



TOBTAXY (Making Tobacco Tax Trendy)

Данъчното облагане на тютюневите изделия и езаконната търговия



Contents



49-51 Rue de Treves, Брюксел, Белгия
Телефон: +32 (0) 22 38 53 60 Факс: / 61
smokefree.partnership@ersnet.org



Съставено от

Stefan Callan

Партньорство за среда без тютюнев дим
49-51 Rue de Treves
Брюксел 1040
Белгия
Телефон: +32 (0) 22 38 53 65
Факс: +32 (0) 22 38 53 61
Email: stefan.callan@ersnet.org

Редакторски съвет

Joy Townsend

Anne-Marie Perucic

Angel Lopez Nicolas

Antoine Deutsch

Florence Berteletti Kemp

Hana Ross

Luk Joossens

Laura Radu-Loghin

Michal Stoklosa

Великобритания

Швейцария

Испания

Франция

Европа

Чешка република

Белгия

Румъния

Полша

Илюстрации

Amélie Clément

www.lilichkaia.com
lilichkaia@gmail.com

Партньорството за среда без тютюнев дим (Smoke Free Partnership) е стратегическо, независимо и гъвкаво партньорство между

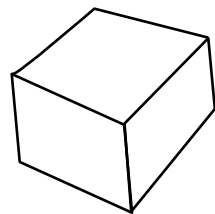
- **Европейското респираторно общество** (ERS - www.ersnet.org),
- **Организацията за изследване на рака във Великобритания** (CR-UK - www.cancerresearchuk.org),
- **Европейската кардиологична мрежа** (EHN - www.ehnheart.org).

Целта му е да насърчи контрола върху тютюна и изследванията на политиките в тази област на ниво ЕС и на национално ниво в сътрудничество с други европейски здравни организации и мрежи за контрол на тютюна в ЕС.

Съдържание



Background

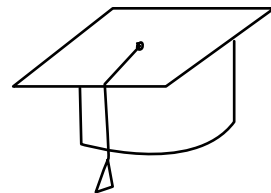


4 За Информационния пакет

5 Облагането с данъци: механизъм за

подобряване на общественото здраве?

7 Важни термини и понятия в Информационния пакет – от А до Я



Education

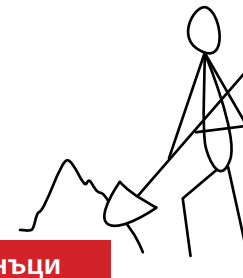
9 Принципи на данъчното облагане на тютюневите изделия

13 Влияние на данъчната структура

15 Въздействие на инфлацията

16 Въздействие на нарастването на доходите: достъпност

In Practice



18 Как тютюневата индустрия реагира на облагането с данъци

19 Как да изчислим влиянието на данъка

25 Ползите за правителствата от повишаването на данъците върху тютюна

26 Данъчното облагане на цигарите и бедността –

регресивен ли е данъкът?

27 Целево предназначение на средства



Policy + Advocacy

27 Международна / глобална перспектива

29 Европейска перспектива: действащата директива на ЕС за данъчно

облагане на тютюневите изделия

32 Избягване и укриване на данъци

33 Контрабанда и незаконна търговия

39 Заблуди за данъчното облагане на тютюневите изделия и контрааргументи

42 Показател за продължителността на живота в добро здраве

43 Кратък обзор на най-добрите практики в общественото здравеопазване
за системите на данъчното облагане на тютюневите изделия



Contents

За Информационния пакет

Този документ е създаден като неделима част и е един от основните крайни продукти на **“TobTaxy – Making Tobacco Tax Trendy” (TobTaxy - Как да направим данъка върху тютюневите изделия атрактивен)**¹ - проект за изграждане на потенциал, финансиран със средства от Европейския съюз, чийто срок бе от 2010 до 2012 г. Проектът имаше за цел да обучи експертите по общественото здраве и контрол върху тютюнопушенето в сложната материя на данъчното облагане на тютюневите изделия и незаконната търговия на национално и европейско ниво.

Първоначално, от септември 2010 г. до юни 2012 г., по време на основната оперативна фаза от проекта TobTaxy, Информационният пакет беше подготвен в работен вариант. Той беше използван като учебен документ по време на петте семинара за изграждане на потенциал в Париж, Яш, Вилнюс, Дъблин и Прага, които помогнаха да бъдат обучени над 90 специалисти в сферата на общественото здравеопазване, икономисти и служители в правителствени министерства.

Този Информационен пакет беше оптимизиран от световно признати икономисти в областта на здравеопазването, експерти по контрола на тютюнопушенето и участници в семинарите на TobTaxy, за да се използва като справочно ръководство по въпросите на данъчното облагане на тютюневите изделия и незаконната търговия.

Цел на Информационния пакет

Предназначението на Информационния пакет е ясно заложено в контекста на цялостната цел на проекта TobTaxy: да осигури на представителите на общественото здравеопазване необходимите умения и познания, за да могат да лобират за повишаване на данъците върху тютюневите изделия на национално ниво в Европа. В този Информационен пакет ще научите:

- Как се формира цената на тютюневите продукти и как се изчисляват данъците като дял от цената;
- Как повишаването на цените влияе върху потреблението на тютюневите продукти;
- Как цените могат да се повишат с помощта на данъците;
- Как тютюневата индустрия манипулира цените;
- За различните структури на данъците върху тютюневите изделия и влиянието, което те оказват върху приходите от данъци;
- За видовете, причините и последиците от незаконната търговия с тютюневи изделия и как да се справим с тях;
- Как промяната в данъците и цените на тютюневите изделия влияе върху разпространението и употребата на тютюневи изделия, върху смъртността и заболяванията, свързани с тютюнопушенето и върху различни разходи в националния бюджет;
- Повече за [Показател за продължителността на живота в добро здраве \(HLYI\)](#).

Данните в Информационния пакет

Важно е да се отбележи, че данните, включени в този Информационен пакет, се отнасят за периода до 2011 г. включително, и в някои случаи са осъвременени и обхващат периода до април 2012 г. Съдържанието покрива както принципите на данъчното облагане на тютюневите изделия, така и конкретни данни/предизвикателства пред европейските държави.

Този документ е преведен на повечето европейски езици и е приложим за всички целеви държави, фигуриращи в проекта TobTaxy. От лятото на 2012 г. всички наръчници могат да бъдат открити на сайта на Партньорството за среда без тютюнев дим – www.smokefreepartnership.eu

¹ >>Повече информация за TobTaxy ще получите на сайта www.smokefreepartnership.eu

$$Q_2/Q_1 = 1.2^{0.4} = 0.93$$

$$T_1/P_1 = 70\%$$

$$\sum_{n=0}^{\infty} x^n$$

$$z = \int_0^z \sqrt{1-a^2 z^2}$$

Облагането с данъци: механизъм за подобряване на общественото здраве?

Облагането с данъци е най-ефективният и икономичен начин да се ограничи потреблението на тютюневи изделия, особено сред младото поколение и хората с ниски доходи. Тази политика отдавна се подкрепя от [Световната здравна организация](#)¹ и [Световната банка](#).² [Рамковата конвенция за контрол на тютюна](#)³ също акцентира върху данъчното облагане като основна част от една всеобхватна политика, насочена към ограничаване на тютюнопушенето.

Ако се прилага правилно, ефективността на данъчното облагане се състои в последващо повишаване на цените на тютюневите изделия, което автоматично ограничава достъпа на населението като цяло и най-вече на хората с по-ниска покупателна способност до тези продукти. За хората с по-ниски доходи и за младите, които е по-вероятно да пушат или да започват да пушат, поскъпването на тютюневите изделия ги прави по-недостъпни и по-малко привлекателни. Важен резултат от понижено търсене на тютюневи продукти е, увеличаването на броя на пушачите, отказали се от цигарите⁴, а показателите за начало на тютюнопушене при потенциални пушачи се намаляват.

Младите хора са особено чувствителни към повишаването на цените и могат да намалят тютюнопушенето от два до три пъти повече в сравнение с по-възрастното поколение. Програмата за контрол на тютюнопушенето, въведена в Ню Йорк през 2002 г. от кмета Майкъл Блумбърг, например, включваше повишаване на данъците на тютюневите изделия. Десет години преди влизането на програмата в сила не се наблюдаваше спад в тютюнопушенето. След прилагането на програмата за контрол над тютюна, пушенето сред тийнейджърите намаля от 17,6% през 2001 г. до 8,5% през 2007 г., ниво, което е с близо две трети по-ниско от средното сред тийнейджърите в САЩ за 2007 г.⁶



Какво смята Министерството на финансите за данъците?

² Инициатива на WHO за свят без тютюнев дим. Ръководство за прилагане на контрол върху тютюнопушенето, Женева, Издание на Световната здравна организация, 2004 г.

³ Jha P Chaloupka F. Овластяване на епидемията: правителствата и икономиката на контрола върху тютюнопушенето. Вашингтон, Издание на Световната банка, 1999 г.

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

⁵ Hu T-W, Sung H-Y, Keeler TE. Ограничаване на тютюнопушенето в Калифорния: данъци върху тютюна или медийна кампания срещу цигарите, Am J Public Health, 1995b;85(9):1218-22

⁶ Тютюнопушенето сред гимназистите --- САЩ, 1991-2009 г. Седмичен доклад за заболяемостта и смъртността, 9 юли, 2010/59 (26): 797-801



Защо фактите не водят до промяна в политиката?

Реалността на съвременните правителствени механизми, не поставя данъците върху тютюневите изделия на нива, които биха могли да ограничат тютюнопушенето. Защо? Една от основните причини е, че докато националните министерства на здравеопазването вероятно разбират ползите от данъчното облагане, размерът на данъците се контролира от министерствата на финансите. За съжаление често комуникацията между здравните и финансовите министерства е ограничена или липсва напълно, поради което министерствата на финансите не разбират изцяло значението на данъците за здравето и дори за приходите в хазната.

Освен това финансовите министерства обикновено разглеждат тютюневите изделия като източник на приходи или като обикновена потребителска стока, вероятно без напълно да разбират или оценяват действителната социална и икономическа цена на тютюнопушенето или колко важна роля могат да имат данъците за ограничаването на употребата на тютюневи изделия. Министерствата на финансите също така често са в близки отношения с тютюневите компании, които активно лобират срещу повишаването на данъците върху тютюна.

Как могат да помогнат представителите на системата за обществено здраве?

Представителите на системата за обществено здраве трябва да се ангажират с:

- 1 / Разбиране на процесите, свързани с данъците върху тютюна (кой какво решава, кога и как);
- 2 / Насочване на общественото внимание към значението, ролята, структурата и ефекта на данъците върху тютюневите изделия;
- 3 / Лобиране в полза на ефикасно повишаване на данъците върху тютюна в полза на общественото здраве и правителствените приходи;
- 4 / Лобиране с цел изравняване на данъчните ставки за всички тютюневи изделия;
- 5 / Създаване на мостове между експертите в здравните министерства и техните колеги в данъчните агенции

- 6 / Директна комуникация с министерствата на финансите
- 7 / Установяване на връзки с членове на парламента, заинтересовани от данъчното облагане на тютюна
- 8 / Насърчаване на контакти между членове на парламента и министерството на финансите с цел обсъждане на въпроси по данъчното облагане на тютюневите изделия

За съжаление експертите по обществено здраве често не са способни ефективно да информират и да лобират пред правителствата, тъй като самите те не притежават достатъчно знания по въпросите на данъчното облагане. Данъчното облагане е сложна материя и се възприема от тях като трудна за овладяване. По тези причини експертите по обществено здраве се затрудняват да:

- Убеждават в полза на положителни данъчни политики;
- Изготвят съгласувани стратегии за повишаване на данъците;
- Ефективно да оборват аргументите, които се фокусират или върху понижаване на данъците, или върху обвързването им с инфлацията.

В отговор на тези предизвикателства е много важно секторът по обществено здраве да реагира положително, за да противодействат на тютюневия бизнес, който е инвестирал сериозно в установяване на връзки с финансовите и данъчните власти. Тютюневата индустрия изтъква некоректно, но убедително, че повишаването на данъците е неподходящ или неефикасен начин за ограничаване на тютюнопушенето, който стимулира нелегалната търговия.

7 Под тютюнева индустрия в случая се разбират всички организации, финансирани от и/или представляващи интересите на тютюневия бизнес.

8 За по-ясен пример, вижте реакцията срещу бюджета за 2012 г. във вестник Guardian

[>> See More](#)



Важни термини и понятия в Информационния пакет – от А до Я

Пропорционални (ад валорни) данъци

Това са данъци, определяни въз основа на стойността на тютюневите продукти (т.е. фиксиран процент от цените на производителя или цените на дребно)

Контрабанден тютюн

Контрабандният тютюн представлява тютюневи продукти, внесени, разпространявани или продавани на територията на страна-членка на ЕС в нарушение на приложимите данъчни, митнически или други фискални закони във въпросната държава или в ЕС

Фалшив тютюн

Производството на фалшив тютюн е нелегално производство, при което на продуктите се слага търговска марка без съгласието на нейния собственик

Индекс на потребителските цени (ИПЦ) – CPI (Consumer Price Index)

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

Външни разходи

На икономически език, външните разходи са отрицателните икономически/социални ефекти, засягащи лица (външи страни), които не са страна по дадено икономическо решение. От гледна точка на тютюнопушенето (и свързаните с него последици), външните разходи могат да включват следните отрицателни ефекти, които не се компенсират от пушачите: намалена производителност и отпуски по

болест, разходи за здравни и социални услуги, разходи вследствие пасивното пушене при непушачите и загубите от пожари, предизвикани от продукти, свързани с тютюнопушенето

Фино нарязан тютюн

Фино нарязаният тютюн е полуготов продукт, продаван насипно. Потребителите на фино нарязан тютюн трябва да купуват отделно тютюн, хартия за свиване и машинки за пълнене или свиване, преди да могат да си приготвят готови за пушене цигари (тип „свий си сам“ – RYO “Roll Your Own”)

Незаконно производство

Незаконното производство е производство, което е в разрез със законите (в случая – на тютюневи продукти. Въпросните закони могат да бъдат данъчни или други (например, свързани с лицензи или монопол), които налагат ограничения върху производството на тютюневи изделия

Широкомащабна организирана контрабанда

Широкомащабната организирана контрабанда на тютюневи изделия включва нелегално транспортиране, разпространение и продажба на големи пратки цигари от организирани престъпни групи, които обикновено не плащат никакви данъци

Полувъншни разходи

Разходи, които са понасяни от непушещи членове на домакинство, в което има пушач



Важни термини и понятия в
Информационния пакет – от
А до Я

Специфични данъци

Тези данъци се налагат като фиксирана стойност на 1000 цигари (или на кутия от 20 цигари, или на всеки къс). Данъкът е един и същ независимо от основната цена и затова той не увеличава разликите в цените между по-скъпите и по-евтините марки

Размери на опаковките

- Една кутия обикновено съдържа 20 цигари
- Един стек обикновено съдържа 10 кутии или 200 цигари
- Един мастербокс обикновено съдържа 50 стека или 10 000 цигари
- В един контейнер има 1000 мастербокса или 10 милиона цигари

Ценова еластичност на търсенето

Това е икономическо понятие, което показва как се променя търсенето на един продукт, когато цената му се измени с 1%. Ценовата еластичност е различна за различните продукти. Продуктите, които са от първа необходимост (или такива като тютюна, които предизвикват зависимост, или такива, които нямат заместители), са по-малко чувствителни към промяна в цените, тъй като потребителите обикновено продължават да ги купуват въпреки поскъпването. Еластичността може да се измери с иконометричен анализ и обикновено е обратно пропорционална на търсенето и потреблението, което означава, че повишаването на цените води до намалено търсене. Ценова еластичност от -0,4, например, показва, че увеличение на цената с 1% ще намали потреблението на продукта с 0,4%. Промяната в цената може да доведе до промяна в броя на хората, използващи продукта, както и до промяна в количеството на купувания продукт

Частни разходи (или вътрешни разходи; обратното на външните разходи)

Разходите, плащани от отделни лица, които са свързани с техния пазарен избор с цел максимизиране на ползата/удоволствието

Дребна контрабанда

Дребната контрабанда представлява купуване от отделни лица или малки групи хора на тютюневи продукти от страни с ниски данъци и препродаването им в страни с високи данъци

Контрабанда

Контрабанда е търговия с нелегално внесени продукти

Данъчна тежест

Данъчната тежест е размерът на данъка, с който се облага продукт или доход. Тя може да зависи от няколко фактора, включително от размера на приходите, от националното законодателство и текущите размери на данъците

Данъчно въздействие

Данъчното въздействие представлява анализ на ефекта на даден данък върху разпределението на икономическото благосъстояние. Данъчното въздействие „пада“ върху онази група от обществото, която в края на краищата понася данъчната тежест

Среднопретеглената продажна цена на дребно (СППЦД) – WAP (weighted average retail selling price)
Среднопретеглената продажна цена на дребно 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 база на данните от изминалата календарна година



Принципи на данъчното облагане на тютюневите изделия

Данъчното облагане на тютюневите изделия има три основни цели:

- Да повиши приходите;
- Да насърчи опазването на здравето, като ограничава потреблението (т.е. като данък, ограничаващ разходите);
- Да коригира външните разходи.

