjnych.

PODATKI KONSUMPCYJNE				
KRAJ	VAT	TYTOŃ	ALKOHOL	INNE KONSUMPCYJNE
Australia		X		
Bułgaria		X		
Chile	X			
Kolumbia		X	X	
Dania		X		
Egipt		X		
Estonia		X		
Finlandia		X		
Francja		X		X
Grecja		X		
Gwatemala		X	X	
Węgry				X
Islandia		X		
Indie		X	X	
Indonezja		X		
Irlandia		X		
Jamajka		X	X	X
Łotwa		X		
Meksyk		X	X	X
Mongolia		X		
Nowa Zelandia			X	
Panama		X		
Peru		X		
Filipiny		X	X	
Polska		X		
Portugalia		X		
Korea		X		
Rumunia		X		
Serbia		X		
Słowenia		X		
Tajlandia		X	X	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Cashin C, Sparkes S, Bloom D, Earmarking for health: from theory to practice Health Financing Working Paper No. 5, World Health Organisation 2017.

³⁶ Cashin C, Sparkes S, Bloom D, Earmarking for health: from theory to practice Health Financing Working Paper No. 5, World Health Organisation 2017.

1. Podatki sin tax od napojów słodzonych i innych niezdrowych produktów – doświadczenia wybranych krajów

Napoje typu SSB to wszystkie napoje zawierające kaloryczne dodawane substancje słodzące, takie jak cukier, miód, fruktoza, sacharoza i kilka rodzajów syropów (m. in. z ryżu, kukurydzy, agawy). Dotyczy to napojów gazowanych, soków owocowych, napojów sportowych, herbat i kaw, napojów energetyzujących, słodzonych napojów mlecznych i koktajli, napojów roślinnych i wód smakowych. Najczęściej stosowaną praktyką w krajach, gdzie wprowadzono podatek od SSB jest stosowanie podstawy opodatkowania od ilości napoju słodzonego w litrach, którą kupuje konsument³⁷.

Poniżej przedstawiono przykłady państw, w których wprowadzono bądź planuje się wprowadzić podatek od napojów słodzonych cukrem lub innych niezdrowych produktów wraz z efektami wprowadzenia tego podatku oraz ewentualnym sposobem przeznaczenia dochodów z podatku.

Tabela 2. Doświadczenia wybranych państw w zakresie podatku od napojów słodzonych.

KRAJ	DOŚWIADCZENIA W ZAKRESIE WPROWADZENIA PODATKU SIN TAX
Stany Zjednoczone	34 stany wprowadziły podatki od napojów słodzonych cukrem lub podobne środki. Według urzędników filadelfijskich dochody z podatku od napojów gazowanych są w stanie sfinansować ponad 2000 sal lekcyjnych w przedszkolach dla rodzin o niskich dochodach oraz przewidują wpływ 12,3 mln \$ do miejskiej kasy w ciągu pierwszych 2 miesięcy obowiązywania podatku ³⁸ .

³⁷ Vall Castello J, Lopez Casasnovas G, Impact of SSB taxes on consumption, CRES-UPF WorkingPaper #201804-110, Barcelona 2018.

³⁸ Bedi R, The Sugar Tax: A Leadership Issue for the Dental Profession and An Opportunity to Demonstrate that Oral Health is Part of General Health, Contemporary Clinical Dentistry, 2018 Apr-Jun; 9(2): 149-150.

