

ЕФЕКТИ ОТ ПОВИШАВАНЕТО НА РАЗМЕРА НА АКЦИЗА НА ТЮТЮНЕВИТЕ ПРОДУКТИ ВЪРХУ ОБЩЕСТВЕННОТО ЗДРАВЕ И БЮДЖЕТНИТЕ ПРИХОДИ В ЕС

Представена е спецификата на данъчното облагане върху тютюневите изделия, влиянието му върху потреблението на тютюневите продукти, респ. върху общественото здраве, както и върху контрола върху разпространението на тютюневите изделия в международен и европейски план. Посочени са ползите за националната икономика и държавния бюджет от повишаването на данъците върху тютюневите изделия и реакцията на тютюневата индустрия в резултат от това повишение. Особено внимание е обърнато върху въздействието на високите данъци върху увеличаването на цените на тютюневите изделия, респ. върху ограничаването на потреблението им сред младото поколение и хората с ниски доходи. На базата на добрите международни практики са дадени препоръки към националните стратегии за формиране на оптимални равнища на данъчното облагане на тютюневите продукти.

JEL: I180, I190, H51, H21

Въведение

„Захарта, ромът и тютюнът са стоки, които не са от първа необходимост за живота на хората, но се потребяват от почти всички хора, и следователно са изключително подходящи за облагане с данъци. ... Хората би следвало да бъдат освободени от някои данъци – от тези, с които се облагат стоките от първа необходимост за живота на хората, както и от тези, които се налагат за използването на определена държавна инфраструктура. По този начин работещите бедни (the labouring poor) ще могат да живеят по-добре (защото ще имат необходимите им стоки от първа необходимост), но и да работят за по-ниски заплати, както и да продават своята продукция на по-ниски цени. Ниските цени на стоките от първа необходимост ще доведат до ръст в тяхното търсене, а оттам и до ръст в търсенето на труда на тези работещи, които ги произвеждат. Това в крайна сметка ще доведе до повишаване на благосъстоянието на работещите бедни. Така тяхното общо потребление ще нарасне, а заедно с него и приходите за държавния бюджет, които идват от данъците върху

¹ Светла Бонева е д-р, доц. в Университет за национално и световно стопанство – София, тел. 0888-506856, e-mail: svetla_bogdanova@yahoo.com.

потреблението на тези стоки, които не са от първа необходимост за хората и за които данъците ще се запазят”.

Адам Смит²

Във всички страни по света тютюневите продукти са най-високо облаганата с данъци потребителска стока. Стойността на акцизите, с които се облагат, често надхвърля 50% от тяхната крайна продажна цена. Общо за целия свят това осигурява на правителствата приходи от акцизи на стойност 400 млрд. долара годишно. Въпреки високите данъци търсенето на тютюневи продукти е голямо в почти всички страни, а многонационалните компании в тютюневата индустрия се радват на високи печалби. Важен, но малко известен факт е, че 58% от крайната продажна цена на една кутия цигари в страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) отива за акцизи³, 15% – за ДДС, 10% – за дистрибуторите и търговците и едва 17% – за производителите (в тях се включва както себестойността на продуктите, която е минимална, така и печалбата на производителя, неговите разходи за маркетинг и реклама на продуктите и др.).

За извършване на качествена оценка на въздействието на европейския правен акт – Директивата за структурата и ставките на акцизите, прилагани върху промишлено обработен тютюн, върху българската икономика са необходими определени *основни познания* по отношение на политиките в тази област на международно, европейско и национално равнище, както и *критично-аналитични обобщения на ефектите за националните икономики от прилаганите мерки в областта на данъчното облагане на тютюневите изделия*. Те ще подпомогнат въвеждането на адресатите на оценката на въздействието в контекста на проблема и спецификата на икономическия сектор, с който е свързана конкретната оценка. В случая те се отнасят до:

- облагането с данъци като механизъм за подобряване на общественото здраве;
- спецификата на данъчното облагане на тютюневите изделия;
- влиянието на данъка върху потреблението на тютюневите продукти;
- ползите за националната икономика и държавния бюджет от увеличаването на данъците върху тютюневите продукти;
- данъчното облагане и контрола върху разпространението на тютюневите изделия в международен и европейски план;
- “за” и “против” повишаването на данъците върху тютюневите изделия и реакцията на тютюневата индустрия;
- новото законодателство на Европейския съюз по отношение на тютюневите продукти.

² Смит, 1976, с. 474-476.

³ Phillip Morris International, http://www.pmi.com/eng/tobacco_regulation/tobacco_taxation/pages/tobacco_taxation.aspx; Европейско респираторно общество; Организация за изследване на рака във Великобритания; Европейска кардиологична мрежа.

1. Облагането с данъци като механизъм за подобряване на общественото здраве

Облагането с данъци е най-ефективният и икономичен начин за ограничаване на потреблението на тютюневи изделия, особено сред младото поколение и хората с ниски доходи. Тази политика се подкрепя от Световната здравна организация (СЗО) и Световната банка. Рамковата конвенция за контрол на тютюна (Jha and Chaloupka, 1999) на СЗО също акцентира върху данъчното облагане като основна част от една всеобхватна политика, насочена към ограничаване на тютюнопушенето.

Ако политиката се прилага правилно, *ефективността от данъчното облагане на тютюневите продукти* се засилва от последващото повишаване на цените на тютюневите изделия, което автоматично ограничава достъпа на населението и най-вече на хората с по-ниска покупателна способност до тези продукти. За тях, както и за младите, които е по-вероятно да не пушат или да започват да го правят, поскъпването на тютюневите изделия ги прави по-недостъпни и по-малко привлекателни.⁴

Младите хора са особено чувствителни към увеличаването на цените и могат да намалят (Lantz, Jacobson, Warner, Wasserman, Pollack, Berson, Ahlstrom, 2000) тютюнопушенето от два до три пъти повече в сравнение с по-възрастното поколение. Например *Програмата за контрол на тютюнопушенето*, въведена в Ню Йорк през 2002 г. от кмета Майкъл Блумбърг, включва повишаване на данъците на тютюневите изделия. След прилагането на програмата, процентът на пушачите сред тинейджърите намалява от 17.6% през 2001 г. до 8.5% през 2007 г. – равнище, което е с близо две трети по-ниско от средното за същата възрастова група в САЩ за 2007.⁵

Фактите обаче не показват промяна в политиката в международен план. Според съвременните данъчни практики равнищата на данъците върху тютюневите изделия не биха могли да доведат до ограничаване на тютюнопушенето. Националните министерства на здравеопазването разбират ползите от повишаването на данъците върху тютюневите изделия, но размерът на данъците се контролира от министерствата на финансите. За съжаление често комуникациите между двете министерства е ограничена, поради което министерствата на финансите обикновено разглеждат тютюневите изделия единствено като източник на приходи, без да оценяват социалната и икономическата цена на тютюнопушенето. Те често са в близки отношения с тютюневите компании, които активно лобират срещу повишаването на данъците върху тютюна.

Тютюневата индустрия изтъква некоректно, но убедително, че това е неподходящ или неефикасен начин за ограничаване на тютюнопушенето, защото стимулира нелегалната търговия с тютюневи изделия. Ето защо при формулиране на данъчната политика по отношение на акцизите върху тези продукти е важно да се следят действията на тютюневия бизнес, който инвестира сериозно в установяване на връзки с финансовите и данъчните власти.

⁴ http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf.

⁵ Cigarette use among high school students ..., p. 797-801, <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5926a1.htm>.

С цел използване на **облагането с данъци като механизъм за подобряване на общественото здраве**, някои експерти препоръчват⁶ част от данъчните постъпления да се използват целево, т.е. да се определя процент от тях, предназначен за развитие на здравеопазването или на различни стимули за подобряване на общественото здраве. Целево предназначенията приходи от данъци могат да бъдат предназначени за:

- контрол на тютюнопушенето (Тайланд и Калифорния);
- контрол на тютюнопушенето и насърчване на здравето (Финландия, Румъния, Естония, Полша, Словения и Литва);
- здравеопазване и здравно осигуряване (Великобритания, Гърция, Ирландия, Португалия, Австрия);

Разбира се, постъпленията от облагането на тютюневите изделия могат да се използват и за общо развитие или за други цели.

2. Специфика на данъчното облагане на тютюневите изделия

Тютюневите изделия се различават от повечето потребителски стоки, защото те не са от първа необходимост, но изискват значителни **външни разходи и предизвикват редица отрицателни ефекти** като:

- разходи за здравеопазване, свързани с причинени от тютюнопушенето заболявания, както и с пасивното пушене;
- намалена производителност на труда на пушачите поради отпуски по болест, временно отсъствие от работното място (работната площадка) с цел пушене и др.;
- загуби от пожари, предизвикани от тютюнопушенето и др.

Външните разходи са свързани с отрицателните икономически или социални ефекти, засягащи лица, които не са страна по дадено икономическо решение. *Тези разходи* са икономическа обосновка за намесата на държавата чрез облагането на тютюневите изделия с цел регулиране на тяхното потребление; част от данъчните приходи могат да се използват за покриване на свързаните с тютюнопушенето външни разходи.

Наличието на **частни (вътрешни) разходи** също оправдава намесата на държавата в личните решения, свързани с тютюнопушенето. Тези разходи се заплащат от отделните лица и се определят от техния пазарен избор с цел максимизиране на ползата или удоволствието. Обосновката е, че не всички пушачи взимат под внимание негативните ефекти, които тютюнопушенето би могло да окаже върху тяхното здраве, както и цената на никотиновата зависимост, защото обикновено

⁶ The World Bank, Economics of Tobacco Control, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20365226~menuPK:478891~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>.

започват да пушат, докато са млади. Тук ролята на акциза върху тютюневите изделия е да ги направи по-недостъпни и така да ограничи тютюнопушенето в момента и в бъдеще.⁷

2.1. Цели на данъчното облагане на тютюневите изделия

Данъчното облагане на тютюневите изделия има три основни цели:

- да осигури определени данъчни приходи;
- да насърчи опазването на здравето, като ограничава потреблението (т.е. спомага за намаляване на разходите);
- да коригира външните разходи.

Има различни гледни точки (Cherukupalli, Rajeev, 2010, р. 609-615) за това какво представлява *оптималната данъчна ставка*, с която би трябвало да се облагат тютюневите изделия:

- от гледна точка на общественото здравеопазване тази данъчна ставка ще накара хората да откажат цигарите;
- от гледна точка на правителството тя ще максимизира приходите, като същевременно ще подобри здравето и ще намали както разходите за здравеопазване, така и други, свързани с тютюнопушенето разходи в бъдеще;
- от икономическа гледна точка оптималната данъчна ставка е ефикасен източник на приходи от данъци и коригира външните и вътрешните ефекти от тютюнопушенето.

При оценка на въздействието, което ще окаже върху българската икономика повишаването на акцизите върху тютюневите изделия, е важно да се вземат предвид и трите гледни точки.

2.2. Структура на данъка върху тютюневите продукти

В Европейския съюз промишлено обработеният тютюн се облага с два вида акцизи и данък добавена стойност (ДДС).⁸

Специфичните (фиксираните) акцизни ставки се налагат като строго определена ставка върху единица продукт – например като фиксирана стойност на 1000 цигари (или на кутия от 20 цигари, или на всеки къс). Размерът на ставката, както и данъкът е един и същ независимо от основната цена и затова той не увеличава разликите в цените между по-скъпите и по-евтините марки.

⁷ Вж. Tobacco or Health in the EU, The Aspect Consortium ..., 2004, с. 76), http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_fr_en.pdf

⁸ Съгласно Директиви 2010/12/ЕС, 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО.

Пропорционалните (ад валорни) акцизни ставки представляват фиксиран процент от цените на дребно или от цените на производител на тютюневите продукти. За разлика от специфичния компонент на акциза пропорционалният акциз увеличава ценовата разлика между по-евтините и по-скъпите марки, когато има инфлация или когато производителите повишават цените. Размерът на събрания данък е защитен от инфлацията и нараства с всяко повишение на цените.

