



Małgorzata Twarowska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Wydział Ekonomiczny
Katedra Finansów Publicznych
m.twarowska@umcs.pl

OPODATKOWANIE NIEZDROWEJ ŻYWNOSCI – DYSKUSYJNY INSTRUMENT FINANSOWANIA OCHRONY ZDROWIA I WALKI Z OTYŁOŚCIĄ

Streszczenie: Postępujący problem otyłości społeczeństwa oraz konieczność poszukiwania nowych źródeł finansowania opieki zdrowotnej skłania coraz więcej państw do dyskusji lub wprowadzania specjalnych podatków obciążających niezdrową żywność. Celem artykułu jest analiza możliwych rozwiązań podatkowych w zakresie ochrony zdrowia, jak również konsekwencji stosowania tego typu podatków.

Słowa kluczowe: podatek od niezdrowej żywności, podatek tłuszczowy, finansowanie opieki zdrowotnej.

Wprowadzenie

System podatkowy pełni funkcję fiskalną oraz pozafiskalną. Poza niezwykle ważną funkcją fiskalną podatków, która wymaga zapewnienia stabilnych i wydajnych źródeł finansowania zadań publicznych, ogromne znaczenie mają także funkcje pozafiskalne, gdyż wspierają tendencje rozwojowe w gospodarce, zapewniają stymulację określonych zachowań oraz odpowiednią redystrybucję dochodów w gospodarce. Zdaniem S. Owiśniewskiego [1997, s. 291-292]: „(...) zadaniem państwa jest umiejętne łączenie celów czysto fiskalnych z celami ekonomicznymi i społecznymi, realizowanymi przez podatki w ramach prowadzonej polityki fiskalnej”.

W ostatnich latach otyłość stanowi narastający problem zdrowotny, społeczny i ekonomiczny. Dowody naukowe wskazują, że otyłość jest obecnie jednym z najważniejszych obciążeń ekonomicznych dla systemów ochrony zdrowia [Brzeziński, Jankowski i Kamińska, 2012, s. 115]. Według danych Światowej

Organizacji Zdrowia (World Health Organization – WHO) więcej osób umiera z powodu otyłości niż niedowagi [www 1]. Rosnący problem otyłości społeczeństwa oraz chorób cywilizacyjnych skłania wiele państw do wprowadzania specjalnych narzędzi podatkowych mających ograniczyć skalę tego zjawiska [Stastny, 2004, s. 10].

Warto zaznaczyć, że choć określenie „podatek od niezdrowej żywności” jest często używane, to zdaniem wielu badaczy nie powinno mieć zastosowania, ponieważ w rzeczywistości trudno jest określić, co kryje się pod pojęciem „niezdrowa żywność”; wszystko co zostało dopuszczone do spożycia nie może jednocześnie zagrażać życiu i zdrowiu konsumentów [Kurlit, 2012, s. 1]. Nie ma jednoznacznej definicji niezdrowej lub niebezpiecznej dla zdrowia żywności, a zatem nie jest jasne, które produkty można określić tym mianem [Brzeziński, Jankowski i Kamińska, 2012, s. 119]. Nie ulega jednak wątpliwości, że żywność z wysoką zawartością niektórych składników, jak np. cukier, sól lub tłuszcz, może mieć negatywny wpływ na zdrowie.

Abstrahując więc od nazewnictwa, należy zauważyć, że coraz więcej państw wprowadza lub rozważa możliwość wprowadzenia tego rodzaju daniny publicznej. Uzasadnieniem tych działań może być z jednej strony poszukiwanie nowych źródeł finansowania opieki zdrowotnej lub zwiększanie wpływów budżetowych, z drugiej zaś strony prewencja w zakresie ochrony zdrowia i walka z otyłością, ponieważ niezdrowy tryb życia, na który składa się także nieprawidłowa dieta, przyczynia się do rozwoju chorób, co wpływa na większe potrzeby finansowe ochrony zdrowia oraz osłabienie gospodarki. Celem artykułu jest analiza możliwych rozwiązań podatkowych w zakresie ochrony zdrowia, jak również konsekwencji stosowania tego typu podatków.

1. Opodatkowanie niezdrowej żywności – przegląd literatury

Różne formy opodatkowania niezdrowej żywności, ich efektywność w zwalczaniu otyłości oraz skutki dla gospodarki, budżetu państwa, finansowania opieki zdrowia i poszczególnych sektorów gospodarki są przedmiotem licznych badań prowadzonych na całym świecie. K. Nnoaham, G. Sacks, M. Rayner, O. Mytton i A. Gray udowodnili, że opodatkowanie niezdrowej żywności w połączeniu z odpowiednimi dopłatami do warzyw i owoców może zmniejszyć liczbę zgonów z powodu chorób układu krążenia, nowotworów oraz otyłości [Nnoaham i in., 2009, s. 1324-1333].

