



Приходите от облагането на тютюневи изделия в България достигат над 3 млрд. лв. през 2018 г.

Незаконната търговия с цигари носи приходи в рамките на 90-120 млн. лв.

съобщение до медиите

4 юни 2019 г.

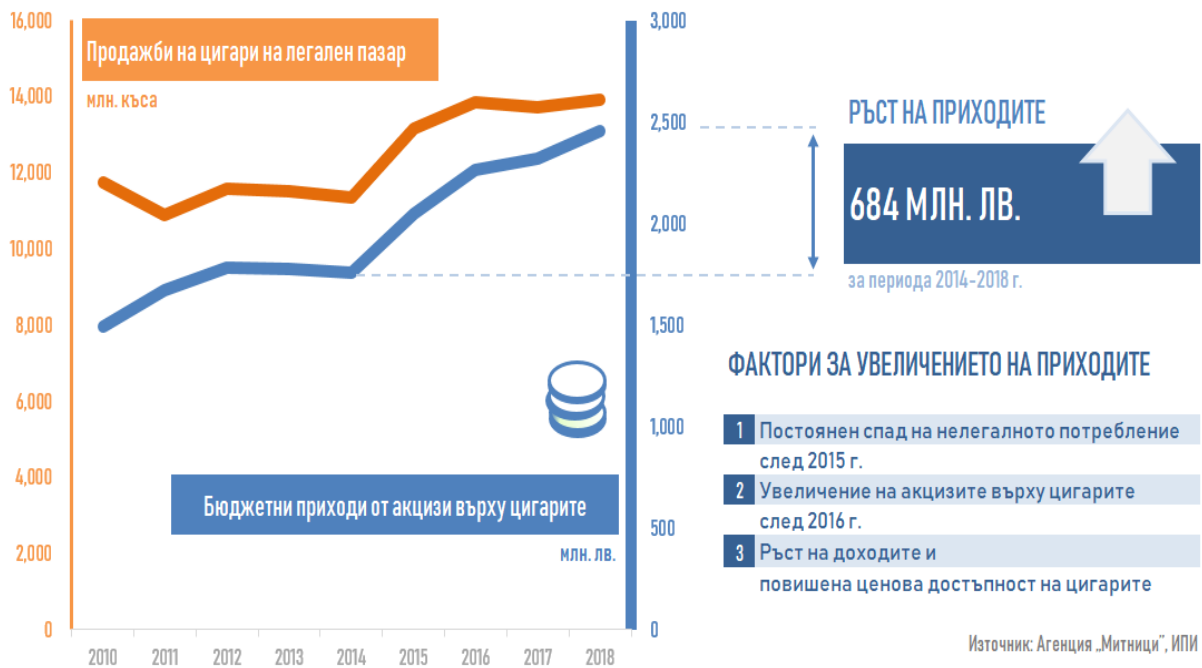
Документът е изготвен в рамките на проект на ИПИ „Право и икономика на незаконната търговия с тютюневи изделия в България“. Проектът на ИПИ е подкрепен от PMI IMPACT¹, световна инициатива за предоставяне на финансова подкрепа на организации, разработващи и изпълняващи проекти за борба с незаконната търговия и свързаните с нея престъпления.

Развитие на пазара и приходи от облагането на тютюневите изделия

Потреблението на цигари в България леко се повишава и достига 13,9 млрд. къса през 2018 г. През последните три години легалният пазар на цигари е сравнително стабилен – в рамките на 13,7-13,9 млрд. къса, въпреки лекото покачване на акцизите върху цигарите в този период. Интересно е, че легалното потребление на цигари през последните три години е с около 2 млрд. къса повече спрямо периода преди 2015 г., което се дължи на чувствително намаляване на незаконното потребление. На практика след 2015 г. има преливане на потребление от нелегалния към легалния пазар, което доведе и до сериозния ръст на приходите от акцизи върху цигарите.