2.3. Дял на данъците в крайната цена на тютюневите изделия

Разбивката на цената на една цигара на нейните компоненти е представена от формули (1) и (2).

$$\text{ЦД} = \text{ПЦЕ} + \text{ТН} + \text{ОД} \quad (1)$$

$$\text{ОД} = \text{СД} + \text{ПД}, \text{ където:} \quad (2)$$

ЦД е цената на дребно;

ПЦЕ – продажната цена на едро;

ТН – търговската надценка;

ОД – общият данък (*специфичен + пропорционален*);

СД – специфичният данък;

ПД – пропорционалният (адвалорен) данък.

Законодателството на Европейския съюз по отношение на облагането на тютюневите продукти определя следните акцизи до 1 януари 2014 г.⁹:

- **Специфичната данъчна ставка** трябва да е **между 5 и 76.5% от общия размер на данъка** (специфичен акциз + пропорционален акциз и данък добавена стойност).
- **Пропорционалният акциз** трябва да бъде не по-нисък от **57% от средно-претеглената продажна цена на дребно – СППЦД** (WAP – Weighted Average retail selling Price) (с изключение на страните, които имат данъчна ставка, по-висока от 101 евро за 1000 цигари). СППЦД се изчислява, като общата стойност на всички освободени за потребление цигари (получена въз основа на продажната цена на дребно, включваща всички данъци) се раздели на общото количество освободени за потребление цигари. Тя се изчислява най-късно на 1 март всяка година на базата на данните от изминалата календарна година.
- **Минимален акциз от 64 евро на 1000 цигари** независимо от СППЦД.

Разбивка на цените на дребно на кутия цигари по акцизни компоненти (специфичен акциз, адвалорен акциз и общ акциз) по доходни групи съгласно класификацията на Световната банка на страните по доходни групи е представена в табл. 1.

⁹ Съгласно Директиви 2010/12/ЕС, 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО.

Таблица 1
Принос на акцизните компоненти (специфичен акциз, адвалорен акциз и общ акциз) в крайните цени на дребно на кутия цигари в избрани страни от Европа по доходни групи според класификацията на Световната банка на страните по доходни групи към юли 2008 г. (%)

Държава	Цена на най-продавания бренд цигари в съответната държава (USD)	Специфичен акциз (%)	Адвалорен акциз (%)	Общ данък (3)+(4)+ ДДС+вносни мита, в случай че най-продаваният бренд цигари е вносен (%)
1	2	3	4	5
<i>Държави с под средния доход</i>				
България	1.98	29.82	40.50	86.98
Латвия	2.93	24.55	32.20	72.01
Литва	1.83	35.27	20.00	71.23
Черна гора	0.84	3.33	26.00	43.86
Полша	1.94	34.49	41.32	93.84
Румъния	2.22	32.71	25.00	73.68
Руска федерация	0.51	16.00	5.50	36.75
Сърбия	0.95	16.10	33.00	64.35
<i>Средно за тази група страни</i>	176	25.81	25.23	65.67
<i>Държави с висок доход</i>				
Австрия	5.57	13.35	43.00	73.01
Белгия	5.79	7.66	52.41	77.43
Кипър	3.92	14.54	44.50	72.08
Чехия	3.00	35.52	28.00	79.84
Дания	6.24	38.58	13.61	72.19
Естония	2.88	31.25	31.00	77.50
Финландия	6.12	6.88	52.00	76.91
Франция	7.38	6.03	57.97	80.39
Германия	6.55	35.15	24.66	75.77
Гърция	4.18	3.67	53.83	73.74
Унгария	3.02	29.08	28.30	74.05
Исландия	5.52	38.65	12.68	71.00
Ирландия	11.27	43.28	18.26	79.24
Израел	5.00	5.00	53.68	72.10
Италия	5.98	3.15	54.74	74.56
Люксембург	4.45	9.62	47.44	70.10
Малта	5.29	11.58	48.70	75.53
Холандия	6.12	39.65	20.87	76.49
Португалия	4.94	36.48	23.00	76.83
Словакия	2.45	49.74	24.00	89.70
Словения	3.06	15.00	43.21	74.88
Испания	4.18	3.67	57.00	76.64
Швеция	5.63	14.09	39.20	73.29
Швейцария	6.20	30.00	25.00	62.06
Великобритания	7.64	42.77	24.00	79.82
<i>Средно за тази група страни</i>	5.30	22.58	36.84	75.38

Източник: WHO technical Manual on Tobacco tax administration, Annex to Chapter 2 "Tobacco tax levels and structure: a theoretical and empirical overview, p. 135-137.

Съгласно Директива 2010/12/ЕС от 12 февруари 2010 г. след **1 януари 2014 г.** облагането с акцизи на тютюневите изделия в ЕС ще се състои от:

- **специфичен данък** – между **7.5 и 76.5%** от **общия размер на данъка** (специфичен акциз + пропорционален акциз и данък добавена стойност);
- **пропорционалният акциз** – **не по-нисък от 60%** от СППЦД с изключение на страните, които са определили данък от най-малко 115 евро за 1000 къса цигари;
- **минимален акциз** – 90 евро на 1000 цигари независимо от СППЦД (изключение се допуска за същите страни до 31.12.2017 г.).

На България, Естония, Гърция, Латвия, Литва, Унгария, Полша и Румъния се разрешава преходен период по отношение на въвеждането на новото акцизно законодателство **до 31.12.2017 г.**

2.4. Влияние на данъчната структура върху крайната цена на тютюневите продукти

Двата акциза имат различно влияние (когато се използват в различни комбинации) върху цялостната крайна цена на тютюневите изделия (вж. табл. 2).

Специфичният данък е лесен за прилагане и засяга еднакво всички марки в рамките на един клас тютюневи изделия. Този данък обаче *не се индексира с инфлацията*, поради което е необходимо да бъде постоянно актуализиран, за да оказва едно и също икономическо влияние във времето. Той не позволява на производителите на тютюневи изделия да манипулират цените, за да намаляват своите данъчни задължения.

Специфичният данък ограничава ценовата конкуренция и поради тази причина е подкрепян от производителите на цигари от висок клас. При него данъчното задължение за бизнеса не се изменя с промените в производствените цени.

Добрите практики¹⁰ в областта на облагането на тютюневи изделия представляват комбинация от специфичен и пропорционален акциз, каквато именно е данъчната структура на страните от ЕС. Освен това те са задължени да спазват и т.нар. *данъчен праг* – минимален общ данък, с който се облага всеки къс цигари, за да се гарантират опазването на общественото здраве и събирането на заложените в бюджета приходи. Важно е този праг и размерът на данъците във всяка страна да отчитат инфлацията, за да се запази възпиращият ефект на акциза. Поради различните данъчни структури и ставки през януари 2008 г. в Европа съществуват огромни разлики в размера на данъка/акциза върху 1000 цигари (фиг. 1).

¹⁰ Global Tobacco Control, Best Practices in Tobacco Control Policy, <http://globaltobaccocontrol.org/node/11049>.

Таблица 2

Влияние на видовете данъци върху цялостната крайна цена на тютюневите изделия

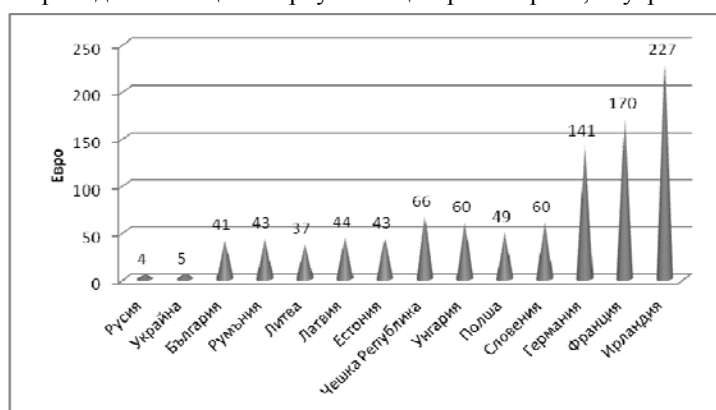
	Специфичен данък	Пропорционален данък
Предимства	• Дава на правителството възможност за повече контрол върху данъчните приходи • Запазва стеснен ценови диапазон, ограничава преориентирането към други марки след повишаване на данъка • По-евтин за налагане • По-ефективен за здравеопазването, защото данъчното въздействие се увеличава с инфлацията	• Приспособява се към инфлацията • Данъчните задължения се увеличават с повишаването на цените
Недостатъци	• Необходимо е периодично да се повишава, за да догонва инфлацията и доходите • Подтиква бизнеса да увеличава цените с цел нарастване на печалбата	• Бизнесът може да упражнява по-голям контрол върху размера на данъка чрез манипулиране на производствените цени • Води до по-съществени разлики в цените, при което пушачите избягват повишаването на данъците, преминавайки към по-евтини продукти (например от висок клас цигари към насипен тютюн) • По-скъп е за прилагане, тъй като изисква да се следят както стойността, така и обемът на различните продавани марки • Насърчава ценовата конкуренция, което води до понижаване на цените на тютюневите продукти

Източник: Tobacco or Health in the EU, The Aspect Consortium..., 2004, с. 76,

http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_fr_en.pdf

Фигура 1

Размер на данъка/акциза върху 1000 цигари в Европа, януари 2008 г.



Източник: Евростат.

2.5. *Въздействие на инфлацията и нарастването на доходите на населението върху данъчното облагане на тютюневите продукти*

Ако данъците не се повишават в съответствие с инфлацията, това на практика означава, че те се понижават, което би довело до увеличаване на тютюнопушенето и спад на приходите от тютюневите изделия. Следователно *специфичният данък* може да бъде компрометиран от инфлацията или нарастващите се доходи на населението, поради което *е необходимо той да бъде индексирани*.

Пропорционалният данък се нагажда към инфлацията автоматично, но само ако производствените цени растат заедно с нея. Тъй като обаче той не се нагажда към повишаването на доходите, е важно специфичният данък да се индексира с инфлацията и нарастването на доходите, ако това е политически приемливо. В случай, че това не се направи, инфлацията може да ограничи неговият възпиращ ефект върху потреблението на тютюневи изделия. Важно е да се обърне внимание и на реалната цена на тютюневите изделия, която изразява като индекс на цените на дребно (RPI – retail price index) или индекс на потребителските цени (ИПЦ)¹¹ (формула 3).

$$РЦ = НЦ / ЦВСУ, \text{ където:} \quad (3)$$

РЦ е реалната цена;

НЦ – текущата (номинална) цена;

ЦВСУ – цената на всички стоки и услуги

Страните, в които доходите на населението се увеличават, достъпността до тютюневите изделия расте (т.нар. комбиниран ефект от цените и доходите). Този ефект зависи от цените и от еластичността на доходите. Ограничаване на консумацията може да се постигне, като се намали достъпността на тютюневите изделия. *Достъпността* на тютюневите продукти от своя страна *зависи от няколко основни фактора*:

- равнището на данъчното облагане на тютюневите продукти;
- текущата цена на дребно на тютюневите продукти;
- доходите на населението;
- ръстът на тези доходи;
- равнището на инфлацията;
- достъпа до евтини тютюневи продукти (различни промоции, тютюневи продукти от типа „свий си сам“, освободени от данъци и контрабандно внесени тютюневи продукти).

¹¹ Индексът на потребителските цени е показател за измерване на средната стойност на стоките и услугите в потребителската кошница на средното домакинство. Той е един от няколко ценови индекса, които се изчисляват от националните статистически агенции. Процентното изменение в ИПЦ е показател за инфлацията

Когато се вземат предвид тези фактори, може да се оцени как повишаването на данъците би повлияло върху потреблението на тютюневи продукти.