Badania potwierdzają, że spożycie napojów słodzonych powoduje wzrost ryzyka otyłości [Malik, Schulze i Hu, 2006, s. 274-288; Vartanian, Schwartz i Brownell, 2007, s. 667-675]. Kompleksową typologię opodatkowania napojów słodzonych przedstawili w swojej pracy J. Chrigui, F. Chaloupka, L. Powell i S. Eidson [2013, s. 403-423]. Konstrukcje opodatkowania żywności i napojów, jak również motywy wprowadzania tego typu instrumentów analizowali w swoich pracach A. Thow, C. Quested, L. Juventin, R. Kun, A. Khan i B. Swinburn [2011, s. 55-64], a także K. Brownell, T. Farley i D. Ludwig [2009, s. 1599-1605]. Dane dotyczące zakupów detalicznych gospodarstw domowych poddali analizie E. Finkelstein, C. Zhen, J. Nonnemaker i J. Todd [2010]. Badania wykazały, że opodatkowanie napojów słodzonych stawką 40% spowodowałoby obniżenie średniego dziennego spożycia o 12,4 kalorii i utraty wagi o 1,3 funta w ciągu roku. Autorzy zauważyli, że wysokie opodatkowanie napojów słodzonych ma wpływ na obniżenie otyłości, przede wszystkim w przypadku gospodarstw domowych o średnich dochodach. Tego typu podatki mogą również generować znaczne przychody, które mogłyby zostać wykorzystane do sfinansowania programów zapobiegania lub leczenia otyłości [Finkelstein i in., 2010, s. 2028-2034]. Badania K. Duffey i in. [2010, s. 420-426] potwierdziły, że opodatkowanie żywności, takiej jak: napoje słodzone, pełne mleko, pizza i hamburgery, może być skutecznym narzędziem walki z otyłością w USA. Wzrost ceny napojów słodzonych o 1 dolara (ok. 50% średniej ceny) skutkowałoby zmniejszeniem dziennego spożycia o 124 kalorie i utratę masy ciała o 2,34 funta rocznie. Badania w obszarze elastyczności cenowej napojów słodzonych prowadzone przez T. Andreyevą, M. Longa i K. Brownell [2010, s. 216-222] pozwoliły wskazać, że elastyczność ta mieści się w granicach od $-0,8$ do $-1,0$, co oznacza, że zmniejszenie spożycia tych produktów będzie w przybliżeniu proporcjonalne do stawki podatkowej. Należy jednak zauważyć, że efekt ten nie zawsze będzie osiągnięty ze względu na możliwość zakupu przez konsumentów substytutów produktów objętych podatkiem, które także mogą wywoływać otyłość i mieć negatywny wpływ na zdrowie. Badania w tym obszarze prowadzone były przez S. Dharmasenę i C. Capps Jr. [2010], E. Finkelsteina i in. [2010, s. 2028-2034], T. Smitha, B. Lina i J. Lee [2010] oraz C. Zhena i in. [2011, s. 175-193]. W obszarze badań dotyczących opodatkowania napojów słodzonych na podkreślenie zasługują także prace m.in. K. Brownell i in. [2009, s. 1599-1605], K. Brownell i T. Friedena [2009, s. 1805-1808], J. Fletchera, D. Frisvolda i N. Teffta [2010a, s. 23-35; 2010b, s. 1059-1066; 2010c, s. 967-974], L. Powell i F. Chaloupki [2009, s. 229-257] oraz R. Sturma i in. [2010, s. 1052-1058].

Badania w zakresie podatku tłuszczowego wskazują na zróżnicowane skutki jego wprowadzenia. Potwierdzono, że podatek od tłuszczów nasyconych może powodować zmiany w konsumpcji żywności oraz zmniejszenie występowania chorób układu krążenia [Mytton i in., 2007, s. 689-694]. Wiele badań wskazuje także na marginalny wpływ tego typu podatku na zachowania konsumentów [m.in. Chouinard i in., 2007; Gelbach, Klick i Stratmann, 2007; Allais, Bertail i Nichèle, 2010, s. 228-245]. Podatek tłuszczowy może zmniejszyć spożycie tłuszczów, chociaż będzie to miało niewielki wpływ na masę ciała. Szacunki H. Eyles, C. Mhurchu, N. Nghiem i T. Blakely'a [2012] wskazują, że wzrost ceny o 1% prowadzi do zmniejszenia spożycia tłuszczów o 0,02%. Autorzy stwierdzają, że podatek tłuszczowy przyczynia się do zwiększenia spożycia kalorii z innych źródeł, w szczególności cukrów, co może wywoływać jeszcze gorsze skutki.

Możliwości oraz potencjalne konsekwencje wprowadzenia podatku tłuszczowego w Wielkiej Brytanii stały się przedmiotem badań A. Leicestera i F. Windmeijera [2004]. Wykazały one, że podatek tłuszczowy będzie miał charakter regresywny, obciążając mniej zamożne gospodarstwa domowe w znacznie większym stopniu niż gospodarstwa domowe bogate [Leicester i Windmeijer, 2004, s. 17].