Тютюневите изделия се различават от повечето потребителски стоки, тъй като не са от първа необходимост и са свързани със значителни социални разходи (наричани „външни“). Те включват разходи за здравеопазване, свързани с причинени от тютюнопушенето заболявания, разходи, свързани с жертвите на пасивното пушене и разходи заради намалена продуктивност, които не се възстановяват от пушачите. Тези разходи оправдават намесата на държавата с цел регулиране на потреблението на тютюневи изделия и са икономическа обосновка за облагане на тютюневите продукти с данъци. Част от данъчните приходи могат да се използват за покриване на свързаните с тютюнопушенето външни разходи.

Според икономическата литература наличието на някои частни (вътрешни) разходи също оправдава намесата на държавата в личните решения, свързани с тютюнопушенето. Обосновката е, че не всички взимат под внимание негативните ефекти, които тютюнопушенето

ще окаже върху здравето им в бъдеще, и/или риска и цената на никотиновата зависимост, тъй като хората обикновено започват да пушат, докато са млади, когато все още не осъзнават, че никотинът води до пристрастяване. В този случай ролята на акциза върху тютюневите изделия е да ги направи по-малко достъпни и така да ограничи пушенето в момента и в бъдеще.⁹

Какво представлява оптималната данъчна ставка?

Има различни гледни точки по въпроса какво представлява оптималната данъчна ставка:

- От гледна точка на общественото здравеопазване → тази, която ще накара всички да откажат цигарите;
- От гледна точка на правителството → която максимизира приходите, но и която ще подобри здравето и ще намали разходите за здравеопазване и други, свързани с тютюнопушенето разходи;
- От икономическа гледна точка → която е ефикасен източник на приходи от данъци и която коригира външните и вътрешните ефекти, свързани с тютюнопушенето.

Важно е да се имат предвид тези гледни точки, когато се лобира за повишаване на данъците.

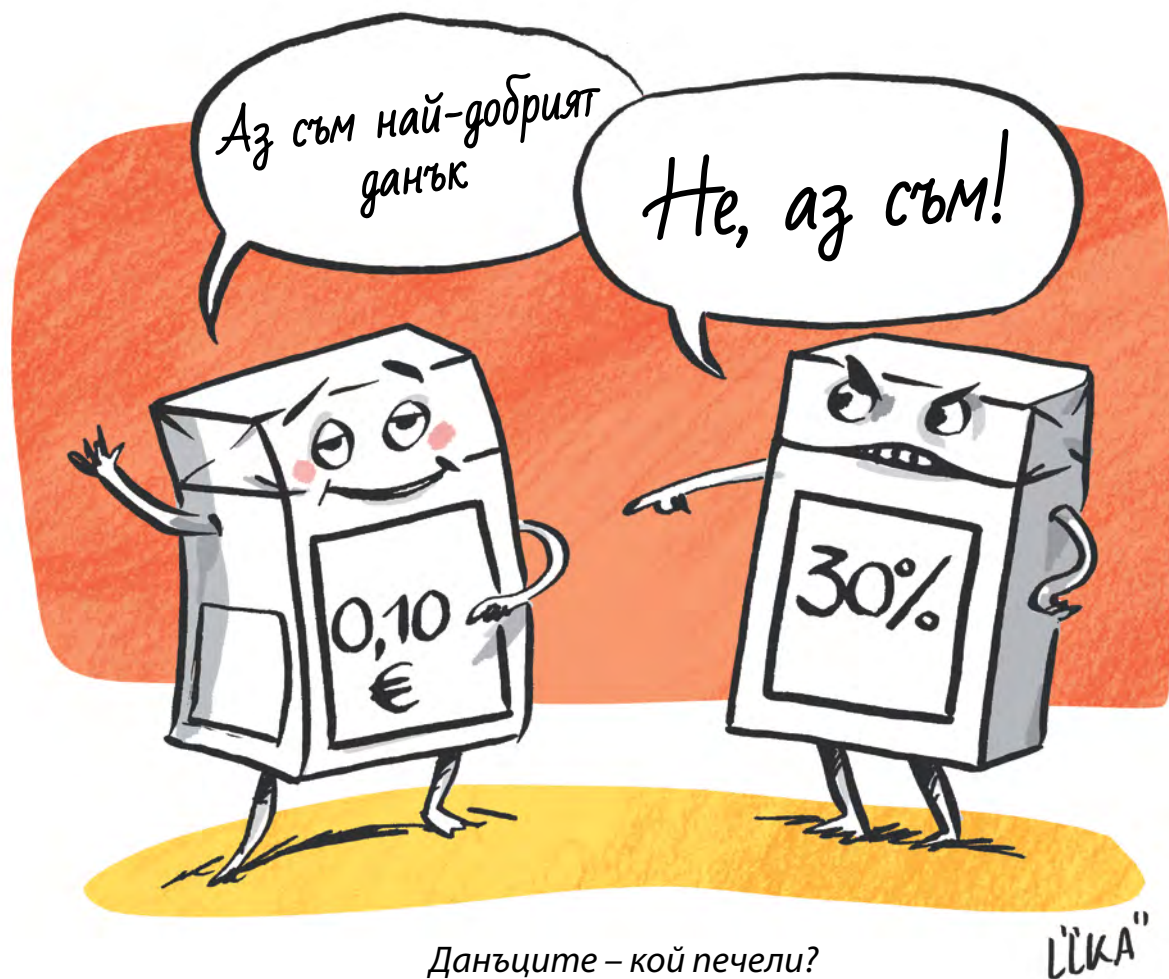
⁹ Откъс от "The Aspect Consortium", публикация на Европейската комисия, октомври 2004 г., стр. 76

Структура на данъка върху тютюневите изделия

В ЕС промишлено обработеният тютюн се облага с три вида данъци – два вида акцизи и данък добавена стойност (ДДС).

- **Специфичните (или фиксирани) акцизни ставки** се налагат като строго определена ставка върху единица от даден продукт. Размерът на ставката е един и същ независимо от основната цена и затова този данък не увеличава ценовата разлика между по-евтините и луксозните марки.

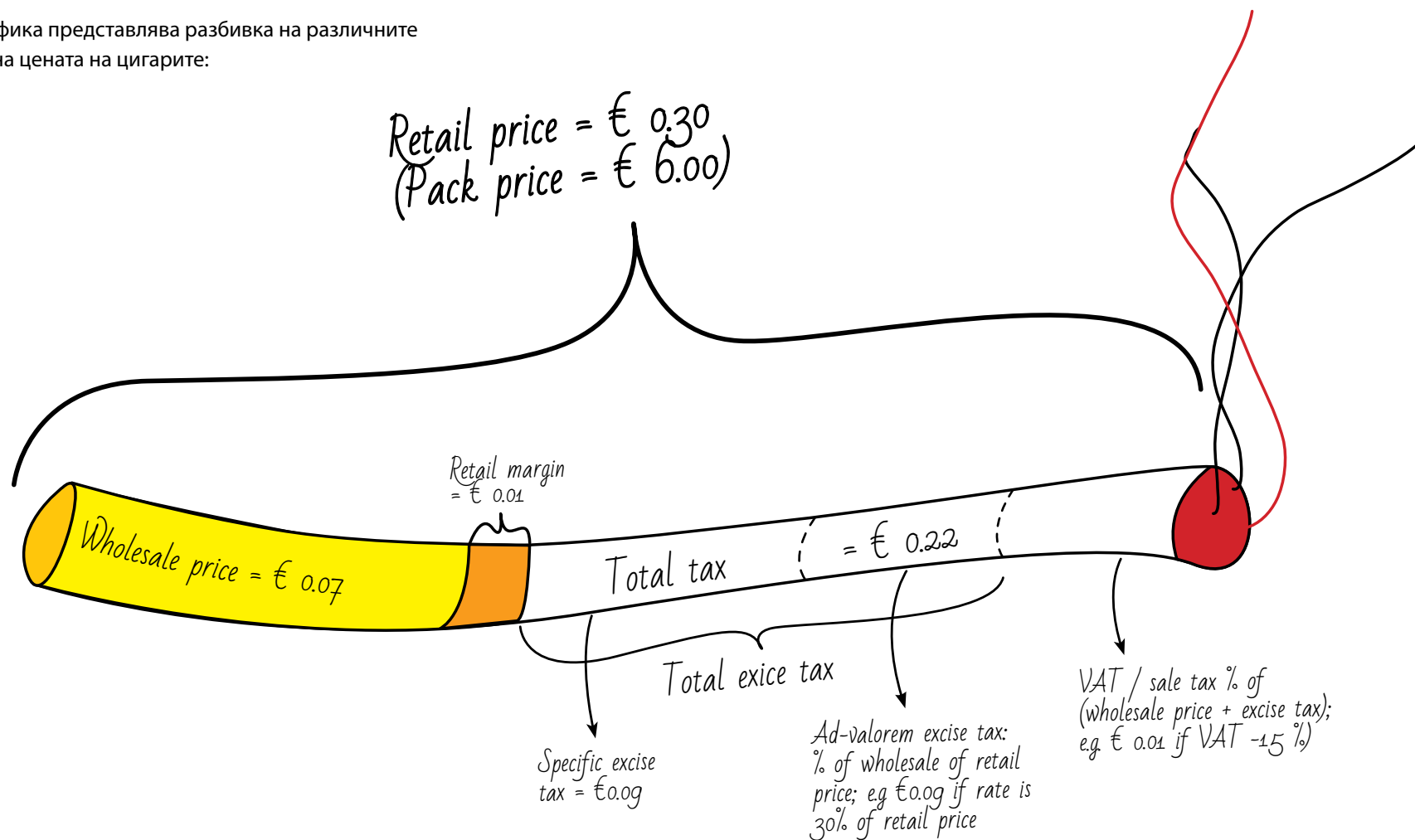
- **Пропорционалните акцизни ставки** (ад валорни) представляват процент от цената на дребно на тютюневите продукти (т.е. установен процент от цените на производителя или цените на дребно). За разлика от специфичния акциз, пропорционалната ставка увеличава ценовата разлика между по-евтините и луксозните марки, когато има инфлация и/или когато производителите повишават цените. Размерът на събрания данък е защитен от инфлацията и се увеличава с всяко повишение на цените.





Какво формира цената на една цигара?

Следната графика представлява разбивка на различните компоненти на цената на цигарите:

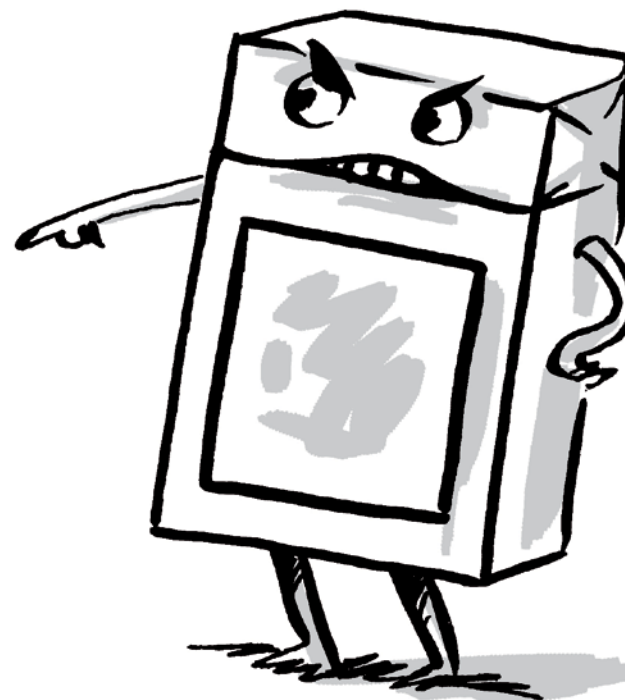


Сегашният закон на ЕС за данъка върху тютюна (преди 1 януари 2014 г.) определя:

- Специфична данъчна ставка между 5% и 76.5% от общия размер на данъка: (специфичен акциз + пропорционален акциз и данък добавена стойност);
- Акциз, не по-нисък от 57% от среднопретеглената продажна цена на дребно: (изключение са страните с данъчна ставка от най-малко 101 евро за 1000 цигари);
- Минимален акциз от € 64 на 1000 цигари независимо от среднопретеглената продажна цена на дребно.

Директива 2010/12/ЕС от 12 февруари 2010 г. определя след 1 януари 2014 г.:

- Специфичен данък между 7.5% и 76.5% (специфичен акциз + пропорционален акциз и данък добавена стойност);
- Акциз, не по-нисък от 60% от среднопретеглената продажна цена на дребно, с изключение на страните, които са определили данък от най-малко 115 евро на 1000 цигари;
- На България, Естония, Гърция, Латвия, Литва, Унгария, Полша и Румъния се разрешава преходен период до 31 декември 2017 г.;
- Минимален акциз от € 90 на 1000 цигари независимо от среднопретеглената продажна цена (изключение се допуска за същите страни до 31 декември 2017 г.).



Влияние на данъчната структура

Ако се използва правилно, данъчното облагане може да повиши крайната цена на тютюневите изделия. Трябва да се отбележи обаче, че двата вида акцизи – специфичен и пропорционален – имат различно влияние (когато се използват в различни комбинации) върху цялостната крайна цена на тютюневите изделия.