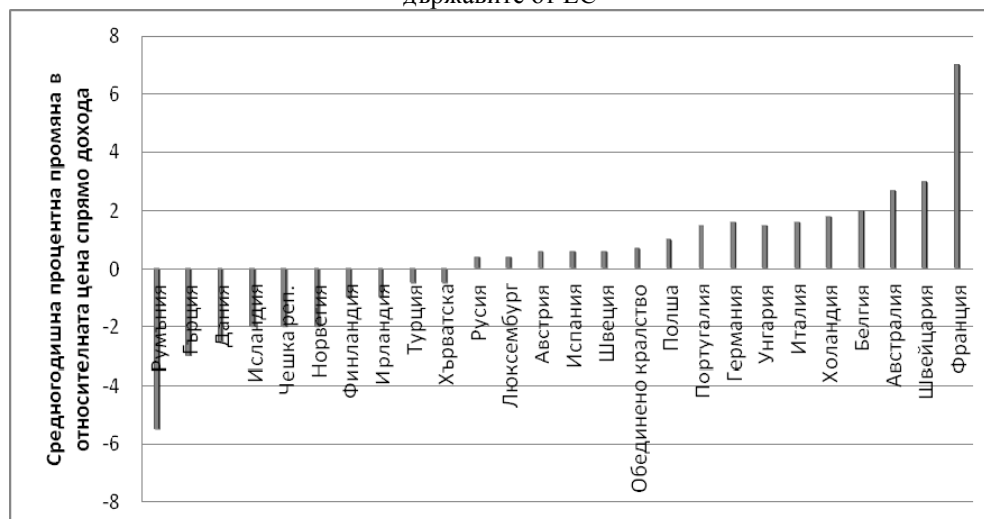
Достъпността на тютюневите продукти може да се измери с помощта на:

- относителната цена спрямо дохода (RIP – Relative income price) – процентът от БВП на глава от населението, с който могат да се купят 100 кутии цигари;
- минутите труд, с които може да се купи единица продукт, т.е. колко дълго трябва да се труди един работник, за да си купи кутия цигари.

Средногодишната процентна промяна на относителната цена спрямо дохода на населението за някои държави за периода 1990-2008 г. е представена на фиг. 2.

Фигура 2

Средногодишна процентна промяна в относителната цена спрямо дохода за държавите от ЕС



Източник: Евростат.

3. Влияние на данъка върху потреблението на тютюневи продукти

За да се изведе тенденцията как цените на тютюневите продукти влияят върху потреблението, е подходящо да се използват данни за предишни периоди. *Ценовата еластичност на търсенето*¹² на такива изделия може да се използва, за да се предвиди влиянието на текущи или предлагани промени в цените и данъците върху: *консумацията на тютюневи продукти в бъдеще; приходите от данъци; броя на бъдещите смъртни случаи, свързани с употребата на тютюн.*

След увеличение на цената/данъка свиването на цялостното потребление на

¹² Chaloupka, Teh-wei Hu, Warner, Jacobs and Yurekli. The taxation of tobacco products...

тютюневи изделия може да бъде анализирано с помощта на ценовата еластичност на търсенето. Тя обикновено има отрицателни стойности, което отговаря на процентното намаляване на потреблението в отговор на повишение на цената на тютюневите изделия с 1%.

Ценовата еластичност е различна за отделните продукти. Продуктите от първа необходимост, тези, които предизвикват зависимост (тютюневите изделия) и които нямат заместители, са по-малко чувствителни към промяна в цените, защото потребителите обикновено продължават да ги купуват въпреки тяхното поскъпване. **Еластичността обикновено е обратнопропорционална на търсенето и потреблението**, което означава, че повишаването на цените води до намалено търсене. Например еластичност от -0.4 означава, че увеличение на цената с 1% предизвиква намаляване на потреблението с 0.4%. Изменението в цената може да доведе до промяна в броя на хората, използващи продукта, както и в количеството на купувания продукт. При тютюнопушенето обикновено половината от въздействието на повишаването на цените рефлектира върху неговото разпространение, а другата половина – върху количеството тютюневи изделия, употребявани от хората, които няма да се откажат да пушат заради по-високите цени.

Теоретично е възможно ценовата еластичност на търсенето на дадена стока или услуга да е с положителен знак, но това би означавало, че потребителите увеличават консумацията на стоката или услугата, когато нейната цена нараства, което на практика е необичайно.

В резултат от действието на редица фактори ценовата еластичност на търсенето е различна за отделните страни. Поради тази причина, когато се предприемат промени в акцизите на тютюневите изделия, трябва да се вземат предвид конкретните данни за всяка от тях. Увеличение на цената с 10% в дадена държава може да няма същия ефект върху потреблението, както в друга, въпреки че ценовата еластичност на търсенето в развитите страни от ЕС е почти еднаква.

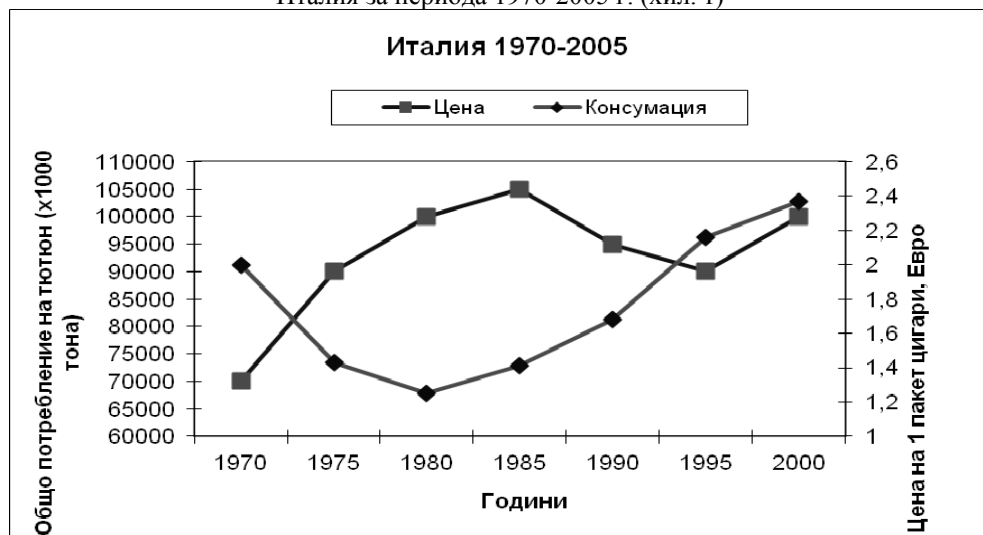
Много изследвания (Pegucis, 2012) в различни страни по света показват че търсенето на тютюневи продукти е чувствително към повишаването на цените, но в по-слаба степен, отколкото повечето останали стоки, които не са от първа необходимост (вж. фиг. 3, 4, 5).

В страни с по-ниска ценова еластичност на търсенето на тютюневи изделия повишаването на данъците ще гарантира по-високи приходи за техните бюджети (Townsend, 1998, p. 132-142).¹³ Облагането на тютюневите изделия с данъци представлява прехвърляне на ресурси, които вече са създадени в икономиката (т.е. парите за акцизи, платени от пушачите) към държавната хазна, а оттам към гражданите чрез финансирани от бюджета публични услуги.

¹³ Tobacco or Health in the EU, The Aspect Consortium, публикация на Европейската комисия, октомври 2004 г.

Фигура 3

Изменение на общото потребление на тютюн и цена на един пакет цигари (евро) в Италия за периода 1970-2005 г. (хил. т)



Източник: Евростат; Gallus, Townsend, 2003.

Фигура 4

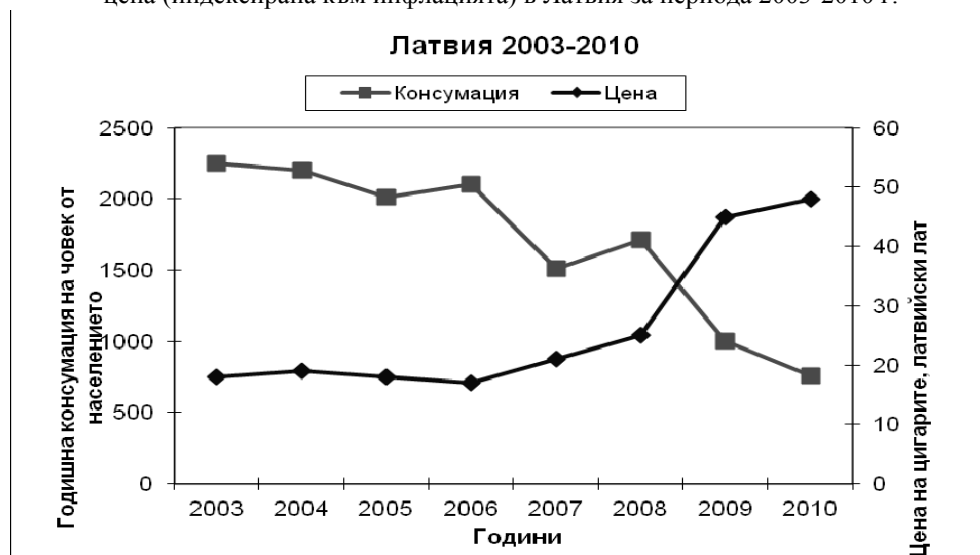
Изменение на потреблението на цигари и цена на един пакет цигари във Великобритания за периода 1971-1997 г. (млн. лири)



Източник: Евростат.

Фигура 5

Изменение на годишното потребление на цигари на човек от населението и реална цена (индексирана към инфлацията) в Латвия за периода 2003-2010 г.



Източник: Евростат.

Потреблението на тютюневи изделия обикновено нараства с повишаването на доходите, същото се случва и с общите приходи от данъци върху тютюневите изделия (*еластичността на търсенето спрямо дохода е положителна*). Производството и вносът на тютюневи изделия от своя страна лесно могат да бъдат следени от правителството, поради което събирането на данъци би трябвало да не създава големи затруднения.

3.1. Връзка между повишаването на данъците върху тютюневите изделия и тяхното потребление в ЕС

Заради повишаването на данъците между 2005 и 2006 г. потреблението на цигари в целия Европейски съюз се понижава с над 10%.¹⁴ В 15-те стари страни-членки увеличаването на данъците със средно 33% между 2002 и 2006 г. води до спад в тютюнопушенето с 16%, а в новите десет от първата вълна на източното разширяване нарастването на данъка с 34% намалява тютюнопушенето с едва 1 % (от присъединяването им към ЕС през 2004 г. до края на 2006 г.). Причината за това минимално понижение се крие в ниските първоначални нива на данъците и по-малката ценова еластичност на търсенето на тютюневи продукти в тези страни.

¹⁴ World Health Organisation...

Независимо от разликите в процентите всички изследвания показват, че повишаването на данъците върху цигарите увеличава приходите в хазната и ограничава тютюнопушенето.

Същевременно продаденото в ЕС количество фино нарязан тютюн, който се облага с много по-ниски данъци, се е увеличило с около 10% за същия период.¹⁵ Поради това Европейската комисия предлага да се повишат и данъците върху него с цел да се намали употребата и този вид тютюневи продукти.

3.2. Данъчното облагане на тютюневите продукти и бедността: регресивен ли е данъкът?

Лицата с по-нисък социално-икономически статус обикновено пушат повече от останалите и затова страдат в по-голяма степен от свързани с това болести като рак, сърдечни заболявания и заболявания на дихателните пътища. Тези хора биха плащали повече данъци, ако продължат да пушат, но тъй като при тях ценовата чувствителност (еластичност) е по-висока в сравнение с останалите, е по-вероятно именно те да реагират на увеличението на цената (акцизите), спирайки да пушат или ограничавайки своето потребление. Ето защо повишаването на цените (акцизите) намалява тютюнопушенето сред тази група повече от всяка друга интервенция и в крайна сметка води до подобряване на тяхното здраве.