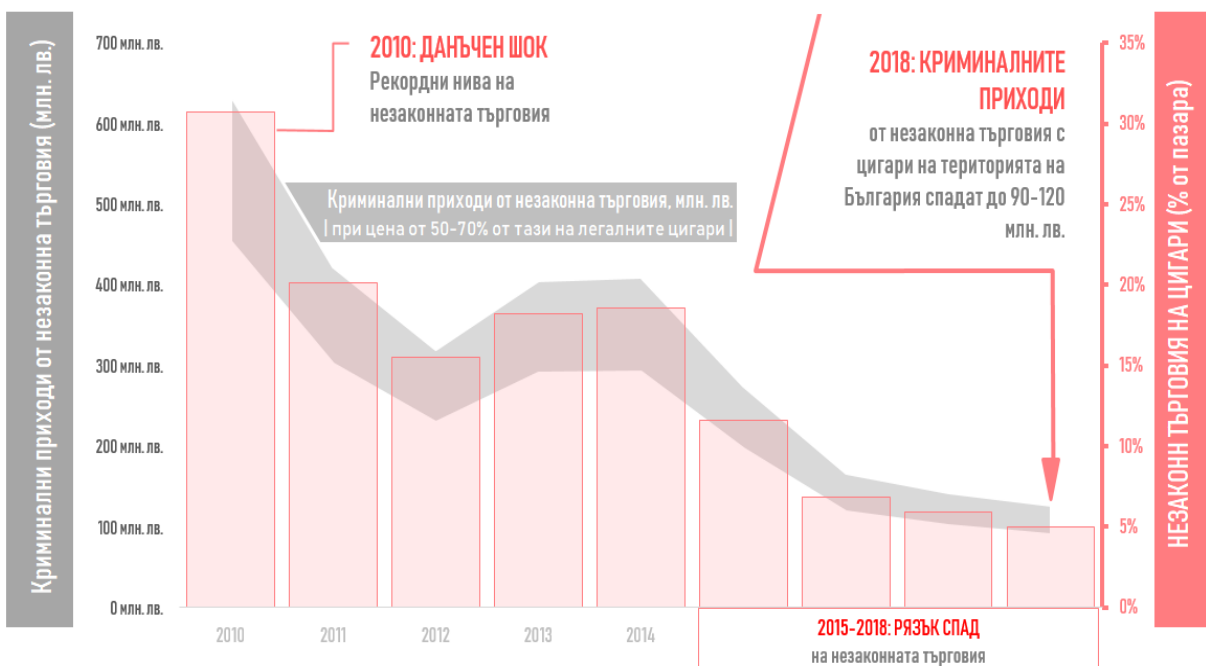
През 2018 г. приходите от облагането на тютюневите изделия в България достигат над 3 млрд. лв. или 9.5% от всички данъчни и осигурителни приходи в бюджета. По този показател България се нарежда на челните места в ЕС. В това число влиза както акцизното облагане, така и начисленото ДДС върху тютюневите изделия. Само приходите от акцизи върху тютюневите изделия в България възлизат на близо 2,5 млрд. лв. и бележат постоянен ръст след 2015 г. Близо 97% от приходите от облагането на тютюневите изделия се формират от традиционните цигари, въпреки известния ръст при тютюна за пушене и силното навлизане на родния пазар на нагряваемите тютюневи изделия.

¹PMI Impact (www.pmi-impact.com) е световна инициатива на Philip Morris International (PMI). При осъществяването на изследването си, Институтът за пазарна икономика (ИПИ) е напълно независим от PMI. Гледните точки и мненията, както и отговорността за достоверността на информацията, изразени в този документ, са изцяло на ИПИ и не отразяват непременно позицията на PMI.



Размер на незаконната търговия с тютюневи изделия

През 2018 г. дялът на незаконните цигари в България е на рекордно ниски нива за страната – средно 5% от цялото потребление или това са около 700 млн. незаконни къса. Въпреки ниския дял на нелегалното потребление, то не е за подценяване – незаконните късове цигари например са чувствително повече както от цялото потребление на тютюн за свиване (изчислено в брой късове), така и от набиращите популярност бездимни тютюневи изделия (също измерено в късове). Общо криминалните приходи от нелегалното потребление на цигари през 2018 г. се изчисляват от ИПИ в рамките на 90-120 млн. лв.