Специфичен данък

- 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 постоянно регулиране, за да може да има едно и също икономическо влияние
- Не позволява на производителите на тютюневи изделия да манипулират цените, за да намаляват данъчните си задължения
- Ограничава ценовата конкуренция и е подкрепян от производителите на цигари от висок клас
- Данъчното задължение за бизнеса не се изменя с промяна в производствената (заводска) цена

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 е за налагане
- По-ефективен е по отношение на общественото здраве, като се има предвид, че данъчното въздействие се увеличава с инфлацията

Недостатъци

- Необходимо е периодично да се повишава, за да догонва инфлацията и доходите
- Подтиква бизнеса да повишава цените с цел увеличаване на печалбата

Пропорционален данък

Предимства

- Приспособява се към инфлацията
- Данъчните задължения се увеличават с повишаването на цените

Недостатъци

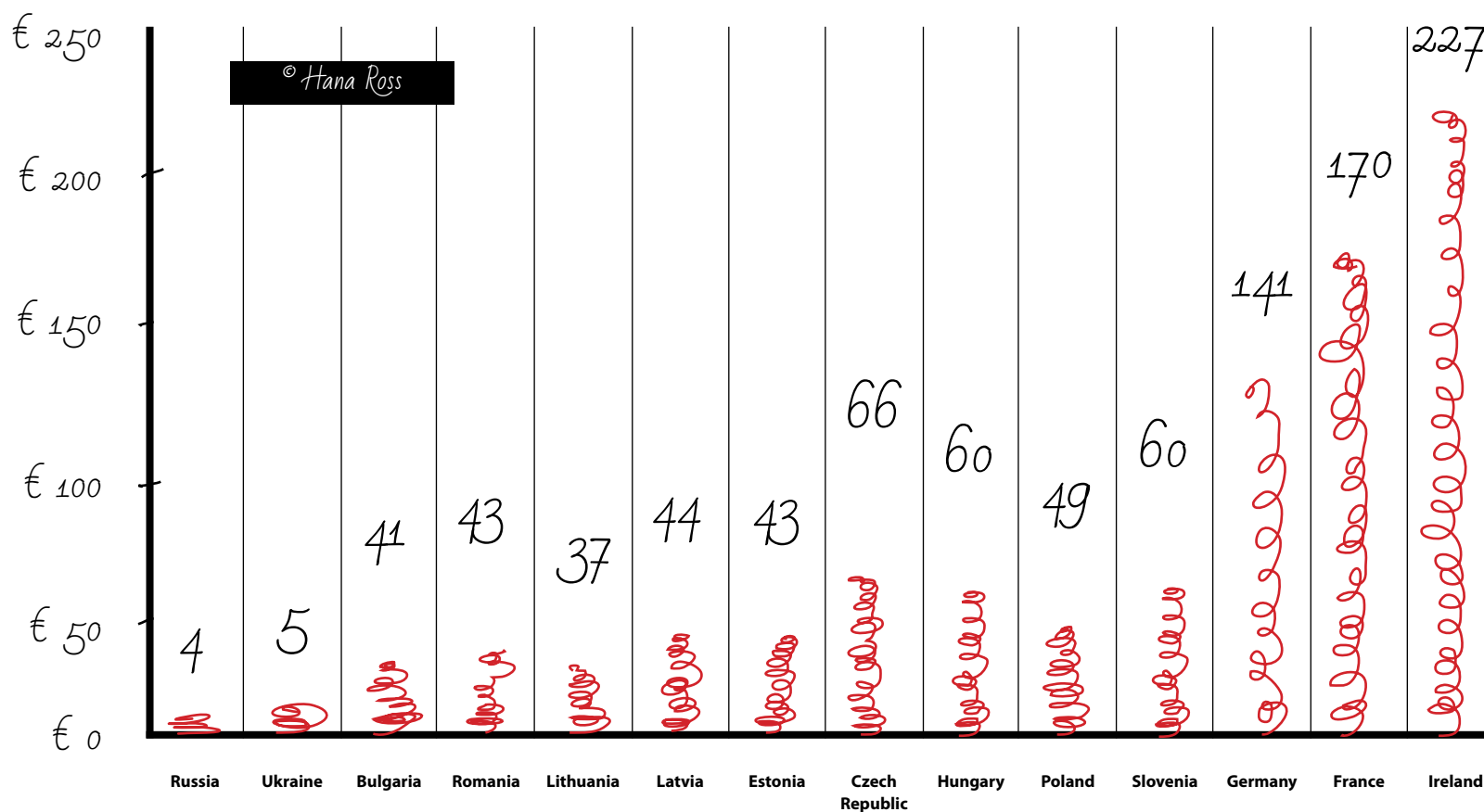
- Бизнесът може да упражнява по-голям контрол върху размера на плащания данък чрез манипулиране на производствените цени
- Води до по-големи разлики в цените, което позволява на пушачите да избегнат повишаването на данъците, като преминат на по-евтини тютюневи изделия (т.е. от висок клас цигари към насипен тютюн)
- По-скъп е за прилагане, тъй като изисква да се следят както стойността, така и обемът на различните продавани марки
- Пропорционалният данък насърчава ценовата конкуренция, което може да доведе до по-ниски цени



*** Най-добрата практика: комбинация от специфичен и пропорционален данък ***

Страните в ЕС използват данъчна структура, която комбинира пропорционален и специфичен акциз. Освен това държавите са задължени да определят „данъчен праг“ – минимален общ данък, с който се облага всеки къс цигара, за да гарантират опазването на общественото здраве и събирането на заложените в бюджета приходи. Важно е този праг и размерът на данъците във всяка страна да се изравнява с инфлацията, за да се запази възпиращият ефект на акциза.

Поаради различните данъчни структури и ставки, през януари 2008 г. в Европа има огромни разлики в размера на данъка/акциза върху 1000 цигари:



Въздействие на инфлацията

Ако данъците не се повишават в съответствие с инфлацията, това на практика представлява понижаване на данъците. В резултат тютюнопушенето ще се увеличава, а приходите от тютюневите изделия ще спадат.

- Специфичният данък може да бъде компрометиран от инфлацията и повишаващите се доходи, поради което е необходимо да бъде индексирани, за да не изостава от нивата на инфлацията и доходите
- Пропорционалният данък автоматично се нагажда към инфлацията, но само ако производствените цени растат заедно с инфлацията. Пропорционалният данък не се нагажда към нарастването на доходите.

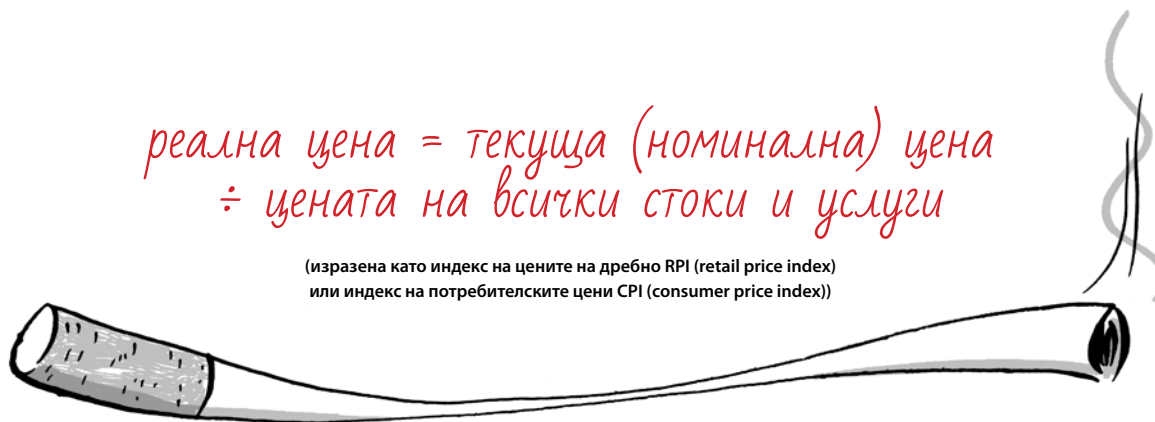
Затова е важно да се лобира за автоматично индексирание на специфичния данък с инфлацията и нарастването на доходите, ако това е политически приемливо.

Компенсирание на инфлацията

Ако специфичният данък не се индексирани, инфлацията може да ограничи ефекта му върху потреблението на тютюневи изделия. Важно е да се обърне внимание на реалните цени на тютюневите изделия:

реална цена = текуща (номинална) цена
÷ цената на всички стоки и услуги

(изразена като индекс на цените на дребно RPI (retail price index)
или индекс на потребителските цени CPI (consumer price index))



Въздействие на нарастването на доходите – Достъпност

Страните, в които нивата на доходите нарастват, трябва да се замислят върху достъпността на тютюневите изделия – комбинирания ефект от цените и доходите. Този ефект зависи както от цените, така и от еластичността на доходите.

Ограничаване на консумацията може да се постигне, като се намали достъпността на тютюневите изделия. Няколко фактора определят способността на населението да си позволи тютюневи продукти:

- 1 / Текущите нива на данъчно облагане;
- 2 / Текущата цена на дребно на тютюневите продукти;
- 3 / Средният доход;
- 4 / Ръстът на доходите;
- 5 / Нивото на инфлацията;
- 6 / Достъпът до евтин тютюн (цигари на промоция, „свий си сам“, освободени от данъци и контрабандно внесени тютюневи изделия).

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

Достъпността може да се измери с помощта на:

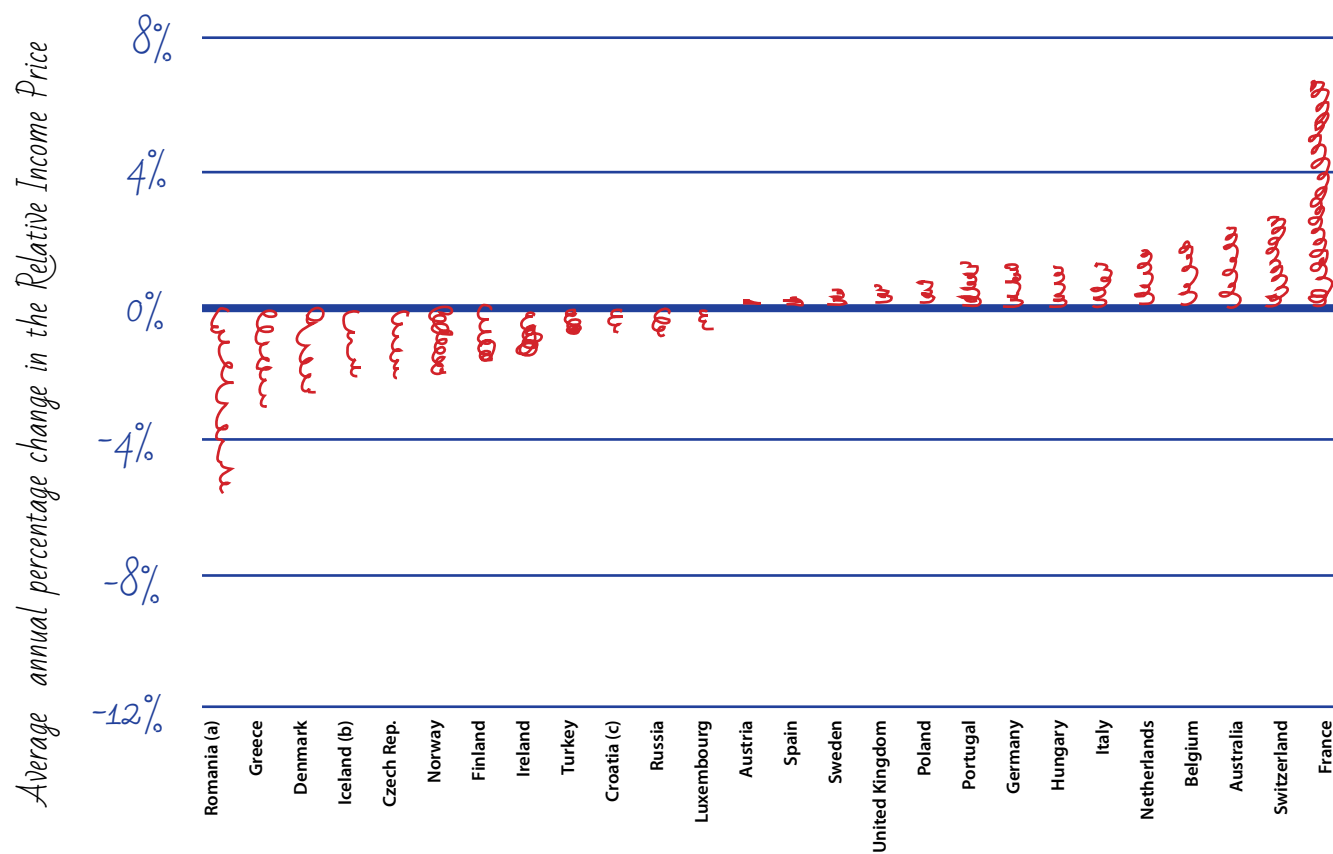
- Относителна цена спрямо дохода (RIP – Relative income price): % от БВП на глава от населението, с който могат да се купят 100 кутии цигари или;
- Минути труд, с които може да се купи една кутия – колко дълго трябва да се труди един работник, за да си купи кутия цигари.





Contents

Промени в достъпността в Европа 1990 – 2008 ¹⁰

¹⁰

Източник: Evan Blecher, *Relative income price* (Икономиката на контрола върху тютюна в страните с ниски и средни доходи; Докторска дисертация по философия, Факултет по икономика в Кейптаунския университет, април 2011 г.)

a / Румъния: 1994-2008 г.
b / Испания: 1999-2008 г.
c / Хърватия: 1998-2002 г.

Как тютюневата индустрия реагира на облагането с данъци

В интерес на тютюневите компании е да поддържат нивото на данъците възможно най-ниско, за да бъдат тютюневите изделия сравнително евтини, което им гарантира повече продажби и по-големи печалби.

Тютюневата индустрия оказва огромен натиск с всички средства върху правителствата да намаляват или да увеличават данъците.

Те успяват систематично да манипулират данъчните системи в отделните страни, като предоставят невярна информация, че:

- 1 / правителствата ще реализират по-високи приходи, като понижат данъците и/или
- 2 / приходите ще намалееят след увеличаване на данъците.

Освен това международните тютюневи компании стават съучастници в контрабандата, за да разширят пазарите си, да навлязат на пазари с местен монопол или за да избегнат данъци.

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



Как да изчислим влиянието на данъка

За да се изчисли как цените на тютюневите продукти влияят върху потреблението могат да се използват данни за предишни периоди. Това влияние се измерва с ценовата еластичност на търсенето на тютюневи изделия. Изчисляването на тази еластичност може да се използва, за да се предвиди влиянието на текущи или предлагани промени в цените и данъците върху консумацията на тютюн в бъдеще, приходите от данъци и броят на бъдещите смъртни случаи, свързани с употребата на тютюн.

След увеличение на цената/данъка, свиването на цялостното потребление на тютюневи изделия може да бъде анализирано с помощта на ценовата еластичност на търсенето. Тя обикновено е отрицателно число¹¹, което отговаря на процентното свиване на потреблението в отговор на увеличение на цената на тютюневите изделия с 1%. Например еластичност от -0.4 означава, че увеличение на цената с 1% ще доведе до намаляване на потреблението с 0.4%. Обикновено половината от въздействието е върху разпространението на тютюнопушенето, а другата половина от въздействието е върху количеството тютюневи изделия, употребявани от хората, които няма да се откажат от вредния навик заради по-високите цени.