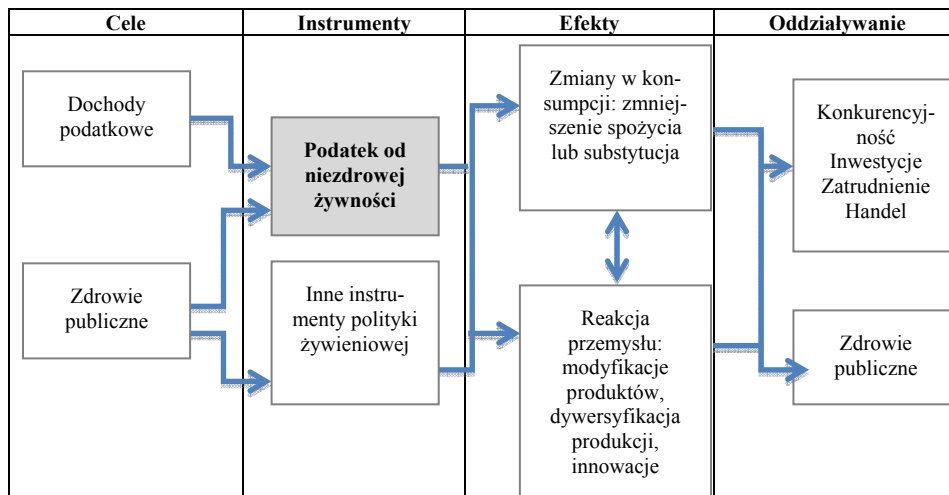
Kompleksową analizę korzyści i kosztów wynikających z wprowadzenia podatku tłuszczowego przedstawił D. Stastny [2004]. Jego badania wykazały, że ze względów ekonomicznych podatek tłuszczowy nie jest najlepszym instrumentem walki z otyłością [Stastny, 2004, s. 34].

Badania w zakresie podatku tłuszczowego prowadzone przed 2011 r. oparte były przede wszystkim na założeniach teoretycznych oraz tworzonych modelach. Duński eksperyment z wprowadzeniem tego typu podatku był okazją do przetestowania stawianych tez i wniosków. Jak pokazują duńskie doświadczenia, większość ze wskazywanych kosztów i zagrożeń spełniła się, co skłoniło Danię do wycofania się z tej inicjatywy [Snowdon, 2013, s. 20-28].

Efektywność opodatkowania niezdrowej żywności oraz wpływ na sektor rolno-spożywczy były przedmiotem badań *European Competitiveness and Sustainable Industrial Policy Consortium* [ECSIPC, 2014]. Wykazały one, że wprowadzenie podatku powoduje redukcję spożycia opodatkowanych produktów i, w niektórych przypadkach, zmianę składu produktów w celu zmniejszenia zawartości cukru, soli lub tłuszczu, aby produkt nie podlegał opodatkowaniu. Stwierdzono również, że na skutek podatku i wzrostu cen może nastąpić wzrost konsumpcji opodatkowanych produktów tańszych marek lub produktów nieobjętych podatkiem, lub opodatkowanych w mniejszym zakresie. Na spadek konkurencyjności sektora po wprowadzeniu podatku ma wpływ wzrost kosztów administracyjnych, w szczególności gdy podatek pobierany jest od składników lub gdy podstawa opodatkowania jest bardzo zróżnicowana i skomplikowana [ECSIPC, 2014, s. 20-78].

2. Typy podatków od niezdrowej żywności

Wielu ekonomistów zgadza się z tezą, że jeżeli wolny rynek nie jest w stanie „obronić konsumenta”, to państwo może interweniować, nakładając odpowiednie podatki lub regulacje prawne [Brzeziński, Jankowski i Kamińska, 2012, s. 121]. Schemat koncepcyjny opodatkowania niezdrowej żywności został przedstawiony na rys. 1.



Rys. 1. Schemat koncepcyjny opodatkowania niezdrowej żywności

Źródło: [ECSIPC, 2014, s. 20].

Instrumenty podatkowe jako środki zniechęcające do zakupu lub spożywania wybranych produktów są wykorzystywane od wielu lat. Najbardziej popularnym instrumentem jest podatek akcyzowy obciążający alkohol lub papierosy. Wśród instrumentów podatkowych stosowanych w celu zniechęcenia konsumentów do zakupu i spożywania określonych produktów można wskazać:

- zróżnicowane stawki podatku VAT,
- akcyzę na wybrane produkty,
- specjalne podatki od tzw. niezdrowej żywności, o różnych podstawach opodatkowania, np.:
 - podatek tłuszczowy od produktów z wysoką zawartością tłuszczu,
 - podatek od produktów z wysoką zawartością cukrów,
 - podatek od napojów słodzonych,
 - tzw. podatek chipsowy lub hamburgerowy.

Warto zwrócić uwagę, że wszystkie wyżej wymienione instrumenty będą spełniały cel fiskalny podatku, jednak specjalna danina obciążająca wybrane produkty pełni dodatkowo funkcję informacyjną i prewencyjną, gdyż nie tylko wzrost ceny w wyniku wyższych stawek podatkowych ma wpływ na decyzje zakupowe konsumentów, ale także już samo funkcjonowanie specjalnego podatku jest czytelną informacją dla podatników, że produkty objęte podatkiem nie są dobre dla zdrowia.