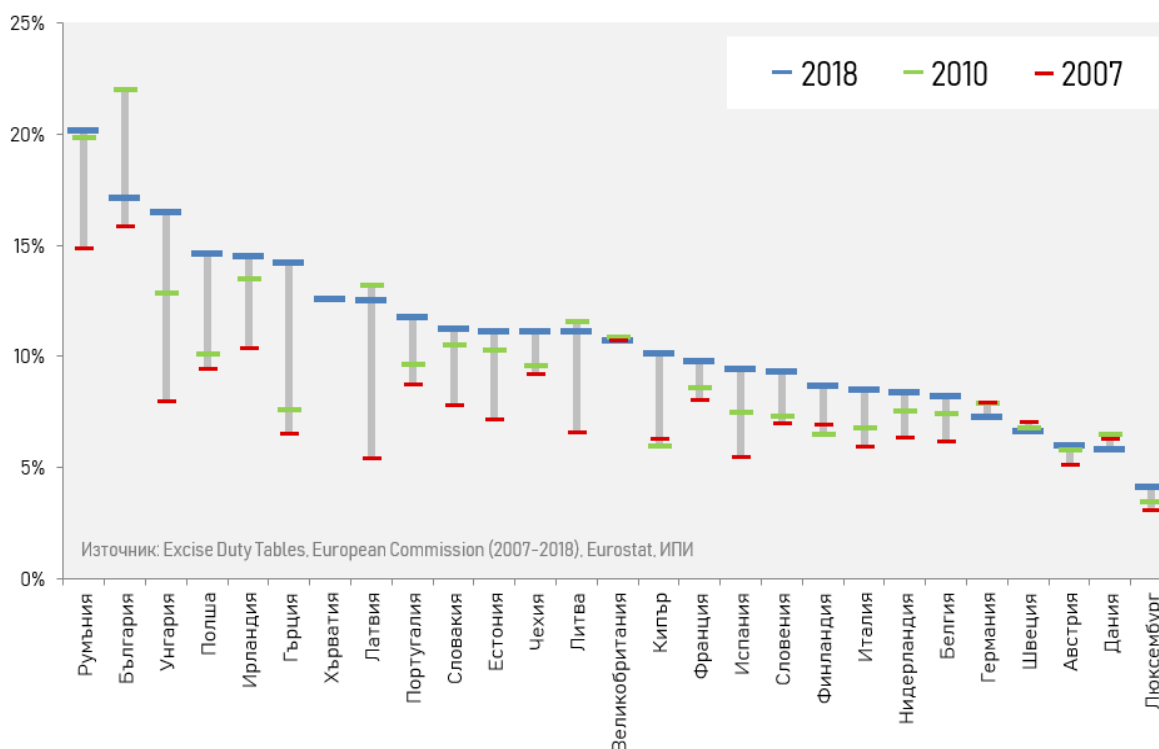
Източник: ИПИ на база данни за незаконната търговия от проучванията на Инициатива „Срещу незаконната търговия“ & Project SUN, KPMG

Разбивката на данните по тримесечия за 2018 г. показва тенденцията към свиване на незаконната търговия, като през последното тримесечие на 2018 г. делът на нелегалните цигари достига 4,4% от пазара, което е рекорд откакто се провежда изследването в България. Произходът на нелегалните цигари е разнообразен – близо половината са опаковки, етикетирани като продукти за duty-free пазар, а останалите са или цигари с неустановен произход или опаковки от съседни държави. В различните проучвания прави впечатление постоянната поява на нови незаконни „евтини бели цигари“², които внезапно заменят предишни масово предлагани варианти. Последното безспорно говори за наличието на добре организирана нелегална дейност.

Ценова достъпност на цигарите в Европа

Прегледът на ценовата достъпност на цигарите в ЕС ясно показва, че достъпността е доста по-ниска в новите страни-членки и конкретно в България, въпреки по-ниските цени на цигарите. Средната цена на цигарите в България е с 25-30% по-ниски от тези в новите страни-членки и наполовина спрямо средните цени за ЕС. Въпреки това, три различни методологически подхода за изчисляване на достъпността на цигарите показват, че **ценовата достъпност на цигарите в България е 1,6-1,7 пъти по-негативна спрямо средните нива за ЕС**. През 2018 г. с разполагаемия нетен дневен доход на човек от населението в България могат да се закупят 5,8 кутии цигари, докато с разполагаемия доход в ЕС-28 могат да се закупят 9,3 кутии цигари. Това са съответно 17,1% от дневния разполагаем доход в България и 10,8% от този в ЕС.

Цена на кутия цигари като дял от дневния разполагаем доход на човек (%)



²Познатият термин на английски за „евтини бели цигари“ е illicit whites – незаконни цигари, които нямат аналог на легалния пазар и са създадени само и единствено за незаконна търговия.