Ценовата еластичност на търсенето може да варира в различните национални системи, следователно когато се говори за ограничаване на разпространението на тютюнопушенето, трябва да се вземат предвид конкретните данни за всяка страна. Увеличение на цената с 10% в една страна може да няма същия ефект върху потреблението, както в друга, въпреки че ценовата еластичност на търсенето е почти еднаква в развитите страни, като например, тези в ЕС.

¹¹ 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 цената нараства, което на практика е необичайно.

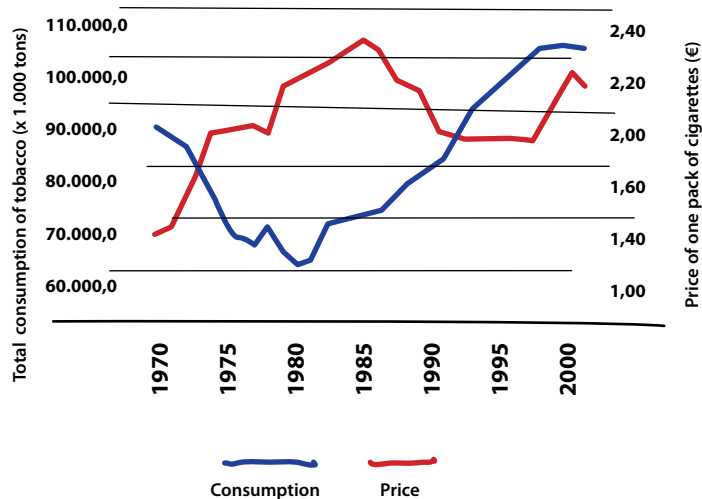


Обратна зависимост между потреблението на тютюневите изделия и цената

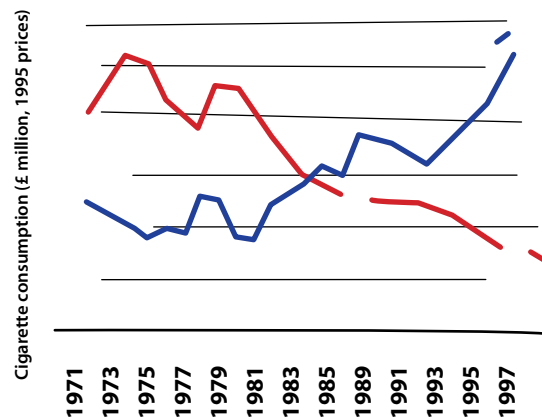
Въпреки че тютюневата индустрия твърди обратното, изследвания в различни страни, провеждани дълги години, ясно показват, че търсенето на тютюневи изделия е чувствително към повишаването на цените, но не в такава степен, както при повечето стоки, които не са от първа необходимост.

Следващите три графики, изобразяващи връзката между размера на данъците и потреблението, показват тази зависимост:

Италия 1970 - 2005¹²

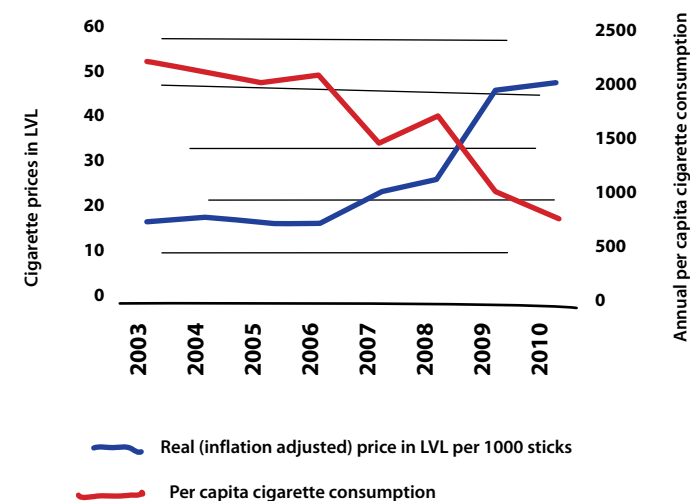


Великобритания
1971 - 1997



Latvia 2003 - 2010

(Per Capita Consumption and Real
Cigarette Prices)



¹² Gallus S, Townsend J и др., Цена и потребление на тютюневи изделия в Италия през последните три десетилетия. *European Journal of Cancer prevention*, 2003 г.; том 12, брой 4.



Сравнително ниската ценова еластичност на търсенето на тютюневи изделия означава, че повишаването на данъците, както ще покажем по-късно, винаги ще гарантира по-високи приходи. Резултатите от изследванията недвусмислено подкрепят този факт в най-различен контекст.¹³ Облагането на тютюневите изделия с данъци представлява прехвърляне на ресурси, които вече са създадени в икономиката (поради което те не допринасят за БВП), т.е. парите, похарчени от пушачите, се прехвърлят към държавната хазна, а оттам към гражданите чрез финансирани от бюджета услуги.

Важни забележки:

- Потреблението на тютюневи изделия обикновено нараства с повишаването на доходите, като същото се случва с общите приходи от данъците върху тютюневите изделия (еластичността на търсенето спрямо дохода е положителна);
- Производството и вносът лесно могат да бъдат следени от правителството, поради което събирането на данъци би следвало да е сравнително лесно.

¹³ Откъс от Консорциум ASPECT, октомври 2004 г., стр. 76 – Бележката за контекста = Townsend J., Цена и потребление на тютюневите продукти. BMJ 1998, 52: 132-142



Повишаването на данъците върху тютюневите изделия и тютюнопушенето в ЕС

Заради повишаването на данъците потреблението на цигари в целия ЕС се понижи с малко над 10% между 2005 и 2006 г. В 15-те стари страни-членки повишаването на данъците със средно 33% между 2002 и 2006 г. доведе до спад в тютюнопушенето с 16%. В по-новите страни-членки подобно увеличение на данъка от 34% от присъединяването им през 2004 г. до края на 2006 г. намали тютюнопушенето с едва 1%. Причината за това минимално понижение вероятно е в сравнително ниските първоначални нива на данъците и много ниската ценова еластичност на търсенето. Всички изследвания показват, че повишаването на данъците върху цигарите увеличава приходите в хазната и ограничава тютюнопушенето с незабавен ефект. Допълнителните държавни приходи от по-високите данъци могат да се насочат към мерки за насърчаване на здравето и спиране на тютюнопушенето.

От друга страна продаденото в ЕС количество фино нарязан тютюн, който се облага с много по-ниски данъци, се е увеличило с около 10% за същия период. Поради това Европейската комисия предложи да се повишат данъците върху фино нарязания тютюн, за да се стимулират хората да се откажат от употребата на всякакви тютюневи продукти.¹⁴

¹⁴ Откъсът е от „Разяснения върху данъчното облагане и незаконната търговия“ на Партньорството за среда без тютюнев дим – www.smokefreepartnership.eu (от януари 2011 г.)

Как повишаването на данъците влияе върху държавните приходи

Ползите от увеличаването на акциза върху тютюневите изделия над нивото на инфлацията са:

Незабавно след повишаването на данъка се наблюдава увеличение на държавните приходи от данъците върху тютюневите изделия.

Както посочва Townsend (1996), ценовата еластичност на тютюневите изделия (т.е. чувствителността на цялостното потребление на тютюневите изделия към тяхната цена, а не еластичността на разпространението, която обсъдихме по-рано) е -0.5 в нашия централен сценарий. Еластичността на потреблението показва как се променя общото количество консумиран тютюн/цигари при изменение в цената с 1%. Еластичността на разпространението е промяната в съотношението на възрастното население, което пуши, в резултат на промяна в цената с 1%.

Това означава, че повишаването на цената на тютюневите продукти води до увеличаване на държавните приходи.

See the next examples as evidence:



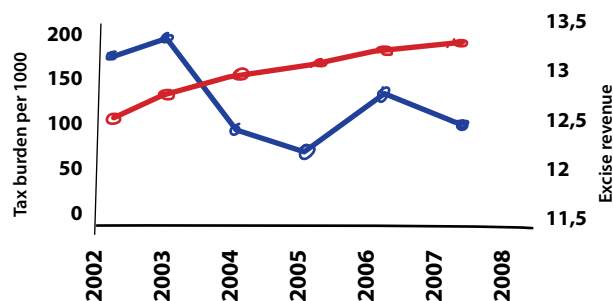
Contents

Вижте следващите примери като доказателство:

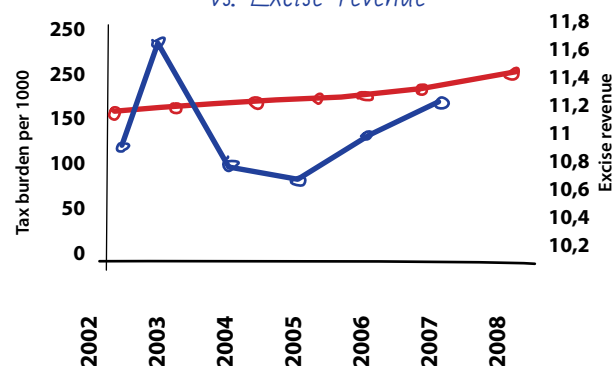
Continued from previous page



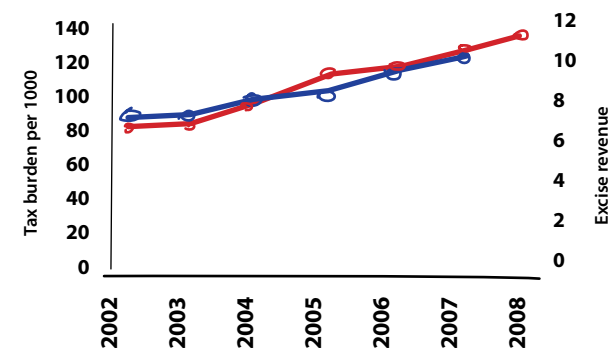
Germany - Tax burden
vs. Excise revenue



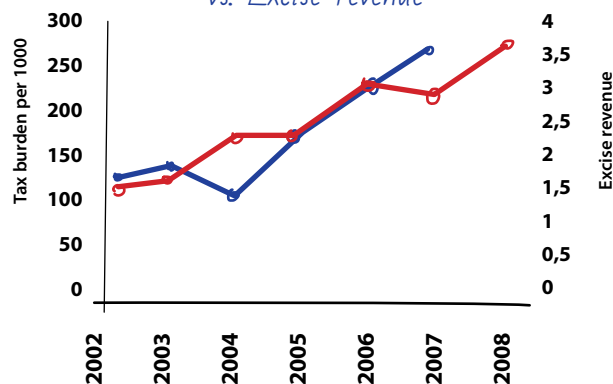
UK - Tax burden
vs. Excise revenue



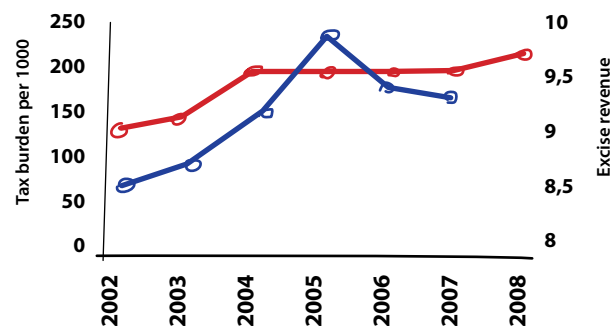
Italy - Tax burden
vs. Excise revenue



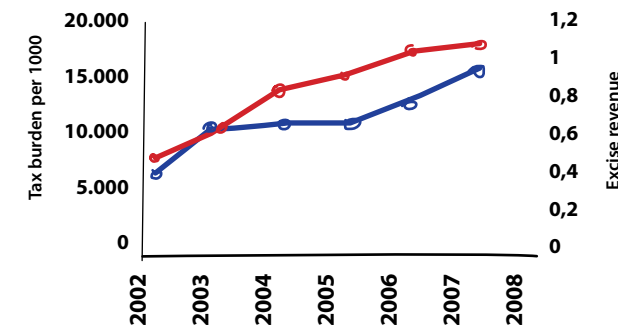
Poland - Tax burden
vs. Excise revenue



France - Tax burden
vs. Excise revenue



Hungary - Tax burden
vs. Excise revenue





Contents

Как да изчислим ефекта върху държавните приходи

Ефект върху данъчните приходи – прост метод!

- Данъчните приходи преди увеличението = данък преди увеличението T1 x продажби преди увеличението Q1
- Данъчните приходи след увеличението = данък след увеличението T2 x продажби след увеличението Q2
- **Дори в страните, в които търсенето е най-чувствително към цените, не е възможно да се намалят приходите при увеличение на данъците; даже не е възможно да се стигне близо до такава ситуация!**

По-конкретно:

Ако цените се увеличат с 10% (от P1 до P2) и еластичността (E) е -0.4 , тогава $Q2/Q1 = 1.1^{-0.4} = 0.96$, което означава, че тютюнопушенето намалява с 4%

Ако цените се увеличат с 20%, тогава

$Q2/Q1 = 1.2^{-0.4} = 0.93$, което означава, че тютюнопушенето намалява със 7% (не с 8%, както би могло да се очаква, тъй като функцията е експоненциална)

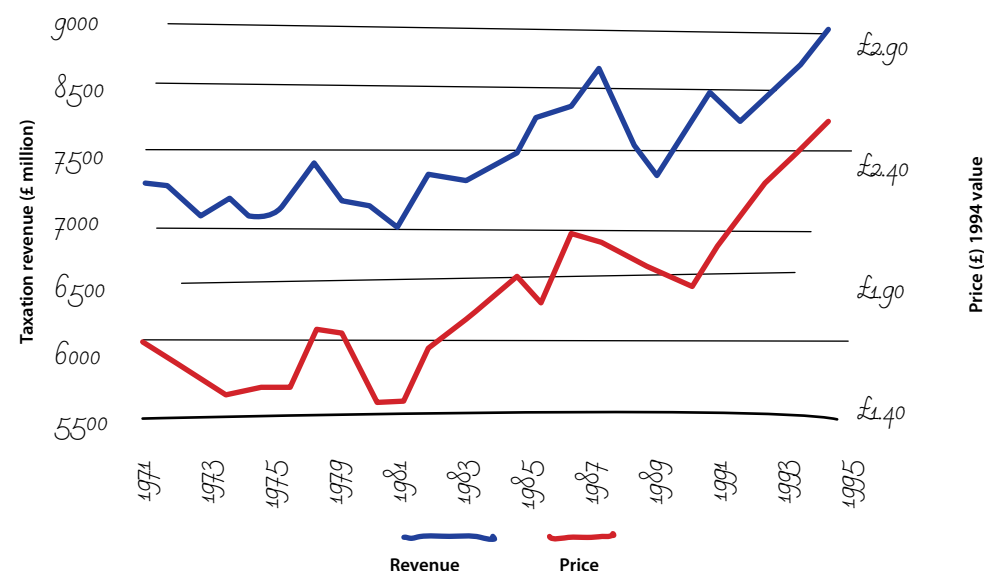
- Ако T1/P1 е около 70%, данъчните приходи ще се повишат, стига ценовата еластичност да е по-висока от -1.4
- Всички изследвания показват, че ценовата еластичност е много по-висока (-0.2 до -0.9)
- Затова ако T/P е 0.7 и E = -0.5, еластичността на данъчните приходи е 0.65
Или ако T/P е 0.5 и E = -0.4, еластичността на данъчните приходи е 0.8

ПРИМЕР 1

Ако данъкът върху цигарите се вдигне с 30%, а E = -0.5 и T/P = 0.7

- Данъчните приходи трябва да се повишат с около 20% и
- Потреблението на цигари трябва да се свие с около 10%
- Ако повишението на данъка не бъде изцяло одобрено, тогава потреблението на цигари ще се намали с по-малко, но държавните приходи ще нараснат с повече

Tobacco Taxes and Revenues in UK



ПРИМЕР 2

Ако данъкът върху цигарите се вдигне с 20%, а E = -0.5 и T/P = 0.7

- Данъчните приходи трябва да се повишат с около 12.5% и
- Потреблението на цигари ще се свие с около 6.3%

Ползите за правителството от увеличаването на данъците върху тютюна

Ползите за правителството от увеличаването на данъците са следните:

Спестяват се разходи за здравеопазване – да вземем за пример Великобритания: През 2006 г. Националната здравна служба (NHS) похарчи 2.7 милиарда паунда (3.2 милиарда евро) за лечение на причинени от тютюнопушене заболявания в Англия. С намаляването на риска от заболявания (вследствие на ограниченото разпространение на тютюнопушенето и намаления риск за бившите пушачи), намаляват 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 непушачите. Тъй като повече хора се отказват от тютюнопушенето, тяхната производителност нараства заради по-рядкото отсъствие от работа.