3. Podatki od niezdrowej żywności – przegląd międzynarodowy

W ostatnich latach coraz popularniejszym instrumentem walki z otyłością jest wprowadzanie podatków na wybrane produkty spożywcze, zawierające m.in. duże ilości substancji z grupy HSSF (*high sugar, salt, fat*). Wśród państw członkowskich UE tego typu podatki wprowadzone zostały w Danii (zniesiony w 2013 r.), Finlandii, Francji i Węgrzech. Zaawansowane prace w zakresie opodatkowania niezdrowej żywności prowadzone są także w Wielkiej Brytanii. Szczegółowe informacje dotyczące opodatkowania niezdrowej żywności w wybranych państwach (UE oraz Meksyk) zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Podatki od niezdrowej żywności

Kraj	Rok	Cel opodatkowania	Podstawa opodatkowania	Stawka podatku	Wpływy z podatku
1	2	3	4	5	6
Dania	2011 (zniesiony w 2013)	Finansowanie publicznej opieki zdrowia	Produkty o zawartości tłuszczów nasyconych powyżej 2,3% (mięso, nabiał, tłuszcze i oleje zwierzęce)	Tłuszcze nasycone: 1,76 GBP/kg	ok. 115 mln GBP (z czego szacowane koszty administracyjne 5-19 mln GBP)
Finlandia	2011	Dochody budżetowe oraz zdrowie publiczne	Słodycze, lody, napoje słodzone	2011: 0,06 GBP/l; 0,6 GBP/kg 2012: 0,09 GBP/l; 0,75 GBP/kg 2014: 0,17 GBP/l; 0,75 GBP/kg	2011: 95 mln GBP 2012: 129 mln GBP 2013: 144 mln GBP
Francja	2012	Dochody budżetowe oraz zdrowie publiczne	Napoje słodzone, napoje energetyczne	2012: 0,057 GBP/l 2013: 0,058 GBP/l 2014: 0,059 GBP/l napoje energetyczne: 0,79 GBP/l	268 mln GBP
Meksyk	2014	Dochody budżetowe oraz zdrowie publiczne	Napoje słodzone i żywność wysokokaloryczna (np. chipsy, słodycze, płatki śniadaniowe) – wyższa stawka VAT	Napoje słodzone: 0,04 GBP/l; (żywność wysokokaloryczna: 8% wzrost podatku VAT)	2014: 1252 mln GBP (58% wpływów z podatku od napojów słodzonych oraz 42% z opodatkowania żywności wysokokalorycznej)

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6
Węgry	2011	Finansowanie publicznej opieki zdrowia oraz zdrowie publiczne	Żywność z wysoką zawartością cukru, tłuszczu lub soli oraz napoje słodzone i napoje energetyczne	Napoje słodzone: 0,02 GBP/l Syrupy i koncentraty: 0,5 GBP/l Paczkowe produkty zawierające cukier: 0,33 GBP/kg Słone przekąski (sól>1g/100g): 0,64 GBP/kg Dżem: 1,28 GBP/kg	2011: 8 mln GBP 2012: 47 mln GBP 2013: 46 mln GBP

Źródło: [Cornelsen i Carreido, 2015, s. 8].

Wprowadzone w ostatnich latach podatki od niezdrowej żywności różnią się zarówno wysokością, jak i składnikami, od których naliczany jest podatek. Dania wprowadziła tzw. podatek tłuszczowy, obciążający wszystkie produkty, w których zawartość tłuszczów nasyconych w 100 g produktu przewyższa 2,3 g. Ze względu na negatywny wpływ na przemysł spożywczy oraz rolnictwo, jak również małe poparcie polityczne, podatek został zniesiony na początku 2013 r. W Finlandii podatkiem objęte zostały słodczyce i napoje słodzone. Fiński rząd odwołał planowaną od początku 2015 r. podwyżkę podatku z powodu skargi złożonej do Komisji Europejskiej przez *Finnish Food and Drinks Industries Federation*. Francja wprowadziła opodatkowanie napojów zawierających substancje słodzące oraz dosładzane, z wyłączeniem mleka i innych produktów dla niemowląt. W Meksyku opodatkowaniu podlega żywność wysokokaloryczna oraz napoje słodzone. Podatek od niezdrowej żywności w Meksyku generował najwyższe dochody budżetowe, które przekroczyły oczekiwania. Z kolei Węgry wprowadziły najbardziej złożony system podatkowy, obejmujący słodczyce, napoje gazowane, napoje energetyczne oraz produkty z wysoką zawartością soli, cukru i słodzików. Również przeznaczenie wpływów z tego typu podatków jest różne, chociaż bezpośrednio lub pośrednio zasilają finansowo publiczną opiekę zdrowotną. Bezpośrednie skutki opodatkowania wybranych produktów żywnościowych zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Wpływ podatku od niezdrowej żywności na ceny i konsumpcję produktów objętych podatkiem