Акцизната политика спрямо тютюневите изделия в Европа

Акцизната структура в отделните страни членки е различна – в 18 страни преобладава тежестта на специфичния акциз, в т.ч. в България, докато в други 10 по-голямата тежест идва от адвалорния компонент. Тенденцията през последните близо 10 години обаче е категорична. В периода 2010-2019 г. всички страни членки са увеличили специфичния акциз върху цигарите, тъй като последният не зависи от ценовите решения на компаниите и в по-голяма степен гарантира постигане на целите на акцизната политика. Дори и само през последните две години (2018-2019 г.), повече от половината страни-членки са предприели увеличение на специфичния компонент. При адвалорния акциз се наблюдава точно обратното. В периода 2010-2019 г. на практика почти всички страни-членки са намалили адвалорната ставка – в някои случаи чувствително.

Дискусията за евентуалните промени в европейската акцизна рамка, в т.ч. и проведената консултация от ЕК, показва ясно обществените нагласи за обвързване на целите на европейската политика не толкова с номиналното изравняване на облагането в отделните страни, колкото с **установяването на общи дефиниции, предпазването на общественото здраве и ограничаването на незаконната търговия**. Последното означава, че въпросите за достъпността на цените и еластичността на търсенето са определящи за поведението на пушачите, в т.ч. обръщането им към незаконни алтернативи. Общата дискусия към момента говори по-скоро за запазване на основната рамка, което, в условията на продължаващ ръст на европейските икономики (според последните прогнози), би следвало да подобрява ценовата достъпност и да потиска незаконния пазар.

Дълбочинни интервюта с длъжностни лица и отговорни фактори

В края на 2018 и началото на 2019 г. ИПИ и Алфа Рисърч проведеха дълбочинни интервюта с представители на институциите и неправителствения сектор, които целят да проследят практически казуси и да изследват мнения и нагласи от гледна точка на длъжностните лица и отговорните фактори в преследването на незаконната търговия с тютюневи изделия в България. Проведените интервюта дават основание да се направят следните обобщения:

Най-чести случаи на контрабанда и нелегална търговия в практиката на респондентите

- ◆ В почти всички интервюта се потвърждава, че преобладаващите случаи, по които се работи, се отнасят до контрабанда/държане и разпространение на тютюневи изделия в България с източник друга страна. Това се дължи на факта, че България е транзитна държава по пътя към Централна и Западна Европа. Само един интервюиран споменава и за случаи на тютюневи изделия, произведени в България и предмет на контрабанда с липсващ бандерол. Сред основните причини стоките да бъдат транзитно пренасяни през България към други европейски страни се посочва, че там цените са по-високи, респ. печалбите са по-високи. България вече не е толкова атрактивна страна, а пазарът е малък.
- ◆ Основните канали, от които идват стоки към България (предимно с цел износ към други страни, по-рядко за вътрешно разпространение), са:

- Македония – стоките от там се продават преди всичко в регионите на Кюстендил, Благоевград.
- Турция – цигари, идващи основно от безмитни магазини и се продават в Ямбол, Бургас, Хасково, Пловдив
- Гърция – за стоките с произход от там се посочва, че са „с по-сериозна организация и имат един, условно га го наречем „разпределителен център“ някъде около Плевен“

На територията на България като основен маршрут се очертава ГКПП Капитан Андреево – Дунав мост, с цел стоките да излизат през Румъния към Централна и Западна Европа.

Причини за спада на нелегалната търговия в последните години. Възможни канали за компенсация в печалбите на организирани групи, занимаващи се с нелегална търговия на тютюневи изделия