Спестяват се разходи за помощи за болни и хора с увреждания – тютюнопушенето води до увеличаване на заболяемостта сред населението, както и до по-висока смъртност. Ограничаването на тютюнопушенето чрез повишаване на данъците води до намаляване на разходите за помощи за хора в активна трудоспособна възраст с дългосрочни здравни проблеми (като помощите за заетост и поддръжка, и обезщетенията за хората с увреждания).

Печалби от производителността вследствие на по-ниската смъртност – фактът, че хората живеят по-дълго, сочи, че имат по-голям шанс да оцелеят и да се трудят, докато достигнат средната възраст за пенсиониране. Поради тази причина ограничаването на разпространението на тютюнопушенето би довело до печалби от производителността заради ограничената смъртност.

Повече години живот – фактът, че хората живеят по-дълго и са в по-добро здравословно състояние, сам по себе си е от полза за тези хора и за обществото като цяло. За пример може да послужи предпочитаната от британското правителство оценка за „човешката цена“ на превенцията на смъртните случаи (малко под 1 милион паунда) за изчисляване на стойността на тези допълнителни години живот за хората, които се отказват от тютюнопушенето (или никога не започват) заради по-високите цени.

Повече събрани данъци заради по-рядкото отсъствие от работа – увеличената производителност вследствие на по-рядкото отсъствие от работа сред отказалите се от тютюнопушенето (или тези, които не започват да пушат) след повишаването на данъка води до 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 заради това, че са се отказали от тютюнопушенето (или не са започнали да пушат) заради увеличените данъци, ще работят по-дълго и ще плащат по-високи данъци върху дохода и социални осигуровки на държавата. Освен това те ще харчат и поне част от допълнителния си разполагаем доход и съответно ще плащат повече ДДС.



Толкова много ползи

Данъчното облагане на цигарите и бедността – регресивен ли е данъкът?

Хората с по-ниско социално-икономическо положение обикновено пушат повече от останалите и затова непропорционално страдат от свързани с тютюнопушенето болести, особено рак, сърдечни заболявания и хронични обструктивни заболявания на дихателните пътища.

Въпреки че хората с по-ниско социално-икономическо положение ще плащат повече данъци, ако продължат да пушат, при тях ценовата чувствителност (еластичност) е по-висока в сравнение с останалите, поради което те е по-вероятно да реагират на увеличение на цената, като спрат да пушат или намалят потреблението на тютюневи изделия. Затова повишаването на цената може да ограничи тютюнопушенето сред тази група хора повече от всяка друга интервенция и в крайна сметка да доведе до подобряване на здравето.

Освен това облагането с данъци само по себе си действа в допълнение към и в подкрепа на здравнообразователните послания по отношение на негативните последици от тютюнопушенето – особено за хората, върху които здравнообразователните материали за рисковете, свързани с употребата на тютюневи изделия, нямат голям ефект.

Трябва да се отбележи, че е необходимо правителствата да бъдат насърчавани да използват процент от приходите от данъците върху тютюневите изделия за подпомагане на развитието, здравеопазването и/или прекратяване на тютюнопушенето при хората с по-ниско социално-икономическо положение.



Лъжата за
регресивния данък



Целево предназначение на средства

Целевото предназначение на приходите от данъци представлява определяне на процент от приходите от повишените данъци върху тютюневите изделия за развитие, здравеопазване, образование или стимули за подобряване на обществено здраве.

Целево предназначение на приходи от данъци могат да бъдат използвани от правителствата по предназначение за:

- Подкрепа на дейностите с цел контролиране на тютюнопушенето (като Тайланд и Калифорния);
- За контрол на тютюнопушенето и насърчаване на здравето (в страни като Финландия, Румъния, Естония, Полша, Словения, Литва);
- За здравеопазване или здравно осигуряване (в страни като Великобритания, Гърция, Ирландия, Португалия, Австрия).

Други страни могат да използват постъпленията от данъците върху тютюневите изделия за общо развитие или за други цели.

Международна/глобална перспектива

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

РККТ е наднационално споразумение, което има за цел „да защити сегашното и бъдещето поколение от разрушителните здравни, социални, екологични 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 тютюна и да ограничат използването му във всичките му форми по целия свят.

РККТ и данъчното облагане

Всички страни, прилагащи РККТ, трябва да имат предвид свързаните с общественото здраве цели, когато определят данъчните си политики. Те са изложени в членове 6 и 15 на споразумението:

Член 6 постановява, че страните по договора трябва да:

- Признаят, че ценовите и данъчните мерки са ефикасно и важно средство за ограничаване на употребата на тютюневи изделия;
- Прилагат данъчни политики и, където е възможно, 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;
- Забранят или ограничават продажбите и/или вноса на безмитни тютюневи продукти и такива без акциз от лица, пътуващи в чужбина.

Международна/глобална перспектива

Член 15 постановява, че страните по договора трябва да:

- Наблюдават и събират данни за трансграничната търговия с тютюневи продукти, включително за нелегалната търговия;
- Прокарат закони или да засилят съществуващите мерки за борба с нелегалната търговия с тютюневи изделия;
- Унищожават фалшивите и контрабандните тютюневи изделия;
- Приемат и приложат мерки за наблюдение и контрол върху разпространението на тютюневи изделия.

Последните промени от Четвъртата конференция на страните по РККТ

Отчитайки необходимостта от силно международно сътрудничество за елиминиране на нелегалната търговия с тютюневи изделия, страните по РККТ на СЗО създадоха преговарящ орган, който да разработи протокол за борба с нелегалната търговия с тютюневи изделия.

Над 135 страни по РККТ проведоха 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. постигнаха консенсус за текста на Протокол за елиминиране на незаконната търговия с тютюневи изделия. Този текст е договорен като допълнително споразумение, или протокол, към РККТ. Член 15 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 определя също и какво представлява нелегална дейност и постановява подходящи мерки за контрол и международно сътрудничество.

Съгласно Протокола, страните предложиха да се установи глобална система за проследяване и засичане на тютюневите изделия и постигнаха споразумение за други мерки, включително лицензиране, наказателна отговорност, контрол, обмен на информация и взаимна правна помощ. Тези мерки имат за цел да противодействат и в крайна сметка да елиминират нелегалната търговия с тютюневи изделия.

Протоколът ще бъде внесен за обсъждане и приемане на Конференцията на страните по РККТ на СЗО в Сеул, Република Корея, през ноември 2012 г.

След като бъде приет, той ще стане първият Протокол на РККТ на СЗО, което само по себе си е първото и единствено глобално здравно споразумение, договаряно под егидата на Световната здравна организация. Протоколът ще влезе в сила, след като бъде ратифициран от 40 държави.



Европейска перспектива: действащата директива на ЕС за данъчно облагане на тютюневите изделия

Законодателството на Европейския съюз оказва огромно влияние върху размера на данъците върху тютюневите изделия в Европа. То определя минимален акциз за всички страни в ЕС, както се посочва по-надолу:

„Общият акциз (специфичен акциз и пропорционален акциз, с изключение на ДДС) върху цигарите представлява най-малко 57% от среднопретеглената продажна цена на дребно на освободените за потребление цигари. Този акциз е не по-нисък от 64 EUR за 1000 цигари, независимо от среднопретеглената продажна цена на дребно.“

[Директива 2010/12/ЕС на Съвета](#)¹⁵ от 16 февруари 2010 г. осъвременява правилата за данъчно облагане на тютюневите продукти в ЕС, за да се гарантира по-високо ниво на общественото здраве. В нея понятието за най-търсена ценова категория (НТЦК – MPPC – most popular price category) е заменено със среднопретеглена продажна цена на дребно (СППЦД – WAP – weighted average retail selling price) като референтна стойност за минималните изисквания на ЕС. Това е уместно, тъй като в днешно време пазарите са много по-динамични, с няколко популярни марки и често променящи се цени на цигарите. Замяната на НТЦК със СППЦД за всички цигари с цел определяне на данъчна основа гарантира прозрачност и равни условия за производителите. Освен това, в опит да се подчертаят целите, свързани с човешкото здраве, паричното минимално мито ще се прилага за всички цигари и ще се повишава постепенно през следващите пет години до €90 за всички цигари, независимо от размера на СППЦД, с общ акциз, не по-нисък от 60% от СППЦД.

Това повишаване на минималните акцизи ще намали разликата в цените между най-евтините и най-скъпите цигари в ЕС. От 1 януари 2011 г. минималният данъчен праг вече няма максимален таван. От 1 януари 2014 г., специфичният компонент на акциза не може да е 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.¹⁶

Член 168 от Лисабонския договор

Правилата за данъчно облагане на тютюневите изделия в ЕС трябва да отразяват промените в политиката на ЕС като Член 168 от Лисабонския договор, който постановява, че всички европейски политики следва да гарантират висока степен на опазване на човешкото здраве.

Шенген и Европейската икономическа зона

Зоната без граничен контрол и зоната за свободна търговия в континентална Европа позволяват свободното придвижване на хора и стоки. Транспортът на тютюневи изделия е контролиран – отделни лица могат да пренасят до 800 цигари, 400 пурети, 200 пури и 1 кг тютюн¹. Ако бъдат спрени за проверка от митнически служители и ако пренасят по-големи количества през граница, лицата ще трябва да докажат, че тютюневите изделия са за лична употреба. Естеството на тази система може да създаде проблеми за отделните страни, които повишават националните си данъци върху тютюневите изделия:

¹⁵ [>> Download PDF](#)
(от април 2011 г.)

¹⁶ Откъс от „Технически Toolkit за данъчното облагане на тютюневите продукти“ на WHO, стр. 64 -
[>> Download PDF](#)
(от април 2011 г.)

¹⁷ [>> Discover More](#)
(от април 2011 г.)

Ценово разграничение

Когато съществуват значителни различия в цените на обмитените тютюневи изделия в две страни от Шенгенското пространство, обикновено движението на тези стоки през граница е засилено от страната с по-ниски цени към тази с по-високи цени. Това движение може да е законно, например отделни лица, които живеят в пограничните райони и 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 те са по-скъпи, на по-ниски цени.

Тази ситуация може да се окаже проблемна за страните, които искат да повишат данъците (и съответно цените) на тютюневите изделия. Всяко повишение на цените на тютюневите изделия в страни, граничещи с райони, в които цените са по-ниски, може да създаде голямо ценово разграничение и по този начин да се неутрализират потенциалните ползи заради законната и незаконната търговия с обмитени тютюневи изделия. По-просто казано, потребителите могат да получат достъп до евтини тютюневи изделия от други източници.

Тази ситуация се изтъква от противниците на повишаването на данъците върху тютюневите изделия.



Контрабанда

Контрабандата на необмитенни тютюневи изделия от страни извън Шенгенската зона е потенциален проблем. Ако тези стоки влязат в Шенгенската зона, те биха могли да се придвижват свободно, точно както всяка друга обикновена стока, ако не преминат митническа проверка. Засилената контрабанда от даден входен пункт към Шенген може да наводни потребителския пазар с евтини тютюневи изделия. Тази ситуация може да неутрализира повишението на цените, тъй като потребителите получават достъп до по-евтини тютюневи изделия от нелегални източници.

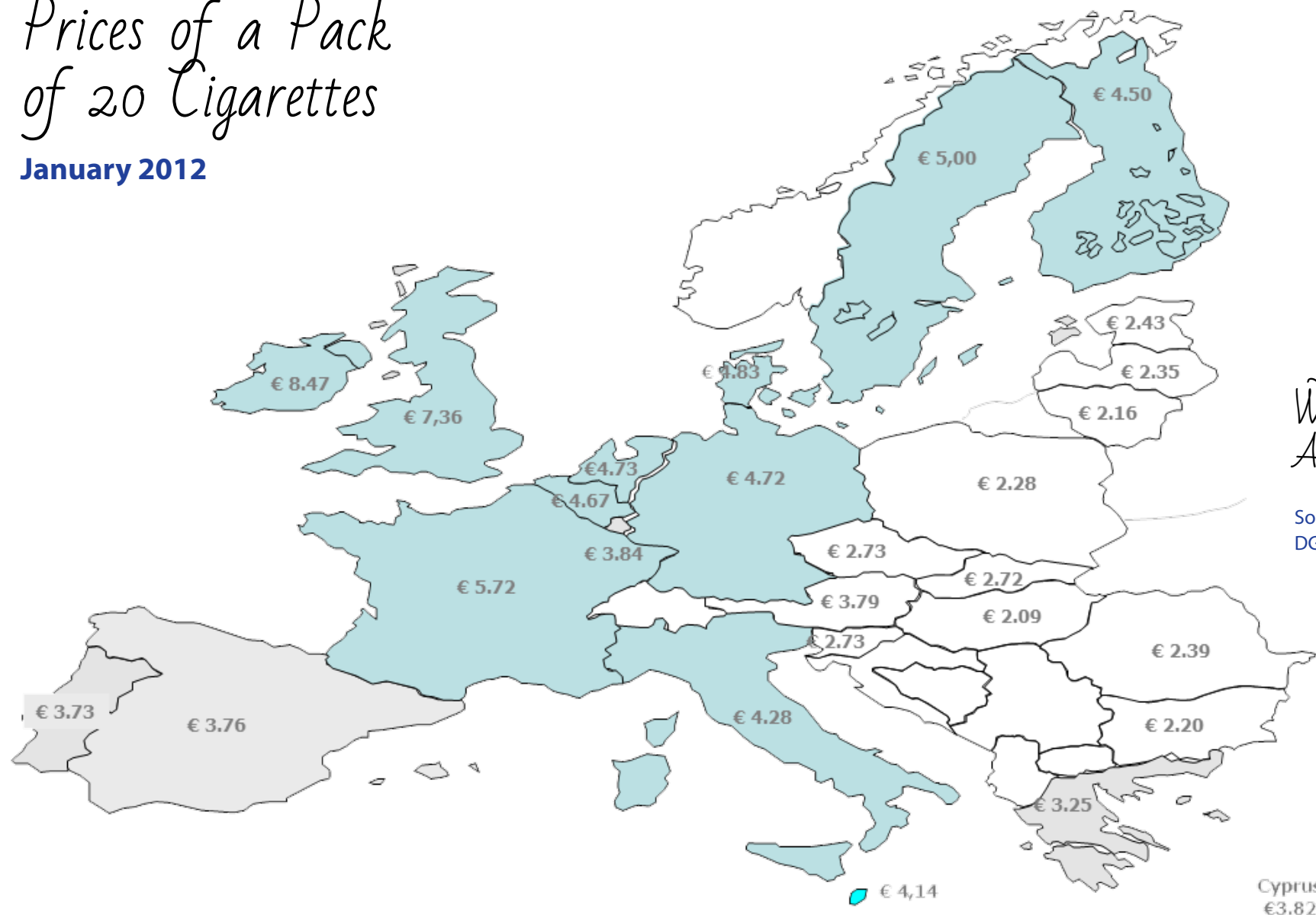
Трябва да се отбележи обаче, че повечето пушачи купуват цигари легално и не пътуват на дълги разстояния, за да се сдобият с по-евтини продукти. Въпреки че цените варират в широки граници в различните европейски държави (виж картата по-долу), повечето правителства могат успешно да повишат данъците. Правителствата не трябва да се отказват от увеличаване на данъците поради опасения от контрабанда, но трябва да бъдат убедени в смисъла на повишаването на данъците, което би донесло повече приходи в държавата и ползи за общественото здраве.