Meksyk	Po pierwszym roku wprowadzenia podatku odnotowano 5% spadek sprzedaży napojów słodzonych, następnie spadek o 9% w drugim roku ³⁹ . Dochody z podatku są inwestowane w zapobieganie otyłości, na przykład w postaci fontann wody pitnej w szkołach o niskich dochodach ⁴⁰ .
Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie	Od 2017 wprowadzono 50% podatku na napoje gazowane i 100% na napoje energetyczne i produkty tytoniowe ⁴¹ . Według szacunków roczne dochody z ww. podatków mają wynieść od 8 miliardów SAR do 10 miliardów SAR (2,1 miliarda USD do 2,7 miliarda USD) ⁴² . Aktualnie prowadzone są badania nad wpływem wprowadzenia podatku na spadek spożycia opodatkowanych produktów ⁴³ .
Wielka Brytania	415 milionów funtów z funduszy na podatek od cukru zostanie przekazanych szkołom w celu promowania zajęć wychowania fizycznego, finansowania klubów sportowych i programów zdrowego żywienia, zachęcając uczniów do prowadzenia zdrowszego i bardziej aktywnego stylu życia ⁴⁴ .
Hiszpania i Katalonia	W marcu 2017 r. Parlament jednego z 19 regionów Hiszpanii zatwierdził podatek od napojów słodzonych cukrem, który został wdrożony w Katalonii w maju 2017 r. Wysokość podatku w przypadku napojów zawierających od 5 do 8 g cukru/100 ml napoju wynosiła 0,08 EUR za litr, a w przypadku napojów zawierających powyżej 8 g cukru/100 ml napoju – 0,12 EUR za litr. Po wprowadzeniu podatku spożycie napojów słodzonych cukrem zmniejszyło się o 22% w stosunku do napojów typu „light”. Ponadto zmniejszenie konsumpcji było silniejsze w regionach nieturystycznych i na obszarach o większej częstotliwości występowania otyłości. W związku z tym istnieje prawdopodobieństwo, że podatek mógłby doprowadzić do poprawy wyników zdrowotnych w długim okresie ⁴⁵ .

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bedi R, The Sugar Tax: A Leadership Issue for the Dental Profession and An Opportunity to Demonstrate that Oral Health is Part of General Health, *Contemporary Clinical Dentistry*, 2018 Apr-Jun; 9(2): 149–150 oraz Thow AM, Downs SM, Mayes C et. al., Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action, *Bulletin World Health Organization* 2018;96:201–210.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Thow AM, Downs SM, Mayes C et. al., Fiscal policy to improve diets and prevent noncommunicable diseases: from recommendations to action, *Bulletin World Health Organization* 2018;96:201–210.

⁴² <http://www.arabnews.com/node/1106726/business-economy> (dostęp: 28.01.2019).

⁴³ Vision 2030, Kingdom of Saudi Arabia (2017) Fiscal Balance Program: Balanced Budget 2020.

⁴⁴ Bedi R, The Sugar Tax: A Leadership Issue for the Dental Profession and An Opportunity to Demonstrate that Oral Health is Part of General Health, *Contemporary Clinical Dentistry*, 2018 Apr-Jun; 9(2): 149–150.

⁴⁵ VallCastello J, LopezCasasnovas G, Impact of SSB taxes on consumption, CRES-UPF Working Paper #201804-110, Barcelona 2018.

Tabela 3. Doświadczenia wybranych państw w zakresie podatku od cukru i innych niezdrowych produktów.

KRAJ	DOŚWIADCZENIA W ZAKRESIE WPROWADZENIA PODATKU SIN TAX
Dania	<p>Podatek od tłuszczów nasyconych wprowadzony 1 października 2011 r., zniesiony 1 stycznia 2013 r. - okazał się skuteczny w zmniejszeniu spożycia tłuszczów nasyconych, a także zmniejszeniu śmiertelności z powodu chorób niezakaźnych. Podatek płacony był od wagi tłuszczów nasyconych w żywności i tłuszczu nasyconego wykorzystywanego do produkcji żywności, gdy zawartość tłuszczów nasyconych przekroczyła 2,3 g/100 g. Podatek akcyzowy wynosił 16,00 DK (2,15 EUR) za kilogram nasyconego tłuszczu, plus dodatkowy 25% VAT.</p> <p>Podatek został zniesiony z powodu braku skoordynowanego głosu ze strony organizacji zdrowia publicznego oraz braku publicznego udokumentowania wpływu wprowadzenia podatku na zdrowie i gospodarkę, co dało przeciwnikom podatku (przemysł spożywczy, organizacje handlu) możliwość tworzenia negatywnej reklamy i wszczęcia środków prawnych⁴⁶.</p>
Finlandia	<p>Finlandia posiada długą historię stosowania polityki cenowej w celu wpływania na spożycie żywności. Od 1948 r. z dochodów podatkowych finansowane są darmowe posiłki w szkołach podstawowych, dofinansowywane są również zdrowe posiłki dla studentów. W 2011 r. wprowadzono podatek akcyzowy na słodycze, napoje czekoladowe i napoje bezalkoholowe (ustawa 1127/2010)⁴⁷. Stawki podatkowe zostały podwyższone w 2012 i 2014 roku. Obecny podatek akcyzowy wynosi 0,95 EUR za kilogram słodyczy i lodów. W przypadku napojów bezalkoholowych podatek wynosi 0,11 EUR za litr; napoje zawierające ponad 0,5% cukru obciążone są podatkiem 0,22 EUR za litr. Produkcja na małą skalę oraz produkty eksportowane są zwolnione z opodatkowania.</p> <p>Wpływ podatku na zakup, konsumpcję i zdrowie nie został formalnie oceniony; jednak według nieoficjalnych raportów doprowadziło to do spadku sprzedaży i konsumpcji napojów bezalkoholowych i słodyczy⁴⁷.</p>