Облагането с данъци действа в допълнение на здравнообразователните послания и за негативните последици от тютюнопушенето за лицата с по-високи доходи.

Следователно би било добре правителствата да използват част от приходите от данъците върху тютюневите изделия за подпомагане на здравеопазването на хората с по-ниско социално-икономическо положение.

4. Ползите за националната икономика и държавния бюджет от увеличаването на данъците върху тютюневите продукти

Тези ползи се изразяват в следното:

- *спестяване на разходи за здравеопазване.* Например във Великобритания през 2006 г. Националната здравна служба (NHS)¹⁶ изразходва 2.7 млрд. лири (3.2 млрд. евро) за лечение на заболявания, причинени от тютюнопушене. С намаляването на риска от тези заболявания (вследствие от увеличаването на данъка, последвалото го ограничаване на разпространението на тютюнопушенето и оттам понижаването на риска за бившите пушачи), спадат и разходите за лечение;
- *печалби от повишената производителност заради по-рядкото отсъствие от работа* – доказано е, че пушачите отсъстват от работа по-често в сравнение с

¹⁵ Council Directive 2011/64/EU of 21 ...

¹⁶ <http://www.nhs.uk/livewell/smoking/Pages/stopsmokingnewhome.aspx>

непушачите, което намалява тяхната производителност. Освен това пушачите прекарват определена част от всеки свой работен ден, пушейки – на открито (извън работните си места) или на определени за пушене места в офисите, като съответно през това време те не работят. Този феномен се забелязва по-ясно в производствените предприятия, в които работниците са на норма – производителността на пушачите е по-ниска, защото те губят близо час от всеки свой работен ден в пушене;

- *спестяване на разходи за помощи за болни и хора с увреждания.* Тютюнопушенето води до увеличаване на заболяемостта сред населението и до по-висока смъртност, заради което ограничаването му чрез повишаване на данъците би довело до намаляване на разходите за помощи за хора в активна трудоспособна възраст с дългосрочни здравни проблеми (например помощи за заетост и обезщетения за хората с увреждания);
- *печалби от по-високата производителността на трудовите ресурси вследствие на по-ниската смъртност.* Фактът, че непушачите живеят по-дълго, означава, че те ще се трудят, докато достигнат необходимата възраст за пенсиониране (а вероятно и след това), т.е. повишава се производителността на техния труд;
- *повече години живот.* Фактът, че непушачите са в по-добро здравословно състояние е от полза както за тях, така и за цялото общество. Например британското правителство оценява „човешката цена” на превенцията на смъртните случаи на близо 1 млн. паунда (това е стойността на допълнителните години живот за хората, които се отказват (или никога не започват) да пушат заради по-високите цени на тютюневите изделия (Reed, 2010);
- *повече събрани данъци заради по-рядкото отсъствие от работа.* Увеличената производителност на труда вследствие от по-рядкото отсъствие от работа сред отказалите се от тютюнопушенето (и тези, които не започват да пушат) след повишаването на данъка има за резултат увеличаване на събраните данъци върху дохода, социалните осигуровки и ДДС;
- *повече събрани данъци от допълнителните години труд.* Хората в активна трудова възраст, които живеят по-дълго, защото са се отказали от тютюнопушенето (или не са започнали да пушат заради високите данъци на тютюневите изделия), ще работят по-дълги години и ще плащат по-високи данъци върху дохода и социални осигуровки на държавата. Освен това те ще харчат своя допълнителен разполагаем доход и съответно ще плащат повече ДДС.

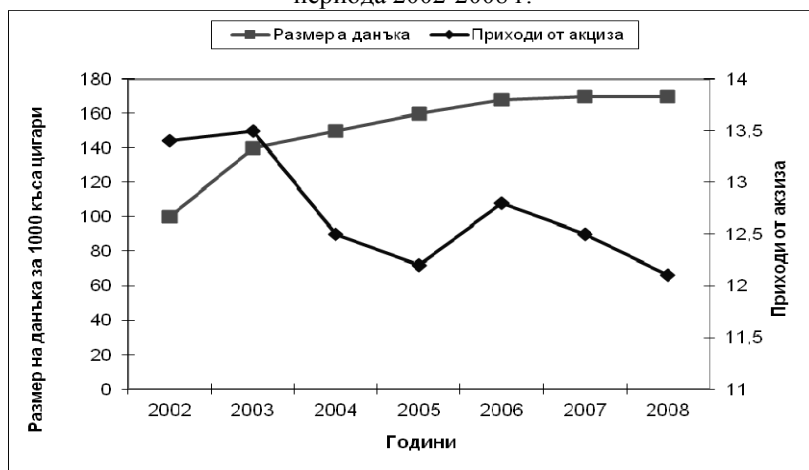
Ползите от увеличаването на акциза върху тютюневите изделия с процент, по-висок от ръста на инфлацията, се изразяват в незабавно нарастване на държавните приходи. Според Townsend (1996) *ценовата еластичност на тютюневите изделия* (т.е. чувствителността на цялостното им потребление към тяхната цена, а не еластичността на разпространението) е – 0.5.

Еластичността на разпространението е промяната в съотношението на възрастното население, което пуши, в резултат от промяна в цената с 1%. Това означава, че *повишаването на цената на тютюневите продукти води до*

увеличаване на държавните приходи (фиг. 6, 7, 8, 9, 10).

Фигура 6

Изменение на данъка за 1000 къса цигари и приходите от акциза в Германия за периода 2002-2008 г.



Източник: Евростат.

Фигура 7

Изменение на данъка за 1000 къса цигари и приходите от акциза във Великобритания за периода 2002-2008 г.



Източник: Евростат.

Фигура 8

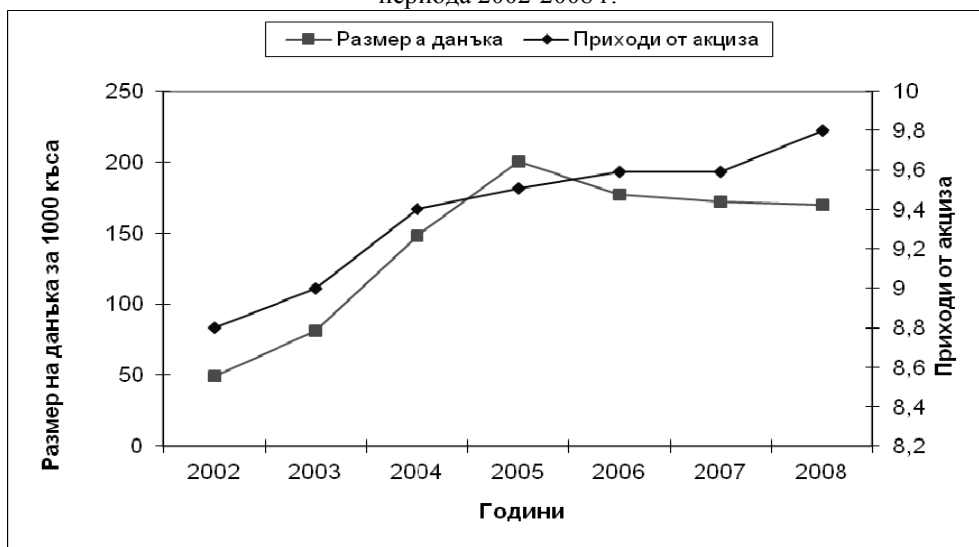
Изменение на данъка за 1000 къса цигари и приходите от акциза в Италия за периода 2002-2008 г.



Източник: Евростат.

Фигура 9

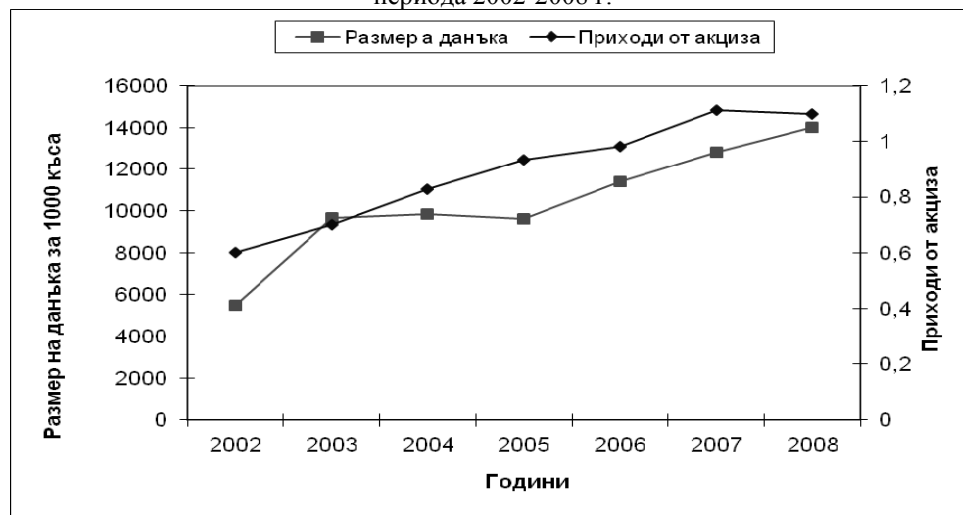
Изменение на данъка за 1000 къса цигари и приходите от акциза в Франция за периода 2002-2008 г.



Източник: Евростат.

Фигура 10

Изменение на данъка за 1000 къса цигари и приходите от акциза в Унгария за периода 2002-2008 г.



Източник: Евростат.

4.1. Препоръки към националните стратегии за формиране на оптимални равнища на данъчно облагане на тютюневите продукти, изведени на базата на добрите международни практики

Все повече доказателства сочат ясно, че чрез увеличаването на данъците върху тютюневите продукти ще бъде предотвратен значителен брой преждевременни смъртни случаи, тъй като младежите ще бъдат възпрепятствани да употребяват тютюневи продукти, а възрастните ще спрат или ще намалят тяхната употреба. Това би довело до значително спадане на здравната и икономическа тежест, причинена от употребата на тютюневи изделия.¹⁷

Всяка страна би трябвало да разполага с **индивидуална стратегия**, ориентирана към нейните собствени предизвикателства и възможности. ЕС е въвел минимални данъчни ставки върху тютюневите продукти, а данъчните равнища над минимума се определят от всяка държава-членка. За да се установи оптималното равнище на данъчни ставки в дадена страна, трябва да се вземе предвид следното:

- Увеличението на акциза върху тютюневите продукти може да допринесе за намаляване на смъртността и заболяемостта, причинени от употребата на тютюн. За тази цел равнищата на акциза върху тютюневите изделия трябва да бъдат поне 70% от цената на дребно на тютюневите изделия.
- Опростените структури на данъка дават по-добри резултати в международен

¹⁷ WHO technical manual on tobacco tax administration, 2011, p. 64.

план.

- Специфичните акцизи върху тютюневите изделия са за предпочитане, тъй като чрез тях нараства делът на акцизите в цената на дребно.
- Безмитната търговия с тютюневи продукти трябва да бъде премахната, защото тя неутрализира, а в най-малките по територия страни е възможно дори да обезсмисли повишаването на акцизите.
- Повишаването на данъците върху тютюневите изделия е добър инструмент за увеличаване на приходите в бюджета на всяка страна.
- Специфичните данъци върху тютюневите продукти се напасват автоматично според нивото на инфлацията.
- Данъците върху тютюневите изделия трябва да се повишат дотолкова, че да се ограничат възможностите на масовия потребител да закупува тези продукти.
- Увеличаването на акцизите на тютюневите продукти не трябва да самоцелно, а да бъде част от националната стратегия за намаляване на употребата на тютюневи продукти на всяка страна.
- Част от приходите от данъците върху тютюневите продукти би трябвало да се използват за насърчаване на здравословния начин на живот.
- Увеличаването на данъците върху тютюневите продукти не намалява заетостта.
- Трябва да се подсили капацитетът на администрациите, занимаващи се с данъчно облагане на тютюневите продукти. **Пазарите на тютюневи изделия трябва да се анализират, като се оценява въздействието на увеличаването на данъците върху икономиката на съответните страни.** В този процес е подходящо да се използват активно **нови технологии** (вкл. за проследяване на пратките), за да се ограничат възможностите за избягване на данъци, както и **лицензионни режими** (за да има администрацията ясна представа кои точно са фирмите, занимаващи се с производство и дистрибуция на тютюневи продукти).
- Наказанията при незаконна търговия с тютюневи продукти трябва да бъдат по-сериозни, бързи и сурови.¹⁸

5. Данъчно облагане и контрол на разпространението на тютюневите изделия: международна и европейска перспектива в сравнителен план

5.1. Международна перспектива

5.1.1. Данъчно облагане на тютюневи продукти: международно сравнение

Международната практика в областта на данъчното облагане на тютюневите продукти е изключително интересна. От общо 182 страни-членки на ООН 19 не

¹⁸ WHO technical manual on tobacco tax administration, 2011, гл. 5.