Contents

Prices of a Pack of 20 Cigarettes

January 2012



Weighted
Average Price

Source: European Commission
DG TAXUD

Избягване и укриване на данъци

Някои пушачи предприемат действия, за да намалят разходите, свързани с тютюнопушенето, или да ограничат ефекта от повишаването на данъците – със законни и незаконни средства.

Законните средства, с които пушачите намаляват разходите си, включват:

- Преминаване към по-евтини цигари;
- Преминаване към варианта „свий си сам“;
- Трансгранично пазаруване в рамките на количествата за лична употреба (легални обмитени стоки);
- Безмитно пазаруване (легални необмитени стоки).

За да противодейства на законните средства, с които пушачите могат да намалят разходите си, правителството трябва:

- Да изравни данъците върху различните тютюневи продукти и да ги индексира с инфлацията. Ако е възможно, да облага с еднакви данъци всички продукти;
- Да постигне споразумения със съседните страни за изравняване на цените;
- Да разчита повече на специфични данъци, за да ограничи преминаването към различни марки (ценовите разлики са по-малки, ако данъкът се определя на кутия)..

Незаконните средства, с които пушачите могат да намалят разходите си, включват:

- Дребна контрабанда (цигари от страни с по-ниски цени) не за лична употреба /над разрешения лимит);
- Нелегални необмитени стоки: контрабанда;
- Нелегални продажби по интернет или по телефона.

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

- Да засили сигурността, 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 и засичането;
- Да засили 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.



Контрабанда и незаконна търговия

Избягването на данъци представлява законни действия с цел плащане на по-малко или никакви данъци; укриването на данъци се прави със същата цел, но с незаконни средства. Пример за избягване на данъци е купуването 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 включва незаконни действия с цел плащане на по-малко или никакви данъци като купуването на контрабандни и нелегално произведени тютюневи продукти. Най-често употребяваният термин в този контекст е контрабанда. Контрабандата, укриването на данъци или незаконната търговия обаче не покриват едни и същи действия. Контрабандата се отнася до продукти, незаконно търгувани през граница. Нелегалното пресичане на държавни граници е ключова характеристика на контрабандата.

Незаконната търговия е много по-широко понятие от контрабандата, дефинирано в Член 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”.¹ Незаконната търговия се извършва с контрабандни, както и с нелегално произведени тютюневи изделия. Незаконното производство се отнася до производството на тютюневи продукти в разрез със закона. Една от формите на незаконно производство е производството на фалшиви тютюневи изделия, при което произведените продукти носят търговска марка без съгласието на собственика ѝ. Незаконно произведените продукти могат да се продават на вътрешния пазар или да бъдат контрабандно пренесени в друга страна.



От Китай – с любов?

18

Световната здравна организация. Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО. Женева, Световната здравна организация, 2003 г.



Видове контрабанда

Контрабандата на евтини или фалшиви тютюневи изделия на легалния пазар може да намали положителния ефект от данъчното облагане, тъй като чувствителните към цената потребители могат да избегнат по-високите цени като купуват по-евтини продукти. Освен това правителствата могат да загубят приходи от тази практика, тъй като акцизите или не се плащат, или се плащат минимални ставки в друга страна.

Широкомащабната контрабанда представлява нелегално транспортиране и разпространение на големи пратки тютюневи изделия от организирани престъпни групи, обикновено без да се плащат данъци.

Дребната контрабанда представлява контрабандни действия на отделни лица или малки групировки, които внасят нелегално малки количества обмитени продукти. Пример е закупуването на тютюневи изделия от страни с ниски данъци в количества, надвишаващи митническите ограничения, с цел препродажба в страни с високи данъци.

Причини за възникване на незаконна търговия

Недекларираното производство е една от причините за незаконната търговия. През 2008 г. големи международни тютюневи компании произведоха и внесоха близо 130 милиарда цигари в Украйна – с 30% повече от необходимото за местния пазар количество. Тези „допълнителни“ цигари изчезнаха от Украйна и се появиха на черния пазар в други части на Европа.¹⁹ Недекларираното производство е основен проблем в много региони и често се дължи на неадекватния контрол върху производството от страна на властите.

Слабо правоприлагане и недостатъчно високи глоби:

Контрабандистите процъфтяват в страни, където правоприлагането е слабо, корупцията е широко разпространена, а граничният контрол е неефективен. Освен това много страни не разглеждат контрабандата на тютюневи изделия като сериозно престъпление и налагат глоби, чиито размер е незначителен на фона на тези, налагани за контрабанда на други продукти като лекарства или оръжия. Това прави тютюневите изделия привлекателни за контрабандистите, които претеглят огромния потенциал за печалба срещу малкия шанс да бъдат хванати, осъдени, лишени от свобода или глобени.

Слабости в транзитната система: Липсата на по-сигурна система за транспортиране на цигари в международната търговия стимулира черния пазар, като 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 са сериозен фактор в неофициалното разпространение. Ценовата разлика играе много по-незначителна роля в широкомащабната организирана контрабанда на „транзитни“ цигари. Обратно на широко разпространеното схващане, контрабандата е много по-рядко срещана в скандинавските страни и страните от Британската общност, където данъците върху цигарите са високи.

Безмитни продажби: Наличието на големи количества безмитни тютюневи изделия в международната търговия създава възможности за контрабанда.

¹⁹ Lavrov V. Ukraine's 'lost' cigarettes flood Europe. Washington, The Center for Public Integrity, 2009. The size of the illicit trade varies between countries from 1% to about 40–50% of the market, 11.6% globally, 16.8% in low-income and 9.8% in high-income countries. The total lost revenue is about \$40.5 billion a year.



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 да бъдат ликвидирани контрабандните канали, след като вече са установени, отколкото да се вземат превантивни мерки срещу подобни явления.

Липса на ефективно международно сътрудничество: Въпреки че съществуват международни спогодби и други механизми за ограничаване на трафика на лекарства, наркотици, оръжия и други продукти, няма подобни мерки за ограничаване на контрабандата на тютюневи изделия.²⁰

Последици от незаконната търговия

Обемът на незаконната търговия варира в различните страни от 1% до около 40–50% от пазара, 11.6% в глобален мащаб, 16.8% в страните с ниски доходи и 9.8% в страните с високи доходи. Общият размер на пропуснатите приходи е около \$40.5 милиарда годишно.²¹ Контрабандата на тютюневи изделия компрометира една от най-важните политики в здравеопазването – повишаването на данъците върху тютюневите изделия с цел създаване на финансов стимул за въздържане от тютюнопушене. Контрабандата на тютюневи изделия се измерва в човешки животи заради засиленото тютюнопушене.

Незаконната търговия с тютюневи изделия е международен проблем и за разрешаването му са необходими глобални мерки. В процес на разработване е Протокол за контрол върху незаконната търговия като част от международното споразумение – Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО.

Незаконната търговия и данъчните политики по отношение на тютюна по света: Както вече беше споменато, повишаването на данъците върху тютюна е една от най-ефективните мерки за превенция на тютюнопушенето сред децата и за насърчаване на отказването от вредния навик сред възрастните. Контрабандата и страхът от нея са пречка за повишаването на данъците върху тютюна по целия свят. Тютюневият бизнес се възползва от този страх, като се опитва да убеди законодателите по света, че на практика всяко повишение на данъците върху тютюна ще предизвика неконтролируема контрабанда, която ще доведе до пропуснати държавни приходи и ширещо се беззаконие.

Въпреки това сред стотиците случаи на успешно приложено увеличение на данъка върху тютюневите изделия по света има много малко такива, при които е възникнал проблем с контрабандата в толкова сериозни размери, че да принуди правителството да понижи данъците. Само в Канада (през 1994 г.) и в Швеция (през 1998 г.) правителствата повишават данъците върху тютюневите изделия, а после ги понижават заради опасения, свързани с контрабандата. И в двата случая тютюнопушенето се увеличава, а правителствата губят приходи от данъците върху тютюневите изделия. За Канада има неспорими доказателства, че самият тютюнев бизнес активно е участвал в улесняването на голяма част от контрабандата.

Тютюневата индустрия беше окуражена от успешното лобиране в Канада срещу драстичните увеличения на цените, предложени от САЩ през 1994 и 1998 г., и използва „канадския пример“ по света като урок и като заплаха за правителствата, които обмислят сериозно увеличение на данъците върху тютюневите изделия, въпреки че понижаването на данъците в Канада всъщност доведе до по-високо потребление и по-ниски приходи от данъци, което беше единствено от полза за тютюневите компании.

20

Откъс от

<http://www.tobaccofreekids.org/campaign/global/docs/smuggling.pdf>

(от януари 2011 г.)

21

Joossens L, Merriman D, Ross H, Raw M. Въздействието от елиминирането на глобалната незаконна търговия с цигари. *Addiction*, 2010 г.; 105: 1640-9.

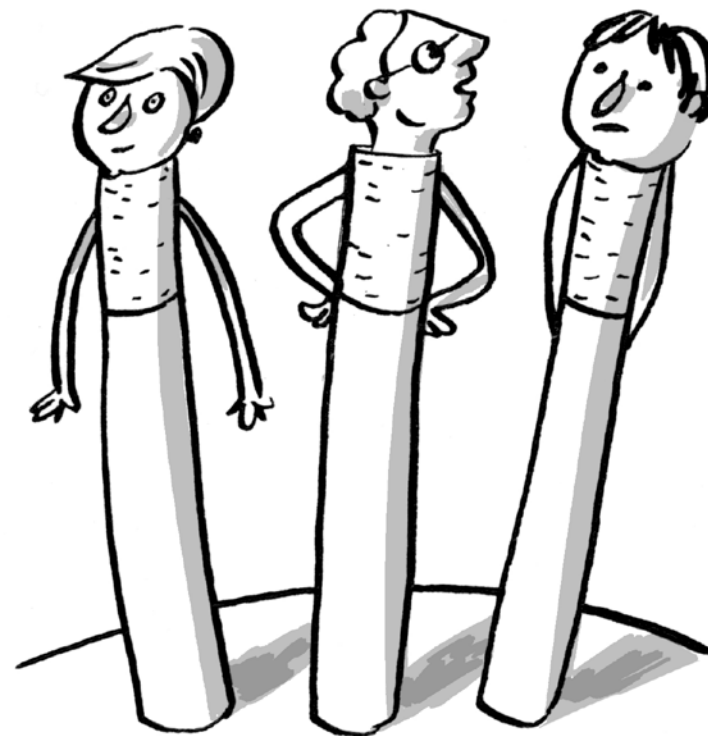


Достъп до цигари с намалена цена: Контрабандата предоставя достъп до цигари с намалена цена на младите хора и чувствителните към цената пушачи, които при други обстоятелства биха отказали цигарите.

Отваряне на пазарите за западни марки и реклами: Някои страни забраняват със закон достъпа до западни марки цигари. Въпреки че първоначалната цел на тези закони е била да се защитят местните тютюневи компании, има данни, че те са допринесли и за опазването на общественото здраве, като са ограничили маркетинга в западен стил на тютюневите продукти, насочен към жените и младите хора. Подобни закони намаляват и конкуренцията и привлекателността на тютюневите продукти, което също ограничава разпространението на тютюнопушенето. Както се посочва в публикацията на индустриалците World Tobacco, контрабандата е „помогнала за популяризирането на някои от водещите световни марки на пазари, които са останали затворени за чуждестранния внос и където търсенето на западни цигари продължава да расте.”

Ограничаване на средствата за контрол на тютюневите изделия: Незаконната търговия с цигари струва на правителствата десетки милиарди евро всяка година заради пропуснати данъчни и митнически приходи. Във все повече държави правителствените приходи от данъците върху тютюневите изделия са станали основен източник на финансиране за програми за ефективен контрол върху тютюнопушенето. Затова до степеня, в която предложенията за увеличаване на данъците върху тютюневите изделия се отхвърлят поради опасения, свързани с контрабандата, до толкова дори самият страх от контрабандата лишава контрола върху тютюнопушенето от най-обещаващите източници на толкова нужните средства.²²

²² Откъс от <http://www.tobaccofreekids.org/campaign/global/docs/smuggling.pdf>
(от януари 2011 г.)





Пример от практиката – действието на Великобритания срещу контрабандата с тютюневи изделия

В началото на 90-те години на миналия век Великобритания, която беше сред страните с най-висока смъртност в света вследствие на тютюнопушене, предприе политика за повишаване на данъците с цел ограничаване на тютюнопушенето наполовина. Тя предвиждаше висок специфичен данък и нисък пропорционален данък върху цигарите, както и облагане на останалите тютюневи продукти само със специфичен данък. По-късно страната изпита сериозни проблеми с контрабандата и се появи нужда от политика за ограничаване на контрабандата. През 2000, 2006 и 2008 г. бяха публикувани стратегии за данъчната политика и за борба с контрабандата, бяха въведени скенери и бяха назначени допълнителни митнически служители.

Повишаването на акцизните ставки:

- 1993-6 г.: ставките се повишават с 3% над инфлацията;
- 1997 г.: увеличават се до 5% над инфлацията;
- 2000 г.: ставките се определят при всеки бюджет;
- 2001-2008 г.: ръст само с инфлацията;
- 2009 г.: ново реално повишение.