⁴⁶ World Health Organization, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases, Technical Meeting Report 5–6 May 2015, Geneva, Switzerland.

⁴⁷ Act on Excise Duty on Sweets, Ice-Cream and Soft Drinks of 17 December 2010 (1127/2010) http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/legacy/taxDetail.html;jsessionid=uMWaczndm_maOqOYISfxtIFdMvV23aOTRAjnxLh62Vtx_SCLeFfs!-1431204286?id=2001/1424159141&taxType=Other%20indirect%20tax (dostęp: 28.01.2019).

Francja	<p>W 2011 r. wprowadzono podatek na napoje zawierające dodatek cukru lub innych substancji słodzących. Początkowo podatek wynosił 7,16 EUR/hl, w 2015 r. zwiększono do 7,5 EUR/hl. Od 2013 r. całkowite dochody z podatku są przeznaczane na krajowe ubezpieczenie społeczne na wypadek choroby. Według badań wykonanych na zlecenie Generalnej Dyrekcji Zdrowia z 2013 r. spożycie napojów gazowanych po wprowadzeniu podatku zmniejszyło się, szczególnie wśród ludzi młodych, grup o niskich dochodach i gospodarstw domowych z nastolatkami. Istnieje potrzeba bardziej szczegółowych ocen skutków wprowadzenia podatku dla dzieci i pozostałych grup społeczno-ekonomicznych. W 2014 r. przychody z ww. podatków wyniosły około 300 mln EUR. Wydaje się, że podatek ten ma pozytywny wpływ na modele zakupów z punktu widzenia zdrowia publicznego i jest dobrze akceptowany przez społeczeństwo⁴⁸.</p>
Węgry	<p>W 2011 r. wprowadzono podatek od produktów mających udowodniony negatywny wpływ na zdrowie. Podstawą opodatkowania była zawartość cukru, soli i metyloksantyny w paczkowanych produktach spożywczych. Rok po wprowadzeniu podatku wykazano, że 26-32% konsumentów zmniejszyło spożycie produktów objętych opodatkowaniem. Co więcej, 40% producentów żywności biorących udział w badaniu zmieniło skład swoich produktów, 30% całkowicie usunęło niekorzystne składniki, a 70% zmniejszyło ich ilość. W 2014 roku przeprowadzono ponowne badanie, które wykazało utrzymanie się powyższych trendów (59-73% osób, które zmniejszyły konsumpcję opodatkowanych produktów rok po wprowadzeniu podatku utrzymały tę tendencję)⁴⁹.</p>
Meksyk	<p>W styczniu 2014 r. wprowadzono dwa podatki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 1 peso za litr dowolnego napoju bezalkoholowego z dodatkiem cukru 2) 8% podatek od ceny zakupu dla produktów spożywczych o dużej gęstości energetycznej, które zawierają 275 kalorii na 100 gramów lub więcej (przekąski, wyroby cukiernicze, czekolada i inne produkty otrzymane z kakao, budynie, lody, cukierki, masło orzechowe). <p>Badania przeprowadzone po wprowadzeniu podatku wykazały, że zakup napojów opodatkowanych zmniejszył się średnio o 6% do 12% w grudniu 2014. Zmniejszenie spożycia było wyższe w gospodarstwach domowych o niskim statusie społeczno-ekonomicznym⁵⁰.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: World Health Organization, Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases, Technical Meeting Report 5–6 May 2015, Geneva, Switzerland.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