прилагат никакви акцизи върху тютюневите изделия, 55 прилагат само специфичен акциз (Норвегия, Австралия, ЮАР и др.), 60 – само пропорционален акциз (Мароко, Тайланд, Венецуела, Парагвай), а 48 държави прилагат и двата вида акцизи (това са всички членки на ЕС, Швейцария, Русия и Мароко и др.). По този начин по отношение на данъчното облагане на тютюневите изделия в света се оформят две големи групи страни:

- с **прости (“едноетажни”) акцизни системи** – те облагат тютюневите продукти или само със специфични, или само с пропорционални акцизи;
- със **сложни (“многоетажни” или “смесени”) акцизни системи** – те са групирани за акцизни цели тютюневите продукти по редица критерии (крайна продажна цена, дължина на цигарата, големина на опаковките и др.). Такива са всички членки на ЕС, като в допълнение прилагат и **“минимален акцизен праг”**, който е общ за всички тях и им гарантира съответните минимални постъпления от акцизи без значение каква е конкретната акцизна структура на съответната страна.

Таблица 3

Акцизни структури по доходни групи и региони (брой)*

	Акцизни структури за облагане на цигари				Общо (бр. страни)
	Само специфичен акциз	Само пропорционален акциз	Специфичен и пропорционален акциз	Без акциз	
По доходни групи					
Страни с висок доход	11	2	25	7	45
Страни със среден и над средния доход	16	11	9	6	42
Страни със среден и под средния доход	18	19	12	3	52
Страни с нисък доход	10	28	2	3	43
По региони					
Африка	14	29	1	2	46
Северна и Южна Америка	13	16	2	3	34
Източно-средиземноморски регион	1	7	5	7	20
Европа	10	3	36	0	49
Югоизточна Азия	3	2	2	1	8
Западно-тихоокеански регион	15	3	2	6	25
Всички страни общо	55	60	48	19	182

* Регионите са на базата на класификацията на световните макрорегиони на Световната здравна организация.

Източник: WHO technical Manual on Tobacco tax administration, Chapter 2 “Tobacco tax levels and structure: a theoretical and empirical overview, p. 36.

Изборът на акцизна структура зависи до голяма степен от това в коя **доходна група** (по класификацията на Световната банка на страните по доходни групи) и в кой **географски регион** се намира съответната държава. В страните с нисък доход преобладават пропорционални акцизи, а в тези с висок доход – адвалорни акцизи или смесени акцизни структури (вж. табл. 3). В държавите със среден доход няма ясно изразена тенденция, но техните акцизни структури са сходни с тези на съседните им страни от географския регион, към който принадлежат.

5.1.2. Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ) на Световната здравна организация

*Това е международно споразумение, което има за цел „да защити сегашното и бъдещото поколение от разрушителните здравни, социални и икономически последици от употребата на тютюневи изделия и излагането на цигарен дим”, като приложи набор от **универсални стандарти**, които да изтъкнат опасностите от употребата на тютюн и да ограничат неговото използване във всичките му форми по целия свят. Всички държави, които са страни по РККТ, трябва да отчитат свързаните с общественото здраве цели, когато определят данъчните си политики. Те са изложени в чл. 6 и 15 на споразумението, които гласят съответно: (табл. 4).*

Чл. 6

Страните по договора трябва да:

1. Признаят, че данъчните мерки са ефикасно и важно средство за ограничаване на употребата на тютюневи изделия.
2. Прилагат данъчни и ценови политики по отношение на тютюневите изделия, за да допринесат за изпълнението на свързаните със здравето цели, насочени към намаляване на употребата на тютюневи изделия.
3. Забранят или ограничават продажбите и вноса на безмитни тютюневи продукти и такива без акциз от лица, пътуващи в чужбина.

Чл. 15

Страните по договора трябва да:

1. Наблюдават и събират данни за трансграничната търговия с тютюневи продукти, вкл. за нелегалната търговия.
2. Приемат закони и мерки за борба с нелегалната търговия с тютюневи изделия
3. Унищожават фалшивите и контрабандните тютюневи изделия.
4. Приемат и приложат мерки за наблюдение и контрол върху разпространението на тютюневи изделия.

Отчитайки необходимостта от силно международно сътрудничество с цел *елиминиране на нелегалната търговия с тютюневи изделия*, страните по РККТ на СЗО създават преговарящ орган, който да разработи **Протокол за борба с нелегалната търговия с тютюневи изделия**. 135-те страни по конвенцията

провеждат пет конференции между 2008 и 2012 г., за да договорят *Международно споразумение за борба с незаконната търговия с тютюневите изделия*, а през април 2012 г. постигат консенсус по текста на *Протокола за елиминиране на незаконната търговия с тютюневи изделия*, договорен като допълнително споразумение (протокол) към РККТ. Чл. 15 от него постановява, че “Конвенцията трябва да се справи с всички форми на нелегална търговия с тютюневи изделия, включително контрабанда, нелегално производство и фалшифициране.”

Протоколът определя *правилата за борба с незаконната търговия на тютюневи изделия чрез контрол върху веригата за снабдяване*. Той дефинира **нелегалната дейност** в посочената област и предлага **мерки за контрол и международно сътрудничество**. Според Протокола страните по него трябва да изградят глобална система за проследяване и засичане на тютюневите изделия, съчетана с други мерки като лицензиране, наказателна отговорност, контрол, обмен на информация, взаимна правна помощ. Тези мерки имат за цел да противодействат и в крайна сметка да елиминират нелегалната търговия с тютюневи изделия.

Протоколът е обсъден и приет на Конференцията на страните по РККТ на СЗО в Сеул, Република Корея, през ноември 2012 г. Той е първият Протокол към тази конвенция и първото и единствено до момента глобално здравно споразумение, договаряно под егидата на Световната здравна организация. Протоколът ще влезе в сила, след като бъде ратифициран от 40 държави.

5.2. Избягване и укриване на данъци, контрабанда и незаконна търговия

Избягването на данъци обхваща различни законни действия с цел плащане на по-малко или никакви данъци. Например закупуването на тютюневи продукти от страни с по-ниски данъци от индивидуални потребители, идващи от страни с по-високи данъци, за лична употреба в рамките на митническите ограничения.

Укриването на данъци се прави със същата цел, но с незаконни средства. То включва незаконни действия с цел плащане на по-малко или никакви данъци като купуването на контрабандни и нелегално произведени тютюневи продукти.

Обикновено пушачите предприемат законни или незаконни действия, за да намалят своите разходи, свързани с тютюнопушенето, или за да ограничат ефекта от повишаването на данъците (вж. табл. 4).

За да противодейства на посочените действия, правителството трябва:

- да изравни данъците върху различните тютюневи продукти и да ги индексира с инфлацията;
- да постигне (ако е възможно) споразумения със съседните страни за изравняване на цените;
- да разчита повече на специфични данъци, за да ограничи преориентирането от една търговска марка към друга (защото ценовите разлики са по-малки, когато данъкът се определя на кутия цигари).

Таблица 4

Действия за намаляване на разходите от тютюнопушенето	
Законни	Незаконни
• преминаване към по-евтини цигари; • преминаване към варианта "свий си сам"; • безмитно пазаруване (легални необмитени стоки); • трансгранично пазаруване в рамките на количествата за лична употреба	• нелегални необмитени стоки; • контрабанда; • дребна контрабанда (цигари от страни с по-ниски цени) за лична употреба над разрешения лимит; • нелегални продажби по интернет или по телефона

За да противодейства на незаконните средства, с които пушачите намаляват разходите си, правителството трябва:

- да засили наблюдението и превантивните мерки срещу контрабандата;
- да насърчи използването на бандероли;
- да засили лицензирането;
- да включи задължителна идентификация и проверка на клиентите;
- да засили проследяването на продуктите;
- да подобри отчетността;
- да спре продажбите по интернет и по други телекомуникационни канали;
- да ограничи, лицензира или забрани тютюневите изделия в безмитните зони и за безмитни продажби.

Контрабандата се отнася до незаконно търгувани през граница продукти. *Нелегалното пресичане на държавни граници е ключова характеристика на контрабандата.* Съответно **контрабандните тютюневи изделия** са тези продукти, които са внесени, разпространявани или продавани на територията на страна-членка на ЕС в нарушение на приложимите данъчни, митнически или други фискални закони в нея или в ЕС. На практика **съществуват два вида контрабанда**:

- **“дребна”** – купуване от отделни лица или малки групи хора на тютюневи продукти от страни с ниски данъци и препродаването им в страни с високи данъци;
- **“широкомасщабна организирана”** – включва нелегално транспортиране, разпространение и продажба на големи пратки цигари от организирани престъпни групи, които обикновено не плашат никакви данъци.

Незаконната търговия е по-широко понятие от контрабандата, дефинирано в чл. 1 на РККТ на СЗО като „всяка дейност или поведение, забранени от закона, свързани с производство, изпращане, получаване, притежание, разпространение, продажба или покупка, включително и всяко действие или поведение, които имат за цел да

подпомогнат подобни действия”.¹⁹ Незаконната търговия се извършва с контрабандни или нелегално произведени тютюневи изделия.

Незаконното производство се отнася до производството на тютюневи продукти в разрез със законите (данъчни, свързани с лицензи и др.), които налагат ограничения върху това производство. Една от неговите форми е **производството на фалшиви тютюневи изделия**, при което *произведените продукти носят търговска марка без съгласието на собственика ѝ*. Такива продукти могат да се продават на вътрешния пазар или да бъдат контрабандно пренесени в друга страна. Контрабандата на евтини или фалшиви тютюневи изделия на легалния пазар води до намаляване на положителния ефект от данъчното облагане, тъй като чувствителните към цената потребители могат да избягнат по-високите цени, купувайки по-евтини продукти. Освен това правителствата губят приходи от тази практика, тъй като акцизите не се плащат (или се заплащат по-ниските акцизни ставки в другата страна).

5.2.1. Причини за възникване на незаконна търговия

Основната причина е *недекларираното производство*. Например през 2008 г. големи международни тютюневи компании произвеждат и внасят близо 130 млрд. цигари в Украйна – с 30% повече от необходимото за местния пазар количество. Тези „допълнителни” количества обаче изчезват от Украйна и по-късно се появяват на черния пазар в други части на Европа.²⁰ Недекларираното производство е основен проблем, който се дължи на слабия контрол върху производството и проследяването на тютюневите продукти от страна на властите в съответните държави (вж. табл. 5).

5.2.2. Последици от незаконната търговия

Обемът на незаконната търговия варира в различните страни от 1% до близо 50%, като в глобален мащаб обхваща 11.6% от пазара на тютюневи изделия. Съответният дял е 16.8% в страните с ниски доходи и 9.8% в тези с високи. Общият размер на пропуснатите приходи от незаконната търговия с тютюневи продукти е около 40.5 млрд. дол. годишно (Joossens, Merriman, Ross, et al., 2010; Gallus, et al., 2012).