Kraj 1	Podstawa opodatkowania 2	Skutki wprowadzenia podatku 3
Dania	Masło, margaryna, olej	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost cen masła, margaryny i tłuszczów spożywczych o 12-17% oraz niżej opodatkowanych olejów (oliwa i olej roślinny) o 4-9%. ▪ Spadek popytu na masło, margarynę i tłuszcze spożywcze o 5-8% oraz wzrost popytu na niżej opodatkowane oleje o 3-6%. ▪ Zwiększenie udziału w rynku niżej opodatkowanych olejów niemarkowych (tańszych). ▪ Badania wskazują, że akumulacja rezerw tłuszczów nasyconych wzrosła o 34% przed wprowadzeniem podatku, w związku z czym po wprowadzeniu podatku nastąpiło zmniejszenie spożycia tłuszczów jedynie o 5%. Nastąpił niewielki wzrost spożycia soli. ▪ W supermarketach nastąpił niższy wzrost cen niż wynikający z wprowadzonego podatku, natomiast w dyskontach spożywczych wzrost cen był wyższy
Finlandia	Słodycze, lody	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost cen słodyczy o 14,8% w 2011 roku, 6% w 2012 roku i 3% w 2013 roku. ▪ Wzrost cen lodów o 15,7% w 2011 roku, 4,9% w 2012 roku i 2,9% w 2013 roku. ▪ Wzrost cen był dwa razy większy, niż mógłby wynikać z wprowadzenia podatku. ▪ Spadek popytu na wyroby cukiernicze o 2,6% w 2011 roku, 1,4% w 2012 roku i 0,1% w 2013 roku. ▪ Spadek popytu na lody o 1,6% w 2011 roku, 0,9% w 2012 roku i 1,4% w 2013 roku. ▪ Wzrost popytu na wyroby nieopodatkowane (np. mrożone desery, bary śniadaniowe) o 2-10%. ▪ Brak widocznego wpływu na udziały rynkowe marek premium i pozostałych. ▪ Niewielki wzrost zatrudnienia w produkcji wyrobów cukierniczych, powiązany ze spadkiem produktywności, spadek wartości dodanej po opodatkowaniu, kontynuacja wzrostu inwestycji, brak zmian w marżach
	Napoje słodzone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost cen o 3,4% w 2011 roku, 1,2% w 2012 roku i 0,7% w 2013 roku. ▪ Spadek popytu o 0,7% w 2011 roku, 3,1% w 2012 roku i 0,9% w 2013 roku. ▪ Brak zmian trendów we wskaźnikach konkurencyjności. Niewielki wpływ na wydajność pracy i zatrudnienie w przemyśle spożywczym objętym opodatkowaniem
Francja	Napoje słodzone (Cola)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost cen o 5% w 2012 roku i 3,1% w 2013 roku. ▪ Spadek popytu o 3,3% w 2012 roku i 3,4% w 2013 roku. ▪ Wzrost marży detalicznej na dietetyczną Colę, podczas gdy marża pozostałych napojów na stałym poziomie. ▪ Brak zmian trendów we wskaźnikach konkurencyjności
Meksyk	Żywność wysokokaloryczna, słone i słodkie przekąski Napoje słodzone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wstępne raporty nie wykazały wpływu podatku na sprzedaż. ▪ Spadek popytu na wyroby cukiernicze o 5% jako odpowiedź na wzrost cen o 12%. ▪ Przychody jednego z największych producentów przekąsek w Meksyku spadły o 1,5% w 2014 roku, podczas średniej wielkości producenci zanotowali spadek sprzedaży o 17%. ▪ Spadek konsumpcji opodatkowanych napojów słodzonych o 10% oraz wzrost spożycia napojów nieopodatkowanych (mleko, woda mineralna) o 7%. ▪ Badania przeprowadzone na próbie 1500 Meksykanów wykazały, że ponad połowa przebadanych osób zmniejszyła spożycie napojów słodzonych od wprowadzenia podatku

cd. tabeli 2

1	2	3
Węgry	Słodycze i słone przekąski	<ul style="list-style-type: none"> ▪ W pierwszej połowie 2014 roku największa rozlewnia napojów bezalkoholowych odnotowała spadek sprzedaży o 6,4%, podczas gdy w drugiej połowie 2014 roku spadek sprzedaży spowolnił do 0,3%. ▪ Rozlewnie napojów bezalkoholowych zarejestrowały spadek sprzedaży w Ameryce Północnej w zakresie od 0,1% do 3% <p>Słodycze:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cena wyrobów cukierniczych i czekolad wzrosła o 9,9% i 10,6% odpowiednio w latach 2010-2012. ▪ Brak zmian w popycie na wyroby cukiernicze, popyt na czekoladę wzrósł po wprowadzeniu podatku, ale w wolniejszym tempie niż przed wprowadzeniem podatku. ▪ Brak zmian w marży detalicznej. ▪ Wprowadzenie podatku zbiegło się z nieznacznym zmniejszeniem zatrudnienia w przemyśle. <p>Słone przekąski:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost cen o 6,3% w 2011 roku, 5,4% w 2012 roku i 3,3% w 2013 roku. ▪ Spadek popytu o 7,6% w 2011 roku, 6,2% w 2012 roku i 0,6% w 2013 roku. ▪ Wzrost udziału w rynku produktów tanich marek
	Napoje słodzone (Cola)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wzrost cen o 3,4% w 2011 roku, 1,2% w 2012 roku i 0,7% w 2013 roku. ▪ Spadek popytu o 2,7% w 2011 roku, 7,5% w 2012 roku i 6% w 2013 roku. ▪ Niektóre dowody wskazują na wzrost sprzedaży tanich produktów o mniej znanych markach kosztem droższych produktów lepszych marek. ▪ Wzrost wskaźników konkurencyjności, jednak brakuje informacji o wpływie nowego podatku na to zjawisko. ▪ Wzrost marży detalicznej

Źródło: [Comelsen i Carreido, 2015, s. 11-12].