V. REKOMENDACJE

Poza samym wprowadzeniem podatku sin tax, ważna jest też jego wysokość i rodzaj. Kluczowym jest, by propozycje rodzaju i wielkości podatków były starannie dopracowane. Na podstawie badań i analiz dowiedziono, że im wyższy podatek lub względny wzrost ceny, tym większy wpływ na konsumpcję, wyniki i koszty związane ze zdrowiem. Badania wykazują, iż największe oddziaływanie na zmianę nawyków konsumentów ma opodatkowanie 20%. W badaniach, w których analizowano związek między rodzajem zastosowanego podatku a wpływem na zdrowie, konsekwentnie stwierdzono, że precyzyjne podatki (ang. specific) tj. o stałej wartości w zależności od ilości, rozmiaru lub ciężaru produktu są powiązane z większymi korzyściami zdrowotnymi niż podatki ad valorem, które są proporcjonalne do ceny. Zastosowanie precyzyjnych podatków oznacza, że wszystkie produkty objęte podatkiem są opodatkowane jednakowo. Przeciwnie, podatki ad valorem oznaczają, że droższe produkty premium obciążone są wyższym podatkiem, co powoduje wzrost różnic cenowych między markami. Daje to konsumentom więcej możliwości reagowania na nowe lub wyższe podatki, za pomocą wyboru tańszej marki lub wersji danego produktu.

Obok jakości oraz smaku, cena jest trzecim czynnikiem determinującym wybór produktów żywnościowych (Sarlio-Lahteenkorva S, Winkler JT. *Could a sugar tax help combat obesity?*⁵¹), dlatego wprowadzenie dodatkowej opłaty na pewne grupy produktów żywieniowych, np.: napoje słodzone czy wytwory cukiernicze, powinno zostać wykorzystane jako narzędzie polityki zdrowia publicznego w profilaktyce chorób cywilizacyjnych. W krajach takich jak Meksyk i Wielka Brytania wprowadzenie podatku ukierunkowanego na cukier we wstępnych wynikach pokazuje pozytywne rezultaty oddziaływania na spadek stopnia spożycia tych produktów.

Należy pamiętać, iż w kontekście otyłości, profilaktyczny wpływ podatku akcyzowego na cukier przynosi pozytywny wynik zdrowotny jedynie w połączeniu z innymi działaniami z zakresu zdrowia publicznego. Finkelstein et al. w publikacji *Food prices and*

⁵¹ Sarlio-Lähteenkorva S, Winkler JT. *Could a sugar tax help combat obesity?* BMJ. 2015 Jul 29;351:h4047.

*obesity: a review*⁵² zalecają wprowadzenie podatku żywnościowego jako uzupełnienie wielokierunkowego podejścia do ograniczenia występowania otyłości (promocja zdrowia i profilaktyka).

Decydując się na wprowadzenie sin tax należy pamiętać, by w równym stopniu przekładał się on na wyniki zdrowotne w różnych grupach społecznych. Dowody naukowe sugerują, iż podatek ten przyczynia się do spadku konsumpcji słodczy, co przekłada się na poprawę stanu zdrowia społeczeństwa. Korzystając z dostępnych danych można stwierdzić, iż prawdopodobne jest, że podatek od słodzonych napojów będzie miał podobny wpływ na konsumpcję i wyniki zdrowotne gospodarstw domowych o wysokich i niskich dochodach w ujęciu rocznych wydatków.

Na podstawie wyników badań oraz obserwacji działania podatków sin tax w różnych krajach zalecane jest połączenie opodatkowania na produkty żywnościowe wpływające negatywnie na zdrowie z wprowadzeniem dotacji lub obniżenia podatków na produkty zdrowe (np.: warzywa, owoce)⁵³. Wprowadzenie podatku na pewne grupy produktów powoduje ograniczenie ich dostępności dla konsumentów, jednocześnie obniżenie cen produktów wartościowych odżywczo tworzy alternatywę dla społeczeństwa i pozwala na uzyskanie lepszego efektu zdrowotnego. Afshin A i Peñalvo JL⁵⁴ wskazują, że w przeanalizowanych przez nich publikacjach naukowych dwadzieścia dwa badania interwencyjne wskazywały, iż każdy 10% spadek ceny na produkty „zdrowe” zwiększył spożycie zdrowej żywności o 12%).