Контрабандата на тютюневи изделия компрометира една от важните за здравеопазването политики – повишаването на данъците върху тютюневите изделия, с цел създаване на финансов стимул за въздържане от тютюнопушене. *Това е международен проблем и за неговото разрешаване са необходими глобални мерки*. Пример за такава мярка е **Протоколът за контрол върху незаконната търговия с тютюневи продукти**, който е част от международното споразумение “Рамкова конвенция за контрол на тютюна” на Световната здравна организация.

¹⁹ СЗО, 2004.

²⁰ Lavrov, 2009.

Таблица 5

Фактори, способстващи незаконната търговия

Фактор	Проява на фактора
Слабо правоприлагане и недостатъчно високи глоби	Контрабандата е широко разпространена и се развива успешно в страни, където правоприлагането е слабо, корупцията е широко разпространена, а граничният контрол е неефективен или занижен. Освен това много държави по света не разглеждат контрабандата на тютюневи изделия като сериозно престъпление и налагат за нея глоби с незначителен размер в сравнение с тези, свързани за контрабанда на други продукти като лекарства или оръжия. Това прави тютюневите изделия привлекателни за контрабандистите, които претеглят огромния потенциал за печалба срещу ниския риск да бъдат хванати, осъдени, лишени от свобода или глобени.
Слабости в транзитната система	Липсата на глобална система за проследяване на транспорта и доставките на цигари стимулира черния пазар и дава на контрабандистите достъп до големи количества цигари, освободени от данъци и такси.
Неофициални дистрибуторски мрежи	Невъзможността да се лицензират всички участници в разпространението на цигари и особено присъствието на нелицензирани улични търговци в някои държави е сериозна пречка за правоприлагането и улеснява контрабандата.
Трансгранични ценови разлики	Разликите в цените водят до развитието на неофициалното разпространение на тютюневи продукти. Те имат по-незначителна роля за широкомащабната организирана контрабанда на „транзитни“ цигари и по-голямо значение за развитието на дребната контрабанда.*
Безмитни продажби	Наличието на големи количества безмитни тютюневи изделия в международната търговия създава възможности за контрабанда.
Липса на ресурси	Повечето страни не отделят необходимите ресурси за събиране на данъците върху тютюневите изделия, докато контрабандата не се превърне в проблем. Много по-трудно е обаче да бъдат ликвидирани контрабандни канали, след като вече са изградени, отколкото да се вземат превантивни мерки срещу подобни явления.
Липса на ефективно международно сътрудничество	Въпреки, че съществуват международни спогодби и механизми за ограничаване на трафика на лекарства, наркотици, оръжия и други продукти, няма подобни мерки за ограничаване на контрабандата на тютюневи изделия. ²¹

* Интересен факт е, че въпреки ценовите разлики контрабандата е рядко срещана в скандинавските страни, Великобритания и Ирландия, където данъците върху цигарите са високи.

Източник: съставена от автора.

²¹ www.tobaccofreekids.org, Illicit tobacco trade, http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/ILL_overview_en.pdf.

5.2.3. Незаконната търговия и политиките за данъчно облагане на тютюневи продукти по света

Контрабандата и страхът от нея възпрепятстват повишаването на данъците върху тютюневите продукти по целия свят. Тютюневата индустрия често се възползва от този страх и се опитва да убеди законодателите, че по-големите данъци ще породят неконтролируема контрабанда, което ще доведе до пропуснати приходи за държавния бюджет.

Въпреки увеличаването на данъка върху тютюневите изделия в различни страни обаче много малко са случаите, когато контрабандата е в толкова сериозни размери, че да принуди правителството да понижи данъците. Това се наблюдава единствено в Канада през 1994 г. и Швеция през 1998 г.²², където правителствата първо повишават данъците върху тютюневите изделия, а после ги намаляват заради опасения, свързани с контрабандата. В резултат и в двете държави тютюнопушенето се увеличава, а правителствата губят приходи от данъците върху тютюневите изделия. Има и неоспорими доказателства, че в Канада самият тютюнев бизнес активно участва в улесняването на голяма част от контрабандата.

Окуражена от успешното лобиране в тази страна, тютюневата индустрия по целия свят използва „канадския пример“ като заплаха за правителствата, които обмислят увеличение на данъците върху тютюневите изделия.

Контрабандата предоставя *достъп до цигари с намалена цена* на младите хора и чувствителните към цената пушачи, които при други обстоятелства биха отказали цигарите.

Както се посочва в публикация на World Tobacco²³, контрабандата е „помогнала за популяризирането на някои водещи световни марки на пазари, които са били затворени за чуждестранен внос и където търсенето на западни цигари продължава да расте“. Ето защо **някои страни забраняват със закон достъпа на чужди марки цигари до местния пазар**. Първоначалната цел е да се защитят местните тютюневи компании, но същевременно това допринася и за опазването на общественото здраве, тъй като ограничава маркетинга в западен стил на тютюневите продукти, насочен към жените и младите хора. Подобни закони намаляват привлекателността на тютюневите продукти, което също води до спад в разпространението на тютюнопушенето.

Поради факта, че предложенията за увеличаване на данъците върху тютюневите изделия се отхвърлят в резултат от опасения от контрабанда, правителствата се лишават както от приходи за бюджета, така и от едно сигурно средство за борба с тютюнопушенето.

²² Joossens, Chaloupka, Merriman, and Yurekli.

²³ <http://www.worldtobacco.co.uk/>

5.3. Европейска перспектива: директиви на Европейския съюз за данъчно облагане на тютюневите изделия

Съветът на ЕС, имайки предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално чл. 113 от него, предложението на Европейската комисия, становището на Европейския парламент от 24 март 2009 г., становището на Европейския икономически и социален комитет²⁴ и в съответствие със специална законодателна процедура, е извършил задълбочен преглед на ставките и структурата на акцизите върху тютюневите изделия в съответствие с чл. 4 от Директива 92/79/ЕИО на Съвета от 19.10.1992 г. за сближаване на данъците върху цигарите²⁵ и чл. 4 от Директива 92/80/ЕИО на Съвета от 19.10.1992 г. за сближаване на данъците върху обработения тютюн, непредназначен за цигари.²⁶ В този преглед са включени и разпоредбите на Директива 95/59/ЕО на Съвета от 27.11.1995 г. относно данъците, различни от данъка върху оборота, които оказват влияние върху потреблението на тютюневи изделия²⁷. В резултат е приета Директива 2010/12/ЕС на Съвета, която изменя Директиви 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО, 95/59/ЕО и Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16.12.2008 г. относно общия режим на облагане с акциз.

Предложението за нова Директива за тютюневите изделия в Европейския съюз не обхваща облагането на тютюневите изделия с акцизи, но безспорно има връзка с предмета на нашето изследване, поради което представяме резюме на нейните основни идеи.

На 19 декември 2012 г. Европейската комисия приема ново предложение за преразглеждане на Директивата за тютюневите изделия.²⁸ Предложението представлява значително изменение спрямо сега действащото законодателство на ЕС и съдържа нови и подсилени разпоредби относно тютюневите изделия.

Приетата през 2001 г. Директива за тютюневите изделия заменя първоначалната директива от 1989 г. и предвижда мерки за производството, представянето и продажбата на тютюневите изделия. Тютюневи изделия са цигарите, тютюнът за ръчно свиване на цигари, тютюнът за лули, пурите, пуретите, както и различните форми на бездимния тютюн. В директивата е определено максимално допустимото съдържание на катран, никотин и въглероден оксид на цигарите, а производителите се задължават да съобщават съставките, които използват. Наложена е забрана върху тютюневите изделия за орална употреба и върху използването на подвеждащи описания, като „лайт“, „майлд“ или „с ниско съдържание на катран“. Върху тютюневите изделия трябва да има предупреждения относно здравето. Разработен е набор от предупреждения под формата на снимки, който да допълва текстовите предупреждения и който се използва във все повече държави-членки.

Законодателството на ЕС оказва силно влияние върху размера на данъците върху

²⁴ ОВ С 228, 22.9.2009 г., с. 130

²⁵ ОВ L 316, 31.10.1992 г., с. 8.

²⁶ ОВ L 316, 31.10.1992 г., с. 10.

²⁷ ОВ L 291, 6.12.1995 г., с. 40.

²⁸ <http://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision/>

тютюневите изделия във всички страни от Европа. То определя *минимален акциз за всички членки на Съюза*. „Общият акциз (специфичен акциз и пропорционален акциз с изключение на ДДС) върху цигарите трябва да бъде *най-малко 57%* от среднопретеглената продажна цена на дребно (СППЦД)²⁹ на освободените за потребление цигари. Този акциз трябва да бъде *не по-нисък от 64 евро за 1000 цигари независимо от СППЦД*.”

Директива 2010/12/ЕС на Съвета от 16 февруари 2010 г. *осъвременява правилата за данъчно облагане на тютюневите продукти в ЕС* с цел да се гарантира по-високо ниво на общественото здраве. В нея понятието “най-търсена ценова категория” (НТЦК, Most Popular Price Category – МРРС) е заменено със “среднопретеглена продажна цена на дребно” като **референтна стойност за минималните изисквания на ЕС**. Това е уместно, тъй като в днешно време пазарите са много по-динамични. **Замяната на НТЦК със СППЦД за всички цигари с цел определяне на данъчна основа гарантира прозрачност и равни условия за производителите.**

За да се подчертае важността на човешкото здраве, минималният акциз, който се прилага за всички цигари, се повишава постепенно през петте години след 2010 г., докато достигне 90 евро за 1000 цигари независимо от размера на СППЦД и общ акциз, не по-нисък от 60% от СППЦД. Това нарастване на минималните акцизи ще намали разликата в цените между най-евтините и най-скъпите цигари в ЕС. От 01.01.2011 г. минималният данъчен праг вече няма максимален таван, а от 01.01.2014 г. специфичният компонент на акциза не може да бъде по-малко от 7.5% и повече от 76.5% от размера на общия данъчен дял, което дава на страните-членки повече гъвкавост в определянето на баланса между двата акцизни елемента в зависимост от особеностите на вътрешния пазар на цигари. Стойността на акцизите, с които се облага най-търсеният тютюнев продукт (цигарите) в страните-членки на ЕС към юли 2013 г., е представена в табл. 6.

Както постановява чл. 168 от Лисабонския договор, всички европейски политики трябва да гарантират висока степен на опазване на човешкото здраве. Именно в този контекст правилата за данъчно облагане на тютюневите изделия в ЕС отразяват промените в неговите политиките.

Зоната без граничен контрол (Шенгенското пространство) и свободната търговия в ЕС позволяват свободното придвижване на хора и стоки. Транспортът на тютюневи изделия обаче е контролиран – отделни лица могат да пренасят до 800 цигари, 400 пурети, 200 пури и 1 кг тютюн. Ако бъдат спрени за проверка от митнически служители и ако пренасят по-големи от посочените количества през граница, те трябва да докажат, че продуктите са за лична употреба. Естеството на тази система може да създаде следните **проблеми за страните, които повишават националните си данъци върху тютюневите изделия:**

²⁹ Среднопретеглената продажна цена на дребно (weighted average retail selling price – WAP) се изчислява, като общата стойност на всички освободени за потребление цигари (получена въз основа на продажната цена на дребно, включваща всички данъци) се раздели на общото количество освободени за потребление цигари. Тя се изчислява най-късно на 1 март всяка година на базата на данните от изминалата календарна година.

Таблица 6
Ставка на акцизите, с които се облагат цигарите в страните-членки на ЕС (към юли 2013 г.)