4. Pozytywne efekty opodatkowania niezdrowej żywności

Korzyści wynikające z wprowadzenia podatku od niezdrowej żywności są stosunkowo łatwo identyfikowane i szeroko omawiane. Podstawową korzyścią jest zmniejszenie spożycia mniej zdrowych lub szkodliwych produktów w wyniku wzrostu ich cen. To z kolei przyczyni się do lepszego stanu zdrowia i niższych kosztów opieki zdrowotnej. Alternatywną drogą jest zgromadzenie wpływów z podatku, które można przeznaczyć na pokrycie dodatkowych kosztów opieki zdrowotnej. Mechanizm osiągania korzyści z opodatkowania niezdrowej żywności został przedstawiony na rys. 2.



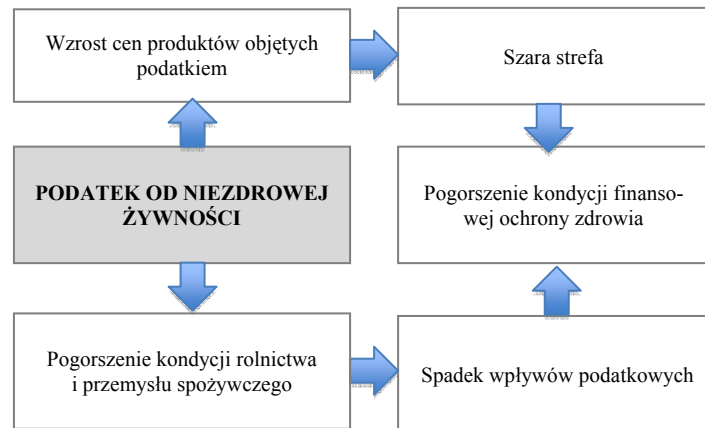
Rys. 2. Korzyści związane z wprowadzeniem podatku tłuszczowego

Źródło: Na podstawie: [Stastny, 2004, s. 19].

5. Negatywne skutki opodatkowania niezdrowej żywności

Motywy wprowadzania podatków od niezdrowej żywności, jak wskazano powyżej, jest dążenie do obniżenia kosztów opieki zdrowotnej poprzez obniżenie wydatków na leczenie otyłości lub zgromadzenie wpływów podatkowych na ten cel. Jednakże, jak wskazują liczne badania, tego typu podatki mogą również generować dodatkowe koszty w sektorze opieki zdrowotnej (por. rys. 3). Podatek tłuszczowy (nakładany również na żywność stanowiącą dobra podstawowe kupowane przez wszystkich konsumentów) nie jest skierowany wyłącznie do osób, które powinny zmniejszyć spożycie tłuszczów ze względu na problemy z nadwagą lub otyłością. W związku z tym, poprzez wzrost cen wpływa on także na zachowania osób, których spożycie tłuszczów jest na właściwym poziomie,

co może powodować problemy zdrowotne związane z niedożywieniem, a tym samym dodatkowe koszty dla systemu opieki zdrowotnej. Dodatkowo, należy zauważyć, że wzrost kosztów opieki zdrowotnej może wynikać np. z leczenia schorzeń związanych z paleniem papierosów przez osoby, które niezdrową żywność zamieniły na ten rodzaj używek [Stastny, 2004, s. 28-29].



Rys. 3. Koszty związane z wprowadzeniem podatku tłuszczowego

Źródło: Na podstawie: [Stastny, 2004, s. 26-30].

Podatek od niezdrowej żywności, podobnie jak inne rodzaje podatków, stwarza chęć uniknięcia płacenia podatku przez podatników. Dodatkowo, im wyższa stawka podatku, tym silniejsze bodźce do unikania podatku, co potwierdza krzywa Laffera [Trabandt i Uhlig, 2011] oraz praktyka wielu państw. W celu przeciwdziałania tym zjawiskom rząd może wprowadzić skomplikowany system zatwierdzania, monitorowania i kontroli produkcji oraz procesu dystrybucji. Stworzenie oraz działanie takiego systemu wymaga poniesienia dodatkowych kosztów, obciążających nie tylko rząd, ale także inne podmioty, np. producentów (konieczność przestrzegania procedur inspekcji), dystrybutorów (kolejki do kontroli na granicy). Ponadto, uchylanie się od opodatkowania oraz oszustwa podatkowe powiązane są z przestępczością oraz szarym i czarnym rynkiem, które wywołują negatywne konsekwencje dla gospodarki. Należy również pamiętać, że jakość produktów sprzedawanych na rynku nieoficjalnym może być znacznie niższa, produkty sprzedawane w szarej strefie, a więc niepodlegające kontroli, mogą zawierać składniki szkodliwe dla zdrowia. Niższa jakość produktów może powodować dodatkowe problemy zdrowotne, nie tylko związane z otyłością, co będzie generować dodatkowe koszty opieki zdrowotnej [Stastny, 2004, s. 30].