Nowe podatki spotykają się z oporem społecznym i negatywnym odbiorem przez środowiska producentów. W związku z tym zaleca się prowadzenie działań informacyjnych na etapie prac legislacyjnych w celu uświadamiania społeczeństwa

⁵² Finkelstein EA, Strombotne KL, Zhen C, Epstein LH. Food prices and obesity: a review. *Adv Nutr.* 2014 Nov 14;5(6):818-21.

⁵³ Cobiac LJ, Tam K, Veerman L, Blakely T. Taxes and Subsidies for Improving Diet and Population Health in Australia: A Cost-Effectiveness Modelling Study. *PLoS Med.* 2017;14(2):e1002232. Published 2017 Feb 14. doi:10.1371/journal.pmed.1002232.

⁵⁴ Afshin A, Peñalvo JL, Del Gobbo L. et al. The prospective impact of food pricing on improving dietary consumption: A systematic review and meta-analysis. *PLoS One.* 2017 Mar 1;12(3):e0172277.

o pozytywnym działaniu zdrowotnym takiego narzędzia. W szczególności, w przypadku podatku od cukru, przekaz należy kierować do rodziców. Według badań naukowych jest to grupa społeczna najbardziej przychylna takim działaniom.

Ważnym elementem wprowadzania rozwiązań sin tax, zwłaszcza nakierowanych na ograniczenie spożycia bezalkoholowych napojów słodzonych jest przygotowanie strategii odpierania zarzutów branży spożywczej. Według obserwacji (Roeche S, Gostin L *The Untapped Power of Soda Taxes: Incentivizing Consumers, Generating Revenue, and Altering Corporate Behavior*⁵⁵) firmy będą podejmować kroki, żeby zdyskredytować istotność takiego podatku. Przykładem jest podkreślanie regresywnego charakteru podatku (jako niesprawiedliwe obciążenie grupy społecznej o niskich dochodach). Strategie odpierania zarzutów mogą opierać się na informowaniu o znaczeniu społecznym takiego podatku, podkreślaniu obciążenia kosztami chorób, które są większe u osób o niższym statusie socjoekonomicznym i przewyższają koszty obciążenia samym podatkiem⁵⁶.

Na podstawie doświadczeń innych krajów oraz wyników badań naukowych najefektywniejszy w swoim działaniu jest podatek od cukru nakierowany na produkty, które nie posiadają właściwości odżywczych: bezalkoholowe napoje słodzone, wyroby cukiernicze lub w mniejszym stopniu słodzone produkty mleczne (jogurty z dodatkami, desery słodzone). Targetowanie konkretnego składnika (cukru) pozwala producentom na reformulację składu (obniżenie zawartości cukru). Przeformułowanie na zdrowsze produkty, aby nie przyciągały one podatku (a zatem ceny nie zmieniają się dla konsumenta) jest dobrym kompromisem zarówno dla sektora wytwórców, jak i ochrony zdrowia.

Wniosek:

Wraz ze wzrostem globalnego tempa spożywania cukru, rządy i rzecznicy zdrowia publicznego powinni korzystać z instrumentu jakim jest sin tax, aby przeciwdziałać epidemii otyłości oraz przyczynić się do poprawy sytuacji zdrowotnej społeczeństwa.

⁵⁵ Roeche S, Gostin L. The Untapped Power of Soda Taxes: Incentivizing Consumers, Generating Revenue, and Altering Corporate Behavior. *Int J Health Policy Manag.* 2017 Sep; 6(9): 489–493.

⁵⁶ Wright A, Smith KE, Hellowell M. Policy lessons from health taxes: a systematic review of empirical studies. *BMC Public Health.* 2017;17(1):583.



ISBN 978-83-65870-07-0