- ◆ Причините за спада в нивата на нелегална търговия са комплексни, като сред посочените влиятелни фактори са както икономическите (повишаване на цените на изделията, респективно недостатъчно изгодни печалби; повишаване доходите на населението – намаляване на търсенето на по-евтини продукти и запазване на равнищата на акцизите), така и институционалните – законови промени, по-фокусирани политически действия, вкл. упражняване на „политически натиск“ върху правосъдните и правоохранителни органи да извършват повече проверки и разкриват повече нарушения/престъпления. За основен фактор в тази посока се сочи преориентацията в последните 4-5 години от разпространение на едро към разпространение на дребно, включително изследванията на „празните опаковки“, които правят възможна сравнимостта на различните области, съответно показват кой областен директор до каква степен успява да се справи с проблема.
- ◆ Често споделяна е и тезата, че спадът в нивата на нелегална търговия се дължи на добро взаимодействие между службите – МВР, Агенция „Митници“, прокуратура, както и на превантивни мерки, респективно на засилен контрол от страна на отговорните органи (Видин, Бургас, Кюстендил). Това взаимодействие е част от политическите ангажменти и международни („европейски“) изисквания за намаляване дела на незаконната търговия.
- ◆ В допълнение, законовите промени от последните години също оказват влияние, като рефлектират върху поведението на държатели и преносители на незаконни тютюневи изделия.
- ◆ Като фактор, но споменат само в едно интервю, се определя ивлизането в сила на тълкувателно решение 3 от 2015 г. на Върховния съд, съгласно което на територията на ГКПП не може да се извърши престъпление държане на акцизни стоки без бандерол, а единствено контрабанда. Това се смята за причина делата на регионално равнище за държане на акцизни стоки (вероятно в отделни региони) да са намалели след 2015-та година.

- ◆ Като друг фактор за намаляване на нелегалната търговия се изтъква преориентирането на част от пазара от цигари към тютюн – за свиване или наргилета, но към момента няма механизъм за измерване дела на нелегални изделия от този тип.
- ◆ В контекста на намалени нива на контрабанда и нелегална търговия в страната, мнението на всички респонденти е, че загубите от ограничаването на този вид дейност се компенсират от други нелегални дейности, с които се занимават нарушителите. Те варират в зависимост от нивото на групата, която извършва нелегалната търговия, както и от периодите. В годините, в които е бил „бумът“ на разпространение на нелегални стоки (2009-2012 г.), организирани групи са били специализирани основно в производство и внасяне на контейнери с нелегални цигари. Като допълнителна дейност са извършвани и разпространение на наркотици, трафик на хора, сводничество, ДДС измами и др. В същото време в мрежите от нарушители са се „влели“ и по-дребни играчи, които обаче след спада на вълната се преориентирали към други дейности. Към настоящия момент, според мнозинството от респондентите, загубите се компенсират основно с дейности от продажба на наркотици, трафик на хора. Наблюдава се и увеличение в разпространението и продажбите на марихуана.
- ◆ Преобладават мненията, че при контрабандата на тютюневи изделия и нелегалната търговия има политическо покровителство – от високите етажи на властта до по-ниски равнища (регионални дирекции, митнически служители). Не са посочени конкретни допускания или примери, но респондентите правят тази констатация като саморазбираща се очевидност. Изказва се единствена позиция, че политическото покровителство по-скоро е оттеглено към днешна дата. Такова е съществувало до 2014 г., като е било свързано с протекции към легален български производител на цигари. Впоследствие те са оттеглени, като това пряко е резултирало в спад на нелегалната търговия в страната и в същото време не е допусната компенсация от външни източници:

Основни трудности при доказването на случаи на контрабанда и нелегална търговия с тютюневи изделия

Основните затруднения при разкриването и доказването на контрабанда и нелегална търговия с тютюневи изделия, споделени от почти всички респонденти, се изразяват в:

- ◆ Доказване кой е извършителят, включително поради факта, че подобни дейности най-често се извършват от т.нар. „мулета“, които в повечето случаи не знаят кой е реалният извършител, тъй като нелегалните стоки преминават през множество лица.
- ◆ Свързването на извършителя с предмета на престъплението.
- ◆ Доказването на умисъл у извършителя – основната отговорност тук се поставя върху работата на разследващите митнически служители. Други аргументи за тази трудност са, че липсват свидетели.
- ◆ Доказване на наличието на престъпна организирана група

Макар в единични случаи, сред посочваните трудности и пречки пред разкриването и доказването на престъпления се изразяват и следните:

- ◆ Разминаването в практиките на различни районни прокуратури, включително на отделни прокурори, при тълкуването на „немаловажен случай“ съгласно НК. Така, случаи едни и същи задържани количества нелегални цигари могат да бъдат третирани и като административно нарушение, и като престъпление.
- ◆ Събирането на достатъчно информация, докато се достигне до мястото на престъпление/нарушение. При разследването на случаи се влагат значителни ресурси, и ако не се разкрие по-голяма пратка или депо, тези ресурси се оказват неефективно използвани.
- ◆ Капацитетът и квалификацията на дознателите, практиката на съдиите – в чести случаи избягват налагането на тежки присъди.
- ◆ Един от честите казуси при разкриване на нелегално производство на тютюневи изделия е какво се случва с машините и съоръженията след приключване на процеса. Очертават се поне два проблемни пункта: липса на лицензионен режим и липса на нормативна уредба за специално третиране/унищожаване. На практика, след изпълнение на функцията им като веществени доказателства по време на процеса, след приключването му се връщат в обръщение на пазара (биват продавани на търг). Липсата на регистрационен или лицензионен режим, който да задължава или ограничава собствениците, води до това те/други лица впоследствие да могат отново да ги придобият.
- ◆ По-скоро формалистични са повечето отговори на въпроса какво се случва с процедурите по унищожаване на иззетите тютюн и тютюневи изделия – предимно се цитира законовата постановка, че е задължение на митниците да ги унищожат. Според някои от интервюираните действително част от стоката се връща на пазара, което се дължи на занижен контрол от страна на Агенция „Митници“, в частност – отделни недобросъвестни служители. Други респонденти са на противоположно мнение - че преди години е имало по-съществен проблем в това отношение, но към днешна дата процедурите се спазват и се предприемат необходимите мерки, т.е. няма стоки, които да се връщат обратно на пазара.
- ◆ Въпреки че тютюневите изделия преимуществено се унищожават от Агенция „Митници“, няма стриктен механизъм и задължение за осъществяването на тази процедура. Съществува разпоредба, според която, ако стоките бъдат иззети от друга структура, би следвало тя да ги унищожи, а другите структури не винаги разполагат с техническите средства за това.

Посочва се конкретен казус, в който МВР е имало задължение да съхранява и унищожи иззети тютюневи изделия, но поради липса на техническа база стоката е съхранявана неправилно и е станала негодна (мухлясала), което е наложило отпадането на воденото дело.

Основни изводи от прегледа на съдебната практика

През последната година ИПИ направи преглед на съдебната практика по дела, свързани с контрабандата и нелегалната търговия на тютюневи изделия в България. Обобщението на прегледа показва следното:

- По данни от интернет страницата на РС Свиленград общият брой свършени наказателни дела от общ характер (НОХД) на РС Свиленград за периода от 01.01.2012г. до 31.12.2012г. са 819. От тях 45 се отнасят до нелегална търговия с тютюневи изделия. Тези 45 съдебни акта включват шест присъди (всичките осъдителни) и 39 споразумения, сключени между прокуратурата и подсъдимите. От 6-те присъди има данни за четири обжалвани или протестирани пред по-горна инстанция (ОС Хасково): три са потвърдени, една е частично отменена (една от подсъдимите е оправдана от ОС Хасково), две не са обжалвани. При две от присъдите е установено съучастие като по един подсъдим и от двете дела е осъден ефективно. Едната подсъдима обаче е оправдана от ОС Хасково (частично отменената присъда) като така на практика има само едно ефективно осъдено лице на лишаване от свобода за срок от 1 година и 2 месеца и наказание „глоба“ в размер на 2500 лв. В 8 от 39-те дела, приключили със споразумение, е установено съучастие.

По отношение на една от потвърдените присъди, главният прокурор е направил искане за възобновяване на въззивното дело на ОС Хасково, отмяна на постановеното по него решение и връщане на делото за ново разглеждане от друг състав на същия съд. Върховния касационен съд (ВКС) е счел, че искането е допустимо, а по същество – неоснователно. ВКС остава искането на ГП без уважение. Споменатата по-горе частично отменена присъда е протестирана от ОП Хасково. ВКС отказва образуване, тъй като касационният протест не отговаря на изискванията на чл. 351, ал. 1 НПК – не съдържа мотивирано касационно основание, предопределящо допустимост на производство пред ВКС.

- По данни от интернет страницата на РС Свиленград общият брой свършени наказателни дела с административен характер (АНД) от РС Свиленград за периода от 01.01.2012г. до 31.12.2012г. са 283. От тях 25 се отнасят до контрабандата като административно нарушение и три за нелегалната търговия като административно нарушение. От общо 28 решения, РС Свиленград потвърждава 24 наказателни постановления, три изменя като неправилни в частта относно размера на глобата, една отменя като неправилно поради това, че липсва субективният елемент на изпълнителното деяние (впоследствие потвърдено от Административен съд Хасково). За 21 от решенията има данни за това, че несъмнено са влезли в сила. От тях седем са обжалвани пред АС Хасково и са оставени в сила, едно е отменено (отменено е и съответното наказателно постановление) и едно е отменено и върнато за ново разглеждане от друг състав на РС Свиленград.