Opodatkowanie wybranych produktów żywnościowych, poprzez wzrost ich cen powoduje zmiany strukturalne w gospodarce. Wzrost cen wybranych produktów skutkuje przenoszeniem potencjału produkcyjnego do innych gałęzi produkcji i przetwórstwa spożywczego. To wymaga wielu dostosowań, m.in.: zamknięcia niektórych przedsiębiorstw, zmiany produkcji, technologii, jak również zmiany miejsca pracy, co generuje dodatkowe koszty. Badania dostarczają dowodów, że podatek tłuszczowy ma negatywny wpływ głównie na sektor rolniczy [Leicester i Windmeijer 2004, s. 1-17; Snowdon, 2013, s. 23-28; ECSIPC, 2014, s. 53-73].

Jak wskazują liczne badania, podatki pośrednie, przede wszystkim obciążające produkty żywnościowe, mają regresywny charakter, co oznacza, że relatywnie większy ich ciężar ponoszą osoby mniej zamożne. H. Chouinard, D. Davis, J. LaFrance i J. Perloff [2007] w swojej pracy stwierdzili, że „(...) podatki tłuszczowe nie są atrakcyjne, ponieważ są niezwykle regresywne i osoby starsze oraz ubogie ponoszą o wiele większy ich ciężar niż młodzi i bogaci konsumenci”. Najuboższe gospodarstwa domowe tracą relatywnie (w odniesieniu do dochodów) około siedem razy więcej niż najbogatsze gospodarstwa domowe [Leicester i Windmeijer, 2004, s. 17]. Potwierdziły to także badania prowadzone przez O. Allais'go, P. Bertail'a i V. Nichèle'a [2010, s. 228-245], które wskazały, że podatek tłuszczowy generuje wysokie dochody podatkowe, jednak jest wysoce regresywny, co m.in. przyczyniło się do jego wycofania w Danii w 2013 r. Regresywność podatków od niezdrowej żywności potwierdzają również badania E. Finkelsteina, C. Zhena, J. Nonnemakera i J. Todda [2010, s. 2028-2034] oraz K. Nnoahama, G. Sacksa, M. Raynera, O. Myttona i A. Graya [2009, s. 1324-1333].

Podsumowanie

Otyłość jest coraz większym problemem społecznym, który nie pozostaje bez znaczenia dla rozwoju gospodarczego. Prognozy wskazują, że w kolejnych latach problem będzie się rozwijał. W tych okolicznościach jednym z możliwych działań, mających na celu odwrócenie negatywnej tendencji, jest wprowadzenie podatków od niezdrowej żywności. Cele tego typu podatków wydają się racjonalne, jednakże pogłębione analizy wskazują na możliwe negatywne skutki opodatkowania wybranych produktów żywnościowych. Liczne badania potwierdzają regresywny charakter podatków od niezdrowej żywności, w wyniku czego relatywnie większy koszt podatku ponoszą osoby mniej zamożne. Co więcej, tego typu podatki mogą negatywnie wpływać na konkurencyjność gospodarki,

przede wszystkim sektora rolnego oraz przetwórstwa spożywczego, jak również generować dodatkowe koszty administracyjne i tworzyć zachętę do rozwoju szarej strefy, co potwierdzają doświadczenia państw stosujących opodatkowanie niezdrowej żywności. W związku z powyższym poza instrumentami podatkowymi należy rozważyć możliwość stosowania innego rodzaju narzędzi, takich jak: akcje promujące zdrową żywność, zwiększanie świadomości konsumentów, programy wspierające zakup zdrowej żywności, programy edukacyjne w szkołach oraz właściwe oznaczanie składu produktów.

Literatura

- Allais O., Bertail P., Nichèle V. (2010), *The Effects of a Fat Tax on French Households' Purchases: A Nutritional Approach*, „American Journal of Agricultural Economics, Agricultural and Applied Economics Association”, 92 (1).
- Andreyeva T., Long M., Brownell K. (2010), *The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on Price Elasticity of Demand for Food*, „American Journal of Public Health”, 100.
- Brownell K., Frieden T. (2009), *Ounces of Prevention – The Public Policy Case for Taxes on Sugared Beverages*, „New England Journal of Medicine”, 360.
- Brownell K., Farley T., Ludwig D. (2009), *The Public Health and Economic Benefits of Taxing Sugar-sweetened Beverages*, „New England Journal of Medicine”, 361 (16).
- Brownell K., Farley T., Willett W., Popkin B., Chaloupka F., Thompson J., Ludwig D. (2009), *The Public Health and Economic Benefits of Taxing Sugar-sweetened Beverages*, „New England Journal of Medicine”, 361.
- Brzeziński M., Jankowski M., Kamińska B. (2012), *Skuteczność wybranych medycznych i pozamedycznych metod prewencji i ograniczenia występowania nadwagi i otyłości*, „Endokrynologia, Otyłość i Zabrzewia Przemiany Materii”, 8 (4).
- Chouinard H., Davis D., LaFrance J., Perloff J. (2007), *Fat Taxes: Big Money for Small Change*, „Forum for Health Economics and Policy”, 10 (2).
- Chriqui J., Chaloupka F., Powell L., Eidson S. (2013), *A Typology of Beverage Taxation: Multiple Approaches for Obesity Prevention and Obesity Prevention-related Revenue Generation*, „Journal of Public Health Policy”, 34 (3).
- Cornelsen L., Carreido A. (2015), *Health-related Taxes on Foods and Beverages*, „Food Research Collaboration Policy Brief”, 20 May 2015.
- Dharmasena S., Capps Jr. C. (2010), *On Taxing Sugar-sweetened Beverages to Combat the Obesity Problem*, „Working Paper. Department of Agricultural Economics”, Texas A&M University.
- Duffey K., Gordon-Larsen P., Shikany J., Guilkey D., Jacobs D., Popkin B. (2010), *Food Price and Diet and Health Outcomes: 20 Years of the CARDIA Study*, „Archives of Internal Medicine”, 170.