	Специфичен акциз (за 1000 къса цигари)		Алалорен акциз, %	ДДС, %	Алалорен акциз + ДДС	Общо данъчно облагане (вкл. ДДС)	НПЦ за 1000 къса цигари (суми за сравнение – не се включва с преглед обемите с акциз)		СППЦ за 1000 цигари съгласно чл. 8(2) на Директива 2011/64/EU*		Приходи от акцизи*	Минимален акциз по чл. 8(6) на Директива 2011/64/EU	Общ минимален акциз* Стандартен + адвалорен (без ДДС)	
	евро	% от СППЦ					% от общия данък (специфичен + алалорен ДДС)	% от ЦД	% от ЦД	% от СППЦ		евро		1000 къса цигари
			9	10	11	12							13	
MS	2	3	4	5	6	7	8							
AT	35.00	17.32		22.79	42.00	16.67	58.67	-	n/a	-	202.10	119.88	117.48	59.32
BE	21.99	9.21		11.97	50.41	17.36	67.77	-	263.15	-	238.67	142.30	137.71	59.62
BG	51.64	43.82		52.49	23.00	16.67	83.48	-	*109.93	*236.50	*117.85	78.75	75.67	66.82
CY	55.00	28.13		36.35	34.00	15.25	49.25	-	225.00	-	195.50	121.47	121.50	62.13
CZ	46.25	33.51		43.03	27.00	17.36	44.36	-	3400.00	-	138.00	83.50	86.92	60.51
DE	94.40	38.30		50.35	21.80	15.97	37.77	-	263.15	-	246.50	151.80	*	60.65
DK	156.46	58.67		73.64	1.00	20.00	21.00	-	288.38	-	1988.11	159.03	n/a	59.67
EE	45.00	34.35		40.89	33.00	16.67	49.67	-	131.00	-	131.00	88.23	84.80	67.35
EL	80.00	48.75		55.75	20.00	18.70	38.70	-	175.00	-	164.10	112.82	115.00	68.75
ES	24.10	11.92		14.94	51.00	17.36	68.36	-	80.28	-	202.14	127.19	128.65	62.92
FI	22.50	10.00		12.59	52.00	19.35	71.35	-	81.35	-	225.09	139.55	146.00	62.00
FR	45.75	15.00		18.50	49.70	16.388	66.09	-	n/a	-	305.00	197.30	195.00	64.70
HR	26.53	20.97		26.89	*37.00	20.00	57.00	-	**1000.00	**134.67	**126.54	73.35	*76.36	57.97
HU	43.84	29.88		36.38	31.00	21.26	52.26	-	n/a	n/a	41840.00	146.74	89.33	60.88
IE	237.69	53.29		66.01	8.83	18.72	27.55	-	80.73	-	446.00	277.07	271.91	60.21
IT	10.3452*	4.5374*		6.00*	53.69*	17.36	71.046*	-	75.58*	-	225.00*	132.76	144.65	58.23*
LT	42.86	36.01		45.95	25.00	17.36	42.36	-	78.37	-	119.03	12.62	70.67	61.01
LU	17.56	8.90		11.73	48.11	15.00	61.14	-	69.27	-	197.26	12.42	105.00*	57.00
LV	35.91	29.92		35.27	34.00	17.36	51.36	-	79.33	-	128.35	79.55	74.69	61.98
MT	77.00	37.23		48.05	25.00	15.25	40.25	-	77.49	-	206.80	128.70	127.50	62.23
NL	169.86	64.19		76.50	2.36	17.36	19.72	-	83.91	-	264.62	176.11	176.11	66.55
PL	45.79	34.50		40.77	31.41	18.70	50.11	-	84.61	-	132.74	87.48	87.48	65.91
PT	79.39	41.06		51.60	20.00	18.70	38.70	-	79.76	-	192.41	17.87	122.09	63.43
RO	56.71	42.98		52.84	19.00	19.35	38.35	-	152.38*	-	131.95*	81.78	79.00	61.98
SE	166.41	55.27		76.27	1.00	20.00	21.00	-	329.21	-	295.72	169.38	n/a	57.06
SI	60.79	41.21		40.79	24.53	18.03	42.58	-	83.80	-	147.50	97.00	97.00	65.76
SK	59.50	41.44		51.09	23.00	16.67	39.67	-	81.11	-	143.38	92.52	91.00	64.44

Забележка: Табликата е съставена съгласно изискванията на Директива на Съвета 2011/64/EU от 21.06.2011. ЦД е крайната продажна цена на дребно (TRSP = Tax included retail selling price (all taxes included), НПЦ – най-първата цена на дребно (MPPS = Most popular price category); СППЦ – средно претеглена продажна цена на дребно (WAP = Weighted average retail selling price).

* СППЦ се изчислява по данни за освободените за потребление количества цигари от предходната година.

Източник: European Commission. Excise duty tables, Part III Manufactured tobacco, REF 1038, July 2013, p. 6-7.

- **Ценово разграничение** – когато съществуват значителни различия в цените на обмитените тютюневи изделия в две държави от Шенгенското пространство. Най-често движението на тези стоки е засилено от страната с по-ниски цени към тази с по-високи. То може да бъде *законно* – например, когато отделни лица, живеещи в пограничните райони, преминават границата, за да купуват максимално разрешеното количество тютюневи изделия, *или нелегално* – когато лицата купуват тютюневи изделия над разрешените количества от страната с по-ниски цени и ги продават в страната, където са по-скъпи, на по-ниски от установените там пазарни цени. Всяко повишение на цените на тютюневите продукти в страни, граничещи с райони, в които крайните цени на същите продукти са по-ниски, създава голямо ценово разграничение и потенциалните ползи от тези мерки се неутрализират поради законната и незаконната търговия с тютюневи изделия. Тази ситуация се изтъква като аргумент от противниците на повишаването на данъците върху тютюневите изделия.
- **Контрабандата на необмитени тютюневи изделия от страни извън Шенгенската зона** е потенциален проблем. Ако тези стоки влязат в зоната, те биха могли да се придвижват свободно в нея. Засилената контрабанда към страните от Шенгенското пространство може да наводни местния пазар с евтини тютюневи изделия, което би неутрализирано повишението на цените, тъй като потребителите получават достъп до по-евтини тютюневи изделия от нелегални източници.
- Въпреки това повечето пушачи си купуват цигари легално и не пътуват на дълги разстояния, за да се сдобият с по-евтини продукти. макар че *цените варират в широки граници в различните европейски държави* (табл. 7), повечето правителства успешно повишават данъците. Правителствата не би трябвало да се отказват от тези действия поради опасения от контрабанда, а да бъдат убедени, че това ще донесе повече приходи за държавата и ползи за общественото здраве.

Таблица 7

Цена на една кутия цигари от 20 къса в някои страни от Европейския съюз (евро)

Държава	Цена на пакет от 20 цигари	Държава	Цена на пакет от 20 цигари
Англия	7.36	Латвия	2.35
Ирландия	8.47	Естония	2.43
Франция	5.72	Чешка република	2.73
Испания	3.76	Словакия	2.72
Португалия	3.73	Румъния	2.39
Германия	4.72	България	2.20
Белгия	4.67	Унгария	2.09
Холандия	4.73	Словения	2.73
Швеция	5.00	Хърватска	2.73
Финландия	4.50	Италия	4.28
Полша	2.28	Гърция	3.25
Литва	2.16	Малта	4.14

Източник: Gallus et al., 2012.

5.4. Показател за продължителността на живот в добро здраве

Показателят за продължителност на живот в добро здраве (HLY)³⁰ е европейски структурен индикатор, разработен през 2005 г. и изчисляван от Евростат. Той показва броя на оставащите години, които един човек на определена възраст (обикновено към момента на неговото раждане) се предполага, че ще живее без сериозни здравословни проблеми. Показателят дава възможност за измерване на здравословното състояние на населението посредством съчетаването на данни за заболяемостта и смъртността. В същността си той оценява продължителността на живота без сериозни здравословни проблеми.

HLY е изключително важен, защото дава по-точна картина за здравословното състояние на населението, въвеждайки концепцията „продължителност на здравето“ (което е резултат от качество на живота), съпоставена с традиционните индикатори за здравословно състояние на населението като продължителност на живота (дължина на живота).

Съвременното здравословно състояние на населението се характеризира с едновременното проявление на две особености: увеличаваща се продължителност на живота на населението и по-голям брой случаи на сериозни душевни или физически заболявания. Следователно в съвременните условия самата продължителност на живота вече не би трябвало да се разглежда като точен показател за здравето на населението. *Индикаторът HLY* дава по-добър поглед към здравословното състояние на населението, *измервайки броя на годините, които един човек живее в добро здраве, броят на годините, които изживява в лошо здраве и в резултат от това колко дълго може да бъде икономически продуктивен (или непродуктивен) в обществото.*

Показателят е подходящ за идентифициране на различия между отделни държави, региони и области. Една от най-важните му характеристики е, че той **разглежда здравето като икономически фактор в обществото.**

Показателят HLY може да бъде използван за аргументиране на различни аспекти на здравната политика, както и на решенията по отношение на данъчното облагане на тютюневите продукти. Представяйки **зdraвето като икономически фактор**, показателят HLY подкрепя налагането на по-високи данъци върху тютюневите продукти, защото данъците да намаляват икономическата тежест на вредния навик тютюнопушене за обществото.

Осъзнаването на икономическите аспекти на здравните мерки, както и на здравните аспекти на чисто фискалните мерки, би трябвало да доведе до по-близко сътрудничество между здравните и финансови министри във всяка страна и в крайна сметка до промени в механизмите на формулиране на редица политики, така че при формулирането на традиционните „не-здравни“ политики да се вземат предвид техните здравни аспекти или последствия.

³⁰ От английски Healthy Life Years (HLY).

Индикаторът HLY се използва в над 65 държави в света, но за съжаление не и от всички държави-членки на ЕС. Чрез него правителствата могат да получават точна информация в процеса на вземане на решения в областта на подобряването на общественото здраве като цяло.

6. “За” и “против” повишаването на данъците върху тютюневите изделия и реакцията на тютюневата индустрия

В интерес на тютюневите компании е равнището на данъците да е възможно най-ниско, за да бъдат тютюневите изделия сравнително евтини (достъпни за потребителите), което им гарантира повече продажби, по-големи пазари и печалби. Навсякъде по света тютюневата индустрия се опитва да лобира за намаляване или задържане на същото равнище данъците, с които се облагат тютюневите продукти. В най-общия случай тяхната основна теза е, че:

- правителствата ще реализират по-високи данъчни приходи, ако акцизите, с които се облагат тютюневите изделия, са по-ниски (защото ще има повече пушачи и повече хора ще плащат акцизи);
- приходите ще намалееят, ако данъците, с които се облагат тютюневите продукти, се повишат (защото крайните цени на тютюневите продукти ще нараснат и част от пушачите ще откажат цигарите, а новите пушачи ще бъдат по-малко).

Освен това международните тютюневи компании често стават съучастници в контрабандата, за да:

- разширят своите пазари;
- навлязат на пазари, на които има установен местен монопол;
- избегнат заплащането на данъци.³¹

Основните аргументи срещу увеличаването на данъците върху тютюневите изделия и техните опровержения са представени в табл. 8.

³¹ При пропорционалния данък компаниите понижават основните цени, за да плащат по-малко данъци. При специфичния данък те могат да увеличат размера на цигарите, за да внасят по-нисък данък на единица продукт, както и да повишат цените.