Освен това Великобритания въведе:

- Данъчно обозначение;
- Закон, регулиращ веригите за доставки;
- Скрита маркировка;
- Нова маркетингова политика;
- Меморандуми за разбирателство (MOU – memorandum of understanding):

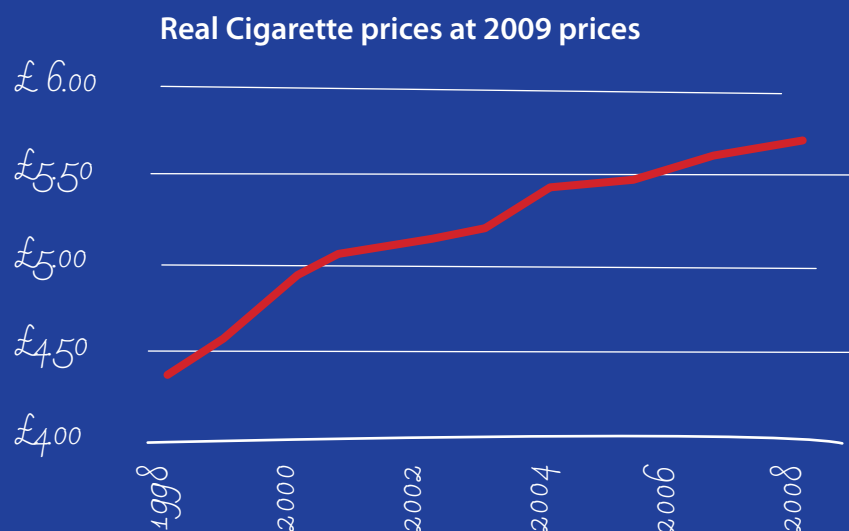
- Меморандумът представлява доброволно споразумение, което не предвижда наказателни мерки и не е правнообвързващо. Вероятно не е учудващо, че тютюневите компании с радост се съгласиха да го подпишат: Gallaher беше първа през април 2002 г., BAT подписа още едно през октомври 2002 г., а Imperial Tobacco – през юли 2003 г. Ефикасни ли са те? През 2001-02 г., годината преди Gallaher да подпише своите споразумения с правителството, техните марки Dorchester и Sovereign представляваха 12% от заложените от митническите власти в Обединеното кралство количества оригинални британски марки. През 2003-04 г., годината след подписването на споразумението, този процент нарасна до 74%. От тези данни е трудно да се направи изводът, че меморандумите за разбирателство имат някакъв ефект.²³ По тази причина, **неправителствените организации не подкрепят подобни споразумения.**

²³ Joossens L, Raw M. Напредък в борбата с контрабандата на цигари: контролирането на веригата за снабдяване. Tobacco Control 2008 г.; 17:399-404



Пример от практиката

Ефектът на данъците върху реалната цена на цигарите във Великобритания през 1998 – 2008 г. През последните десет години се наблюдава реално увеличение на цената с 28%.



Резултати от плановете за действие във Великобритания

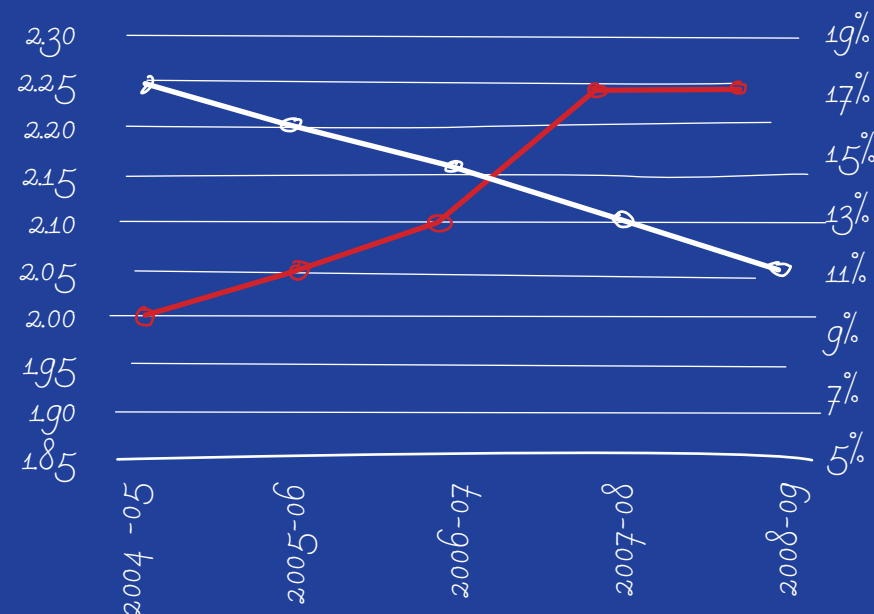
Тютюнопушенето намаля:

- сред възрастните от 28% на 21%;
- сред децата от 13% на 6%.

Контрабандата беше ограничена от 23% до 13%:

- приходите от данъци се увеличиха, след което се стабилизираха;
- най-малко 1,2 милиона животи бяха спасени в дългосрочен план.

Резултатът от действието: Контрабандата на тютюневи изделия във Великобритания спадна с 11%²⁴



— Retail price per pack (in £)
— Illicit cigarette market (share of total market)

²⁴

Източник: Michael Eriksen, Judith Mackay, Hana Ross, Тютюневият атлас, Четвърто издание, Американското общество за борба с рака, Световната белодробна фондация, 2012 г.

Заблуди за данъчното облагане на тютюневите изделия и контрааргументи

По-долу са изброени основните аргументи срещу увеличаването на данъците върху тютюневите изделия. Всеки аргумент има приложено опровержително обяснение.

Аргумент/заблуда

Опровержителен отговор

01



Когато данъците се увеличат,
държавните приходи спадат

Тъй като търсенето на цигари и тютюн е сравнително нееластично, когато данъчната ставка се покачи, тютюнопушенето намалява; пушачите също харчат повече и приходите от тютюневи изделия се увеличават.

Освен това, ако данъците се покачат, консумацията намалява – което означава по-ниски разходи за здравеопазване и като резултат – по-високи нетни приходи за държавата. Други неданъчни мерки за контрол на тютюневите изделия ще намалят приходите, събирани вследствие на данъчно облагане. Въпреки това потенциалният несъбран приход не се губи за икономиката – той се прехвърля от тютюневите изделия към други стоки, които потребителите купуват и върху които плащат данъци. ✓

Тъй като по-високото потребление води до намаляване на продължителността на живота и следователно до намаляване на разходите за здравеопазване, се оказва, че за здравето на пушачите и непушачите се харчат почти еднакви средства в дългосрочен аспект. Този аргумент не издържа, тъй като не се взема предвид стойността на човешкия живот и въздействието на недоброто здраве върху икономическия растеж (по-високата продължителност на живота е директно свързана с по-висок икономически растеж).

Правилният подход предполага по-активно използване на икономически аргументи, вкл. определяне на подходяща стойност на човешкия живот. Това може да се постигне чрез използването на показателя „години живот“, адаптиран съобразно фактора качество на живота или показателя за „продължителност на живота в добро здраве“ (HLY – Healthy Life Years), който е обяснен по-нататък в Информационния пакет.

Неправилна контра-логика

Като контра-пример на посоченото по-горе твърдение, логиката би трябвало да е следната – ако данъците се намалят, тогава със сигурност приходите за държавата ще се увеличат. Това не е вярно. Отличен пример за тази заблуда е Канада, която намали данъците върху тютюневите изделия през 1994 г., под силния натиск на тютюневата индустрия, в неуспешен опит да компенсира изгубени приходи от контрабанда.

Една година след прилагането на данъчните намаления, приходите от данъци намалеха значително, а потреблението на цигари нарасна.^{25 26} Това доведе до огромно намаляване на нетните приходи в канадския бюджет що се отнася до всички икономически и социални разходи.

²⁵ Shafey O, Eriksen M, Ross H, Mackay J. Тютюневият атлас (трето издание). Американско дружество по въпросите на рака, 2009 г. www.cancer.org/docroot/AA/content/AA_2_5_9x_Tobacco_Atlas_3rd_Ed.asp

²⁶ Blecher E, van Walbeek C. Международен анализ на достъпа до цигари. Tobacco control, 2004 г.;13:339-46.
>> Discover More

Аргумент/заблуда

Опровержителен отговор

02

Увеличаването на данъците
засилва незаконната търговия

Тютюневият бизнес твърди, че големите колебания в размера на данъците ще накарат хората да търкуват на черния пазар. Независимо че в това има доза истина, на този тип контрабанда се дължи само малка част от незаконните цигари в ЕС. Огромната част от контрабандата с тютюневи продукти е на съвсем различно равнище – цели контейнери с нелегални цигари, като всеки път техният брой е няколко милиона. Тъй като в нито един момент не се плаща акциз, намаляване на акциза върху тютюна не би имал никакъв ефект върху този тип контрабанда.

Тютюневите компании твърдят, че за борба с контрабандата данъците трябва да бъдат намалени. Това, както беше показано по-горе, няма никакъв ефект върху огромната част от контрабандния тютюн, върху който ще продължат да не бъдат налагани никакви акцизи. Освен това, дори и да бъде ефективен за ограничаването на по-дребната търговия с контрабанден тютюн, призивът за намаляване на данъците трябва да бъде контриран. Би било крайно погрешно да се промени радикално една напълно рационална и ефективна политика заради криминална дейност. По-добрата алтернатива би била да се увеличат разходите и рисковете при контрабанда като се увеличат наказанията и се подобри прилагането на законите.²⁷ Машабната контрабанда зависи от търсенето, а не от предлагането.

03

Тютюневата индустрия не
печели от контрабанда

Този аргумент е неправилен. Производителите на тютюневи изделия имат полза от контрабандата по няколко причини:

- те получават пари за цигарите, които по-късно са обект на контрабанда, което активизира търговските им процеси;
- контрабандата осигурява доставянето на евтини цигари, което помага на колебаещите се пушачи да останат пристрастени;
- всички контрабандни цигари, които са заловени от митническите власти трябва да бъдат заменени, за да се отговори на търсенето на продукта; което означава, че тютюневите компании печелят двойно от заловените цигари; и най-важно,
- тя им предоставя аргументи за намаляване на данъците (и следователно за увеличаване на потреблението) на легалния пазар.

27

[>> Download the document](#)

Аргумент/заблуда

Опровержителен отговор

04

Данъкът върху тютюневите изделия е несправедлив спрямо социално-икономически групи с по-ниски доходи



Независимо че е вярно, че данъците 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:



Социално-икономическите групи с по-ниски доходи са по-чувствителни към ценовите промени отколкото хората с по-високи доходи, което увеличава вероятността от прекратяване на тютюнопушенето и превенцията. Съществува по-голяма вероятност хората от тези групи да пушат, отколкото другите – от икономически групи с по-високи доходи (тъй като при групите с по-ниски доходи има по-голям риск да бъдат изложени на негативни социални фактори върху здравето, например, лоша околна среда, ниско образование и социален натиск за пушене) и те страдат диспропорционално от рак на белите дробове, сърдечни болести и бронхити.

Както посочва британската асоциация Action on Smoking and Health, данъчното облагане на тютюневите продукти може да се избегне изцяло и спирането на тютюнопушенето е най-подходящото решение за социално-икономическите групи с по-ниски доходи. Обаче, тъй като тютюнопушенето води до пристрастяване, спирането може да бъде трудно. Следователно правителствата трябва да бъдат насърчавани да използват налагането на по-високи данъци върху тютюневите изделия като част от политиката за спиране на тютюнопушенето сред социално-икономическите групи с по-ниски доходи.²⁸

28 >> [Download the document](#)

05

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 многобройни важни фактори като:



- Всички трябва да плащат данъци и пушачите също трябва да дадат своя принос, както и да платят за външните разходи вреди, които нанасят;
- Тютюнопушенето води до химическо и физиологическо 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 евтини и достъпни тютюневи изделия не е стимул за спиране;
- Повечето пушачи са се пристрастили към тютюна като младежи, преди въобще да са имали шанса да „избират“ и да направят разумен избор да пушат като възрастните.

Показател за продължителността на живот в добро здраве

Показателят за продължителност на живот в добро здраве 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 при раждане) се предполага, че ще живее без сериозни здравословни проблеми. Той дава възможност за комбинирано измерване на здравословното състояние на населението чрез единен индикатор посредством съчетаването на данни за заболяемостта и смъртността. В същността си той оценява продължителността на живота без сериозни здравословни проблеми.

Защо този показател е важен?

Показателят дава по-точна картина за здравословното състояние на населението като въвежда концепцията за продължителност на здравето (качество на живота), съпоставена с традиционните индикатори за здравословно състояние на населението като продължителност на живота (дължина на живота).

С едновременното настъпване на двете явления – увеличаваща се продължителност на живота на населението и по-висок брой случаи на сериозни душевни/физически разстройства – продължителността на живота вече не се разглежда като най-точния показател за здравето на населението. В условията на подобни предизвикателства пред съвременното общество, индикаторът HLY дава по-добър поглед към здравословното състояние, като измерва броя на годините, които един човек живее в добро здраве, колко дълго живее в лошо здраве и колко дълго може да бъде икономически продуктивен (или непродуктивен) в обществото.

Показателят за продължителност на живот в добро здраве може да бъде сравняван, и е много подходящо средство за идентифициране на различията между отделните държави, региони и области. Една от неговите най-важни характеристики е, че той внася представата за здравето като икономически фактор в обществото.

Данъчното облагане на тютюневите продукти и показателят за продължителност на живот в добро здраве – как той може да бъде използван в практиката?

Независимо че показателят HLY е общ инструмент, който може да бъде използван, за да се аргументират всички видове здравна политика, той има много специфично и крайно адекватно значение за политиката за данъчно облагане на тютюневите продукти. Заради начина, по който представя здравето като икономически фактор, използването на показателя HLY от страна на правителствата може да улесни лобирането и подкрепата за по-високи данъци върху тютюневите продукти, заради способността на данъците да намаляват икономическата тежест за обществото (като директно намаляват разходите за здравеопазване и увеличават продуктивността на отделните хора). Подобно разбиране за икономиката на позитивните здравни мерки може да позволи по-близко сътрудничество между здравните и финансови министри, както и да промени механизмите за държавна политика, така че традиционните „не-здравни“ политики да вземат предвид здравни съображения.

В момента ползата от измерването на продължителността на здравето е общопризната и се използва в над 65 държави. Въпреки този успех обаче е очевидно, че показателят HLY не се използва от правителствата на всички държави-членки на ЕС.

Предизвикателството пред защитниците на контрола върху тютюневите изделия и на общественото здраве е да подкрепят и лобират за използването на този показател с цел правителствата да получават по-точна информация при процеса за вземане на решения в областта на подобряването на общественото здраве.



Кратък обзор на най-добрите практики в общественото здравеопазване за системите на данъчното облагане на тютюневите изделия

Все повече доказателства сочат ясно, че с увеличаването на данъците върху тютюневите продукти, ще бъде предотвратен значителен брой преждевременни смъртни случаи, тъй като младежите биват възпрепятствани да употребяват тютюневи продукти, а възрастните спират или намаляват употребата, което води до значително намаляване на здравната и икономическа тежест, причинена от употребата на тютюневи изделия.²⁹

Как да формулираме стратегии за формиране на оптимални нива на данъчно облагане

Въпреки че ЕС е въвел минимални данъчни ставки върху тютюневите продукти, всички данъчни равнища над минимума се определят от всяка държава-членка. По този начин всяка страна би трябвало да разполага с индивидуална стратегия, ориентирана към нейните собствени предизвикателства и възможности.