- ECSIPC (2014), *Food Taxes and Their Impact on Competitiveness in the Agri-food Sector*, Rotterdam, 12 July 2014.
- Eyles H., Mhurchu C., Nghiem N., Blakely T. (2012), *Food Pricing Strategies, Population Diets, Non-communicable Disease: A Systematic Review of Simulation Studies*, „PLOS Medicine”, 9 (12).
- Finkelstein E., Zhen C., Nonnemaker J., Todd J. (2010), *Impact of Targeted Beverage Taxes on Higher- and Lower-income Households*, „Archives of Internal Medicine”, 170.
- Fletcher J., Frisvold D., Tefft N. (2010a), *Can Soft Drink Taxes Reduce Population Weight?* „Contemporary Economic Policy”, 28.
- Fletcher J., Frisvold D., Tefft N. (2010b), *Taxing Soft Drinks and Restricting Access to Vending Machines to Curb Childhood Obesity*, „Health Affairs”, 29.
- Fletcher J., Frisvold D., Tefft N. (2010c), *The Effects of Soft Drink on Child and Adolescent Consumption and Weight Outcomes*, „Journal of Public Economics”, 94.
- Gelbach J., Klick J., Stratmann T. (2007), *Cheap Donuts and Expensive Broccoli: Relative Price Effects on Body Mass Index*, Working Paper, Florida State University.
- Kurlit M. (2012), *Podatek na tzw. niezdrową żywność – czy europejski trend dotrze do Polski?* PWC.
- Leicester A., Windmeijer F. (2004), *The 'Fat Tax': Economic Incentives to Reduce Obesity*, „Institute for Fiscal Studies”, 49.
- Malik V., Schulze M., Hu F. (2006), *Intake of Sugar-sweetened Beverages and Weight Gain: A Systemic Review*, „American Journal of Clinical Nutrition”, 84.
- Mytton O., Gray A., Rayner M., Rutter H. (2007), *Could Targeted Food Taxes Improve Health?* „Journal of Epidemiology and Community Health”, 61 (8).
- Nnoaham K., Sacks G., Rayner M., Mytton O., Gray A. (2009), *Modelling Income Group Differences in the Health and Economic Impacts of Targeted Food Taxes and Subsidies*, „International Journal of Epidemiology”, 38 (5).
- Owsiak S. (1997), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Powell L., Chaloupka F. (2009), *Food Prices and Obesity: Evidence and Policy Implications for Taxes and Subsidies*, „Milbank Quarterly”, 87.
- Smith T., Lin B., Lee J. (2010), *Taxing Caloric Sweetened Beverages: Potential Effects on Beverage Consumption, Calorie Intake, and Obesity*, „Economic Research Report”, 100, USDA, Washington.
- Snowdon C. (2013), *The Proof of the Pudding. Denmark's Fat Tax Fiasco*, „IEA Current Controversies Paper”, 42.
- Stastny D. (2004), *Fat Tax: An Economic Analysis*, Liberální Institut.
- Sturm R., Powell L., Chriqui J., Chaloupka F. (2010), *Soda Taxes, Soft Drink Consumption, and Children's Body Mass Index*, „Health Affairs”, 29.

- Thow A., Quesed C., Juventin L., Kun R., Khan A., Swinburn B. (2011), *Taxing Soft Drinks in the Pacific: Implementation Lessons for Improving Health*, „Health Promotion International”, 26 (1).
- Trabandt M., Uhlig H. (2011), *The Laffer Curve Revisited*, „Journal of Monetary Economics”, 58, s. 305-327.
- Vartanian L., Schwartz M., Brownell K. (2007), *Effect of Soft Drink Consumption on Nutrition and Health: A Systemic Review and Meta-analysis*, „American Journal of Clinical Nutrition”, 97.
- Zhen C., Wohlgenant M., Karns S., Kaufman P. (2011) *Habit Formation and Demand for Sugar-sweetened Beverages*, „American Journal of Agricultural Economics”, 93.
- [www 1] WHO Global Infobase: Data On Overweight And Obesity, Mean BMI, Healthy Diats And Physical Inactivity, <http://www.who.int/en/> (dostęp: 11.03.2016).

UNHEALTHY FOOD TAXATION – DISPUTABLE INSTRUMENT FOR HEALTH CARE FINANCING AND REDUCTION OF OBESITY

Summary: The obesity problem and need for new source of health care financing cause that more and more countries have introduced special taxes on unhealthy foods. The aim of the article is to analyse the possible type of unhealthy food taxation, as well as the positive and negative consequences of such taxes.

Keywords: tax on unhealthy food, fat tax, health care financing.