Таблица 8

Основните аргументи за намаляване на данъците върху тютюневите изделия

Аргументи за понижаване на данъците	Опровержение на аргументите за понижаване на данъците върху тютюневите изделия
Когато данъците се увеличат, държавните приходи спадат	1. Тъй като търсенето на тютюневи продукти е сравнително еластично, когато данъчната ставка се покачи, пушачите също харчат повече и приходите от тютюневи изделия се увеличават. 2. Ако данъците се повишат, консумацията намалява, което води до подобряване на здравословното състояние на населението, по-ниски разходи за здравеопазване (за болнични, престой в болница и др.) и като резултат – по-високи нетни приходи за държавата и за икономиката на страната. 3. В бюджета има нужда от данъчни приходи и поради това потенциалният несъбран приход от облагането на тютюневи продукти не се губи за икономиката, а се прехвърля от тютюневите изделия към други стоки, които потребителите купуват и върху които плащат данъци.
По-високото потребление на тютюневи изделия води до намаляване на продължителността на живота и следователно до понижаване на разходите за здравеопазване, т.е. за здравето на пушачите и непушачите се харчат почти еднакви средства в дългосрочен план	Не се взема предвид стойността на човешкия живот и въздействието на недоброто здраве върху икономическия растеж – по-високата средна продължителност на живота е директно свързана с по-голям икономически растеж във всички страни. Необходимо е използването на икономически аргументи за определяне на стойността на човешкия живот. Това може да се постигне чрез: • показателя „години живот“, адаптиран съобразно фактора качество на живота, или • показателя HLY.
Ако данъците се намалят, със сигурност приходите за държавата ще се повишават.	Отличен пример за тази заблуда е Канада, която понижава данъците върху тютюневите изделия през 1994 г. под натиск на тютюневата индустрия, в неуспешен опит да компенсира изгубени приходи от контрабанда. Една година след данъчните намаления приходите от данъци спадат значително, а потреблението на цигари нараства (Shafey, Eriksen, Ross and Mackay; Blecher, van Walbeek, 2004, p. 339-346). Това води до значително намаляване на нетните приходи в канадския бюджет за всички икономически и социални разходи.
Увеличаването на данъците засилва незаконната търговия	Тютюневият бизнес твърди, че големите колебания в размера на данъците ще накарат хората да купуват тютюневи продукти от черния пазар. Независимо че в това има доза истина, на този тип контрабанда се дължи малка част от незаконно продаваните тютюневи продукти в ЕС. Преобладаващата част от контрабандата с тютюневи продукти е организирана и обхваща големи количества цигари. Тъй като при организираната контрабанда в нито един момент не се плаща акциз, намаляването му не би имало никакъв ефект върху нея (за борба с организираната контрабанда са нужни друг тип мерки, които не са фискални, а са свързани с борбата с организираната престъпност).
За борба с контрабандата данъците трябва да бъдат намалени	Промяната на данъците върху тютюневите продукти няма съществен ефект върху организираната контрабанда на тези продукти. Би било крайно погрешно да се промени една работеща и ефективна данъчна политика заради криминална дейност. По-добрата алтернатива би била да се увеличат разходите за контрол и наказанията и да се подобри прилагането на законите.

Тютюневата индустрия не печели от контрабандната търговия. Машабната контрабанда зависи от търсенето, а не от предлагането	Производителите на тютюневи изделия имат полза от контрабандата, защото: • тя осигурява на пазара евтини цигари, което стимулира колебаещите се пушачи да се пристроят (и да им станат клиенти); • тя предоставя аргументи за намаляване на данъците (оттам и за понижаване на крайната цена и увеличаване на потреблението) на легалния пазар; • производителите все пак продават цигарите, които по-късно са обект на контрабанда (от което реализират приходи); • контрабандните количества цигари, заловени от митническите власти по време на проверки, трябва да бъдат подсиурени с нови доставки за съответния пазар, за да се отговори на търсенето на продукта на черния пазар – следователно тютюневите компании печелят дори двойно от заловените количества цигари.
Данъците върху тютюневите изделия са несправедливи, защото се плащат диспропорционално от социално-икономическите групи с по-ниски доходи	Аргументът, че данъците върху тютюна са несправедливи, не взема предвид важни характеристики на социално-икономическите групи с по-ниски доходи: • Тези групи са по-чувствителни към ценовите промени отколкото хората с по-високи доходи, което увеличава вероятността от прекратяване на тютюнопушенето и превенцията. • Хората от тези групи пушат повече от останалите, защото са изложени в по-голяма степен на негативни социални фактори, които оказват влияние върху тяхното здраве, като лоша обкръжаваща среда, ниско образование и социален натиск за пушене. Поради тази причина те страдат по-често от рак на белите дробове, сърдечни болести и бронхити. Следователно налагането на по-високи данъци върху тютюневите изделия би трябвало да бъде част от политиката за отказване от тютюнопушенето сред социално-икономическите групи с по-ниски доходи, но тъй като тютюнопушенето води до пристрастяване, това може да бъде трудно.
Пушенето е „личен избор” и не трябва да се наказва с по-високи данъци	Този аргумент е субективно твърдение, базирано на логиката за свободата на избора. Той обаче не взема предвид, че: • всички трябва да плащат данъци, а пушачите трябва също да платят и за външните разходи вреди, които нанасят; • тютюнопушенето води до химическо и физиологично пристрастяване и пушачите нямат свобода на избор, щом са пристрастени; • повечето пушачи биха искали да откажат пушенето, но не го правят заради липсата на стимули. Разрешаването на достъп до пазара на евтини и достъпни тютюневи изделия не е стимул за спиране на пушенето; • повечето пушачи са се пристрастили към тютюна от младежи или дори от деца, преди да са имали шанса да направят разумен избор дали да пушат.

Изводи

1. Повишаването на равнищата на данъчното облагане на тютюневите изделия е една от най-ефективните мерки за превенция на тютюнопушенето сред децата и за насърчаване отказването от вредния навик сред възрастните, поради което допринася за подобряване на общественото здраве.
2. Повишаването на данъците върху тютюневите изделия води до увеличение на бюджетните приходи и понижение на потреблението за сметка на нарастването на техните цени, обратно – понижаването на данъците води до по-високо потребление, по-ниски приходи от данъци за правителствата и е от полза единствено за тютюневите компании.
3. Показателят HLY (Продължителност на живот в добро здраве), може да бъде използван за аргументиране на различни аспекти на здравната политика, както и на решенията по отношение на данъчното облагане на тютюневите продукти. Представяйки здравето като икономически фактор, този показател подкрепя налагането на по-високи данъци върху тютюневите продукти, с цел те да намаляват икономическата тежест на вредния навик тютюнопушене за обществото.
4. Резултатите от изследването на ефектите от повишаването на размера на акциза на тютюневите продукти върху общественото здраве и бюджетните приходи в държавите-членки дават представа за оценка на въздействието на европейските директиви относно тютюневите изделия и биха могли да се ползват като основа при формирането на националните стратегии за данъчното облагане на тютюневите изделия. Така националните стратегии ще станат елемент от участието на държавите-членки в управленския процес на ЕС (приемане на директиви и вземане на различни решения).

Използвана литература

- Blecher, E., van Walbeek, C. (2004). Cigarette affordability in Europe. An international analysis of cigarette affordability. – Tobacco control, 13, p. 339-346.
- Cherukupalli, Rajeev. (2010). A Behavioral Economics Perspective on Tobacco Taxation. – American Journal of Public Health, 2010 April; 100(4), p. 609-615. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2836334/> [Accessed 4 February 2014]
- Cigarette use among high school students – USA, 1991-2009. (2010). Morbidity and Mortality weekly report (MMWR), 9 July 2010 /59 (26); p. 797-801, <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5926a1.htm> [Accessed 4 February 2014]
- Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco.
- Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20361460~menuPK:478880~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>
- Eriksen, M., Ross, H. and Mackay, J. The Tobacco Atlas. 4th edition, <http://www.tobaccoatlas.org/> [Accessed 4 February 2014]
- Frank, J., Chaloupka, Teh-wei Hu, Warner, K. E., Jacobs, R. and Yurekli, A. The taxation of tobacco products, http://tigger.uic.edu/~fjc/Presentations/Abstracts/tc_ch10abs.htm [Accessed 4 February 2014]

- Gallus, S. et al. (2012). Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe. Mario Negri institute.
- Gallus, S., Townsend, J. (2003). Price and Consumption of Tobacco in Italy over the last three decades. – European Journal of cancer prevention, N 4, http://journals.lww.com/eurjcancerprev/Abstract/2003/08000/Price_and_consumption_of_tobacco_in_Italy_over_the.15.aspx [Accessed 4 February 2014]
- Jha, P. and Chaloupka, F. J. (1999). Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. Washington: World Bank.
- Joossens, L., Frank J. Chaloupka, David Merriman and Ayda Yurekli, The World Bank, Issues in the smuggling of tobacco products, <http://siteresources.worldbank.org/INTETC/Resources/375990-1089904539172/393TO406.PDF> [Accessed 4 February 2014]
- Joossens, L., Merriman, D., Ross, H., Raw, M. (2010). The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health and revenue. – Addiction, 105, p. 1640-1649, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20626371>
- Lantz, P. M., Jacobson, P. D., Warner, K. E., Wasserman, J., Pollack, H. A., Berson, J., Ahlstrom, A. (2000). Investing in youth tobacco control: a review of smoking prevention and control strategies. – Tobacco Control, Vol. 9, N 1, <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/9/1/47.full> [Accessed 4 February 2014]
- Lavrov, V. (2009). Ukraine's 'lost' cigarettes flood Europe. Washington, The Center for Public Integrity, June, <http://www.publicintegrity.org/2009/06/29/6347/ukraine-s-lost-cigarettes-flood-europe> [Accessed 4 February 2014]
- Perucic, A.-M. (2012). World Health Organisation. The Demand for cigarettes and other tobacco products, presentation of WHO, http://www.who.int/tobacco/economics/meetings/dublin_demand_for_tob_feb2012.pdf.
- Phillip Morris International. Tobacco Taxation http://www.pmi.com/eng/tobacco_regulation/tobacco_taxation/pages/tobacco_taxation.aspx [Accessed 4 February 2014]
- Reed, H. (2010). The effects of increasing tobacco taxation: a cost-benefit and Public finance analysis. A report prepared for Action on Smoking and Health (ASH) by Landman Economics, <http://www.ash.org.uk/tax/analysis> [Accessed 4 February 2014]
- Shafey, O., Eriksen, M., Ross, H. and Mackay, J. The Tobacco Atlas. 4th edition, <http://www.tobaccoatlas.org/>
- Tobacco or Health in the EU. The Aspect Consortium. October 2004, p. 76, http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_fr_en.pdf [Accessed 4 February 2014]
- Townsend, J. (1998). Price and Consumption of Tobacco. – British Medical Journal, 52, p. 132-142.
- Townsend, J. (1996). Price and Consumption of Tobacco. – British Medical Bulletin. bmb.oxfordjournals.org/content/52/1/132 [Accessed 14 February 2014]
- WHO Framework Convention on Tobacco Control, http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf [Accessed 4 February 2014]
- WHO Report on The Global Tobacco Epidemic. (2013). Executive Summary, http://www.who.int/tobacco/global_report/2013/en/index.html [Accessed 4 February 2014]
- WHO technical manual on tobacco tax administration. (2011). p. 64
- World Health Organisation. The Demand for cigarettes and other tobacco products, presentation of WHO http://www.who.int/tobacco/economics/meetings/dublin_demand_for_tob_feb2012.pdf, [Accessed 4 February 2014]
- World Health Organisation. (2013). WHO report on the global tobacco epidemic. [www.tobaccofreekids.org, Illicit tobacco trade, http://global.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/ILL_overview_en.pdf](http://www.tobaccofreekids.org/files/pdfs/en/ILL_overview_en.pdf) [Accessed 4 February 2014]
- Европейска кардиологична мрежа (EHN, www.ehnheart.org) [Accessed 4 February 2014]
- Европейското респираторно общество (ERS, www.ersnet.org) [Accessed 4 February 2014]
- Организация за изследване на рака във Великобритания (www.cancerresearchuk.org) [Accessed 4 February 2014]
- Световна здравна организация. (2004). Рамкова конвенция за контрол на тютюна на СЗО, 2004/513/ЕО [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:22004A0615\(01\):BG:HTML, 02. 06. 2004 г.,](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:22004A0615(01):BG:HTML, 02. 06. 2004 г.,) [Accessed 4 February 2014]
- Смит, А. (1976). Въведение в същността и причините за богатството на народите. Книга V, Глава III, под редакцията на Едуин Канан, с. 474-476.