За да определите оптималното равнище на данъчни ставки във вашата страна, може да използвате следните насоки:

- Използвайте увеличението на акциза за тютюневите продукти, за да намалите смъртността и заболяемостта, причинени от употребата на тютюн;
- Направете така, че равнищата на акциза върху тютюневите изделия да достигнат поне 70% от цената на дребно на тютюневите изделия;
- Опростените структури на данъка са най-добри;
- Разчитайте повече на специфичните тютюневи акцизи, тъй като делът на акцизните данъци в цената на дребно нараства;
- Използвайте сравними данъци и данъчни увеличения върху всички тютюневи изделия;

- Премахнете безакцизната и безмитна търговия на тютюневите изделия;
- Когато целта е увеличаване на приходите, залагайте на увеличаване на данъците върху тютюневите изделия;
- Автоматично напасване на специфичните данъци върху тютюневите продукти според нивото на инфлацията;
- Увеличавайте данъците върху тютюневите продукти достатъчно, за да ограничите възможностите на потребителите да закупуват тютюневи продукти;
- Използвайте увеличаване на акцизите върху тютюневите продукти в рамките на всеобхватна стратегия за намаляване на употребата на тютюневи продукти;
- Използвайте част от приходите от данъци върху тютюневите продукти, за да подпомогнете други мерки за контрол на тютюнопушенето и за насърчаване на здравословния начин на живот;
- Използвайте контрааргументи на твърденията, че увеличаването на данъците върху тютюневите продукти намалява заетостта;
- Засилете капацитета на администрациите, занимаващи се с данъчно облагане на тютюневите продукти, да наблюдават пазарите на тютюневи продукти и да оценяват въздействието на увеличаването на данъците върху тези продукти;
- Използвайте новите технологии, за да засилите капацитета на администрациите, занимаващи се с данъчно облагане на тютюневи продукти и ограничите възможностите за избягване на данъци;
- Засилете капацитета на администрациите, занимаващи се с данъчно облагане на тютюневите продукти чрез използване на лицензионни режими за всички, които се занимават с производство и дистрибуция на тютюневи продукти;
- Направете така, че да има сериозни, бързи и сурови наказания за онези, които биват заловени да се занимават с незаконна търговия с тютюневи продукти.³⁰

29 Откъс от Технически наръчник на WHO за данъчно облагане на тютюневите продукти, стр. 64

[>> Download the pdf](#)
(от януари 2011 г.)

30 Откъс от Технически наръчник на WHO за данъчно облагане на тютюневите продукти, глава 5 -

[>> Download the pdf](#)
(от януари 2011 г.)



Какво да направят лицата, отстояващи здравните интереси на населението, за да повлияят на данъчните политики в полза на своите държави?

Има многобройни начини, по които може да се предизвика промяна на политическия процес във вашата страна, но трябва да се има предвид, че по принцип данъчното облагане на тютюневите продукти не се различава от останалите процеси, свързани с определена политика. Обаче, с оглед на това, че застъпниците на контрола върху тютюна не са толкова добре запознати с данъчното облагане на тютюневите продукти, както с други политики за контрол върху тютюна, трябва да се обърне специално внимание върху стратегическото планиране, ако искаме да има промяна по този въпрос (независимо дали на национално, европейско или международно ниво).

Често се получава така, че ние, застъпниците за контрол върху тютюна, знаем как да влизаме в диалог с министерството на здравеопазването, но, независимо колко добре се ориентираме в сложната система на данъчното облагане на тютюневите изделия след обученията на TOBTAXY по изграждане на потенциал и след запознаването с този Информационен пакет, подобен диалог няма да има устойчиво въздействие, ако не успеем да се ангажираме с целия процес на вземане на решения. Трябва да имате диалог с министерството на финансите и с парламентаристите, работещи в тази област.

Стратегическото планиране ще бъде много важно за вашата организация (или коалиция), когато планирате да работите в областта на контрола върху тютюневите продукти. Независимо дали вашата организация вече е отделила много време на член 6 или на член 15 от РККТ, стратегическото планиране винаги се занимава с поне един от следните няколко ключови въпроси:

- Защо сме тук?
- Къде искаме да отидем?
- Какво ще направим, за да отидем там?

В този контекст, прилагане на модела на многото потоци при вземането на решения, разработен от J.W. Kingdon³¹ (1984), може да бъде много полезен при оформянето на вашия стратегически план. Накратко, моделът на Kingdon подчертава съществуването на три отчетливи, но допълващи се процеси или потоци при вземането на решения. Тезата на Kingdon е, че именно „счетаването“ на тези три потока позволява в определен момент и в определен контекст даден въпрос да се превърне в политика. Тези три потока са:

- > 1. Потокът на проблемите;
- > 2. Потокът на политиките;
- > 3. Потокът на политиките.

Надолу ще бъде обяснено как този модел може да бъде приложен към облагането с данъци върху тютюневите изделия.



Неразбирателство

31

>> Access via
<http://www.metagora.org/training/encyclopedia/Kingdon.html>

Поток на проблемите

Дали „данъчното облагане на тютюневите продукти“ е въпрос, който вашето правителство и по-специално вашето министерство на финансите ще посочи като един от приоритетите за тази бюджетна година? Независимо дали това е така или не, как вашата организация ще представи своите аргументи, за да привлече вниманието на правителството? И как смятате, че вашите аргументи ще се преборят с другите финансови проблеми, с които вашето правителство трябва да се справи в момента? Също така, знаете ли как и можете ли да опровергавате твърденията на вашите опоненти? Разполагате ли с достатъчно факти? Можете ли да ги изкажете ясно пред журналист (или представител на министерството на финансите, или парламентарист)? Трябва да можете да отговорите на тези въпроси, за да стигнете достатъчно далеч и да повлияете върху данъчното облагане на тютюневите продукти: логиката на потока на проблемите е, че дадена ситуация трябва да бъде идентифицирана и подробно формулирана като проблем или въпрос, за да има и най-малкия шанс да бъде превърната в политика. Ето защо е важно да сте изпълнили някои от следните условия (в зависимост от анализа на вашата страна в определен момент):

1 / Отделете време да наблюдавате аргументите срещу повишаването на данъците, представяни от тютюневия бизнес и представители на правителството (някои представители на правителството повтарят аргументите на бизнеса, само защото никой не е оспорил тези аргументи в личен диалог с тях. Докато застъпниците за контрол върху тютюневите продукти са по-малко и времето, с което разполагат, е крайно ограничено, тютюневият бизнес разполага с добре платени служители, които поддържат такива контакти и затвърждават фалшивите аргументи);

2. Подгответе и представете контра-аргументи, базирани на национални данни (например през 2009 г. в Украйна е предложено увеличаване на данъка и министър-председателят твърдеше, че

той ще бъде пагубен за заетостта. НПО в Украйна се свързаха с правителството и оспориха твърдението на министър-председателя като представиха национални статистики, показващи, че производството на цигари наскоро е нараснало, докато заетостта в тютюневите фабрики е намаляла, което доказва, че върху заетостта влияят фактори, различни от данъците);

3 / Наблюдавайте подробно икономическите данни, свързани с тютюна, вкл. месечни данни, когато е възможно: приходи, производство, износ, внос, цени, индекс на потребителските цени (CPI), заетост и т.н. Намерете данни за минали години, за да подобрите точността на данните и да определите тенденции. Както е посочено в предишния пример, това може да помогне за намирането на фактически контра-аргументи;

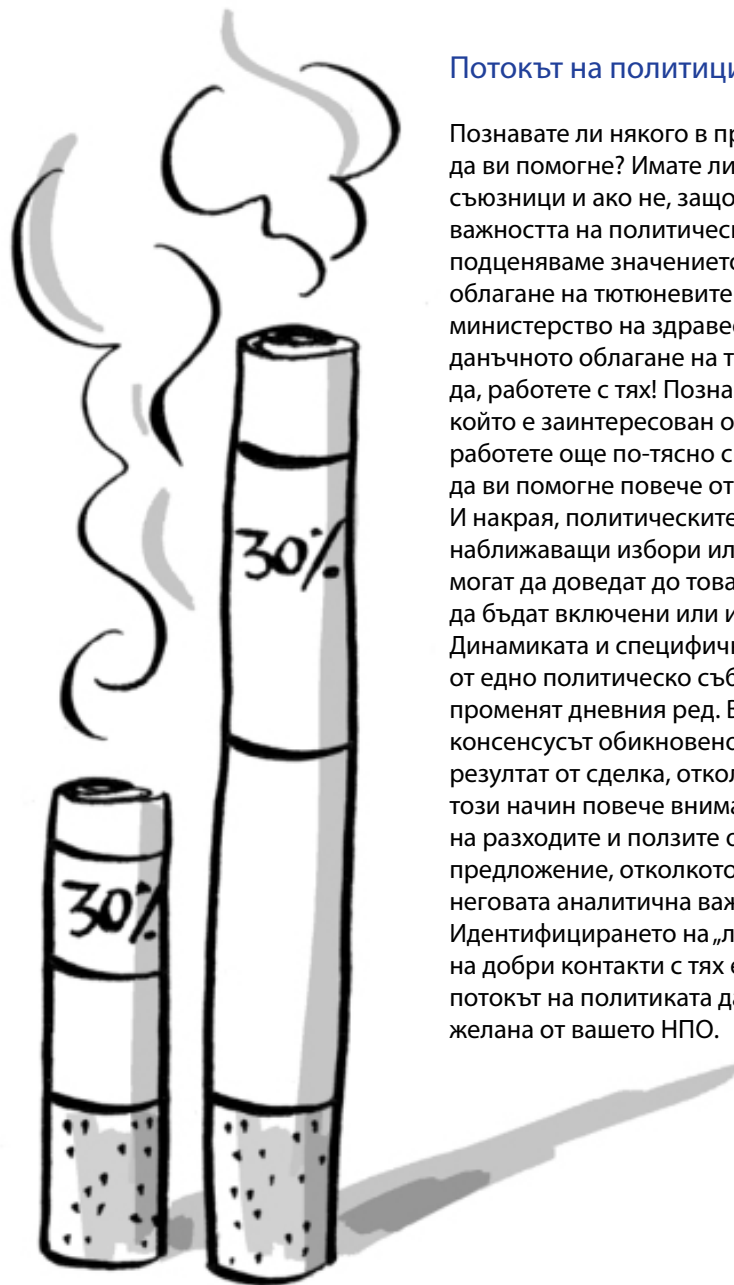
4 / Разработете специфични за страната послания (например в страните, където CPI за тютюневите продукти е много по-нисък от общия CPI, цигарите стават по-евтини в сравнение с други продукти. Следователно посланието би могло да бъде: „когато цените на здравните продукти се покачват, цените на цигарите трябва да бъдат увеличени поне в същата степен“. (Например – През 2012 г. Обединеното кралство реши да приложи политика за ръст на цените на тютюневите продукти с 5% над инфлацията);

5 / Наблюдавайте всички изследвания и доклади за данъчното облагане на тютюневите продукти и контрабандата. Особено онези от тях, поръчвани от тютюневата индустрия, страдат от пропуски при представянето и интерпретирането на данните, но с качествени национални данни и с помощта на опитни международни експерти могат да бъдат изработени подходящи контра-аргументи. Например бизнес докладите обикновено надценяват дела на нелегалния пазар, използвайки грешни методи;

6. Разработете медийни послания за широката публика в подкрепа на увеличаването на данъците и за противодействие на бизнеса

Потокът на политиките/решенията

Знаете ли кога ще се гласува следващият бюджет и кой ще участва в процеса? Знаете ли дали има политика, която подкрепя данъчното облагане на тютюневите продукти? Знаете ли как да намерите политиката за данъчно облагане на тютюневите продукти в интернет (или някъде другаде) или не, трябва ли да направите нещо, за да имате достъп до това законодателство? Дали други организации, например от тютюневия бизнес, знаят повече от вас за това, и ако да, защо? Какви са наличните механизми за промяна или внасяне на предложения в сегашната политика за данъчно облагане на тютюневите продукти? Кой/какво може да помогне на министерството на финансите да направи предложение за реформа на данъчното облагане на тютюневите продукти? Важно е също така да се отбележи, че политиката за данъчно облагане на тютюневите продукти не е отговорност само на министерството на финансите. Други клонове на правителството като министерството на здравеопазването, но също така и парламентът, имат интерес и потенциал да въздействат върху политиките за данъчно облагане на тютюневите продукти. В действителност всички клонове на правителството (изпълнителни, законодателни и съдебни), които са отговорни за приемането и прилагането на данъчни политики в областта на тютюна, могат и трябва да бъдат ангажирани. Въпреки че министерството на финансите има склонността да действа самостоятелно в повечето страни, това до голяма степен се дължи на факта, че другите правителствени клонове рядко оспорват неговата позиция.



Потокът на политиците

Познавате ли някого в правителството, който може да ви помогне? Имате ли влиятелни приятели/съюзници и ако не, защо? Всички съзнаваме важността на политическите лидери и не трябва да подценяваме значението на тези хора за данъчното облагане на тютюневите продукти. Вашето министерство на здравеопазването разбира ли данъчното облагане на тютюневите продукти? Ако да, работете с тях! Познавате ли парламентарист, който е заинтересован от въпроса? Ако да, работете още по-тясно с него, защото той може да ви помогне повече отколкото си представяте! И накрая, политическите събития, като например приближаващи избори или смени в правителството, могат да доведат до това даден въпрос и политика да бъдат включени или изключени от дневния ред. Динамиката и специфичните нужди, създадени от едно политическо събитие наистина могат да променят дневния ред. В потока на политиката консенсусът обикновено се получава по-често в резултат от сделка, отколкото от убеждаване. По този начин повече внимание се отделя за оценка на разходите и ползите от едно политическо предложение, отколкото от доказване на неговата аналитична важност и адекватност. Идентифицирането на „лидери“ и установяването на добри контакти с тях е много важно, за да може потокът на политиката да се канализира в посоката, желана от вашето НПО.



И накрая, след като сте идентифицирали по-горните условия, за вашата организация, от ключово значение е да вземе решение за следното:

Какво – стратегиите и задачите, които трябва да бъдат решени;

Кой – организациите/хората, които са отговорни за всяка една от стратегиите/задачите: моля, имайте предвид, че в най-добрия случай екипът трябва да включва застъпници за контрол върху тютюневите продукти, както и експерти с икономическо образование, с цел да бъдат разработени планове на национално ниво за въвеждане на режим върху тютюна, който обръща внимание на проблеми, свързани както с общественото здраве, така и с финансите. Също така можете да се свържете с международни организации, за да получите допълнителна помощ за вашата стратегия, или политическа подкрепа, например от СЗО и други организации или да работите с колеги от съседни страни;

Кога – сроковете, в които стратегиите/задачите трябва да бъдат изпълнени;

Колко – размерът на финансовите ресурси, предвидени за изпълнението на всяка една стратегия/задача (работни дни или бюджет, необходим за наемането на икономист или консултант, който да ви помогне).

Имайте предвид, че твърде малко организации отделят достатъчно време на въпросите по-горе и ние силно препоръчваме да направите това с вашия екип или коалиция. Ако направите всичко, посочено по-горе, няма да се провалите. Силно ви препоръчваме да отделите време и усилия за процеса на планиране: отделянето на една година за планиране е по-добре от работата по даден въпрос години наред без план... особено, когато става въпрос за данъчното облагане на тютюневите продукти.

И накрая, с удоволствие бихме искали да чуем вашите истории. Запознайте ни и споделете с нас вашите планове и стратегии. Ние действително очакваме с нетърпение да ги прочетем. И по-важно, вашите истории и вашият опит ще помогне да информираме и вдъхновим други организации в други страни в тяхната дейност да повлияят върху данъчното облагане на тютюневите продукти.





Contents



49-51 Rue de Treves, Брюксел, Белгия

Телефон: +32 (0) 22 38 53 60 Факс: / 61

smokefree.partnership@ersnet.org