Макар не всички мотиви да са достъпни, следва да се отбележи повторемостта на някои наблюдения на съда по наказателните дела с административен характер АНД, свързани с митническата контрабанда, а именно: че е „налице упоритост от страна“ на някои

извършители на митническа контрабанда; че наличието на вече наложени административни наказания не са оказали „необходимото превантивно действие“ (напротив стойността на укритите стоки се увеличава) и че „районът на Районен съд - Свиленград е особено чувствителен към митническата контрабанда предвид зачестяването на подобни нарушения в последно време“ (подобен извод присъства и в мотиви от по-скорошни решения). Въпреки че не може да се говори за представителност на извадката, бихме могли да презумираме, че съдът, като непосредствено изложен на динамиките в това отношение, е в позиция да достига до обективни заключения в мотивите си.

Разгледаната практика (НОХД и АНД) може да се тълкува по следните начини:

- ◆ Съдебната практика е последователна – наблюдава се висок процент на потвърдени присъди, наказателни постановления и решения;
- ◆ Или става въпрос за индивидуални престъпления/правонарушения, които се извършват с цел осигуряване на по-голям допълнителен доход (за това говори и профилът на извършителите: от общо 54 подсъдими по НОХД 20 са безработни; да се има предвид, че това обстоятелство не е посочено изрично за всички подсъдими, т.е. би могло безработните да са повече; 47 са неосъждани (от 7-те осъдени 2-ма са реабилитирани); по отношение на НАХД подобни данни не са налични), или нелегалният пренос и държане на тютюн и тютюневи изделия е неособено ефективно разследван; фокусиран е предимно върху преките извършители, т.е. профилът говори по-скоро за „битова“ или за организирана престъпност посредством лица в уязвимо състояние без да се стига реално до организаторите.
- ◆ Наблюдава се неефективност по отношение на превенцията – определени лица продължават да извършват правонарушения, въпреки че са санкционирани за предишни такива (наказват се лица, които са бедни и поради това извършват престъпни деяния (т.е. могат да жертват условно осъждане за някой друг лев). Наказват се лица, които могат да си го „позволят“, тъй като познават как работят правоохранителната и правораздавателната системи, „разминават“ се само с поредния акт за установяване на административното нарушение.

Делата, определени като квалифицирана контрабанда по чл. 242 НК са подсъдни като първа инстанция на окръжен съд, в случая на ОС Хасково. Освен, че е окръжен съд в пограничен район изборът на този ОС е мотивиран с това, че:

- ◆ първа инстанция за квалифицирана контрабанда,
- ◆ градът от основната извадка с най-висок процент (12%) на цигари, непредназначени за местния пазар
- ◆ упражнява инстанционен контрол на РС Свиленград по останалите разгледани дела.

Сравнителното изследване на практиката за 2017 г. отбелязва драстичен спад в броя на постановените съдебни актове (2012 г. – 58 съдебни акта: 4 присъди, всички условни и 54 споразумения; 2017 – само 8: 1 присъда, отменена от Апелативен съд-Пловдив и 7

споразумения) във връзка с квалифицираната контрабанда. Видно от данните намаляването на регистрираните случаи е налице понижаване на нивото на престъпност.

На този етап от изследването селектираната съдебна практика показва добро взаимодействие между институциите. Липсват обаче разследвания и съответно осъдителни присъди, които да показват контрабанда и нелегална търговия в особено големи размери. Това, от своя страна, навежда на мисълта, че контрабандистите в България не биват регистрирани по официалния ред, а ползват свои канали в институциите.

Опитът за интервюиране на държавни служители и магистрати потвърждава това твърдение. Въпроси за съществуването на висока корупция и политически чадър над контрабандистите биват посрещани с неохота или директен отказ от коментар. Така се оказва, че държавата работи добре в несъществените казуси, а липсата на крупни разследвания и разкрити престъпления демонстрира отказ от упражняване на реална борба с този вид правонарушения.

Повече информация е достъпна на страницата на ИПИ: www.ime.bg

За контакти:
02/952 62 66, 952 35 03
Весела Добринова, vessela@ime.bg
Петър Ганев, ganev@ime.bg