

АКЦИЗНА РАМКА НА НОВИТЕ НЕГОРИМИ ИЗДЕЛИЯ В ЕС И ИЗВОДИ ЗА ОБЛАГАНЕТО ИМ В БЪЛГАРИЯ

ФАКТОРИ ЗА НАВЛИЗАНЕТО НА НОВИТЕ НЕГОРИМИ ИЗДЕЛИЯ НА ПАЗАРА, КАТО АЛТЕРНАТИВА
НА КОНВЕНЦИОНАЛНИТЕ ЦИГАРИ И ДРУГИ ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ С ГОРЕНЕ, И ВЪЗДЕЙСТВИЕ
НА АКЦИЗНАТА РАМКА ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ТЮТЮНОПУШЕНЕТО

Настоящият доклад е адаптирана версия на задълбочено изследване на ИПИ в партньорство с The European House-Ambrosetti върху факторите за навлизането на пазарите и акцизната рамка на нагреваемите тютюневи изделия в държавите-членки на ЕС, публикувано през 2022 г. под заглавие: „HTPs Excise Framework in the EU and tax-induced substitution across tobacco products“ (2022).

Докладът е възложен от Филип Морис България ЕООД с цел отчитане на актуалния български контекст, във връзка с приетите в края на 2022 г. промени в акцизните ставки на всички тютюневите изделия и въвеждане на акциз върху никотиновите течности за електронни цигари под формата на 4-годишен данъчен календар, като дава експертни препоръки за по-нататъшното развитие на акцизната рамка с оглед на предстоящия преглед на Директива 2011/64/ЕС относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн, в частност относно новите негорими продукти.

Съдържание

Въведение.....	2
Реализация на нагреваемите тютюневи изделия в Европа	4
Пазарен дял на НТИ в страните от ЕС	6
Фактори, които влияят на навлизането на НТИ в страните от ЕС.....	7
Защо някои пазари са по-успешни от други?	8
Дял и навици на пушачите.....	8
Акцизно и ценово диференциране	10
Навлизване на електронните цигари в Европа	13
Акцизна рамка за нагреваемите тютюневи изделия и електронните цигари в Европа	15
Дефиниция и акцизна категория за НТИ.....	17
Данъчна основа и акцизна структура за НТИ.....	18
Акцизна рамка на НТИ в Европа: обобщение на основните елементи.....	18
Акцизна рамка за електронните цигари	20
Въздействие на акцизната рамка върху потреблението на новите продукти и ефект на заместването	22
Теоретични и практически съображения.....	22
Акцизно диференциране на новите изделия.....	23
Ефекти на правната несигурност върху потребителите и развитието на новите продукти	25
Ефекти върху данъчните постъпления от навлизането на новите продукти и прилаганата акцизна рамка	25
Приходи от традиционните горими тютюневи изделия	26
Отклонение в данъчните приходи от реализацията и облагането на новите изделия.....	27
Новите изделия и целите на провежданите политики.....	28
Заклучение и препоръки за политиката спрямо новите негорими изделия в България	30
Приложение I: Пазар на тютюневи изделия в избрани страни	32

Въведение

През последните години ИПИ, в партньорство с The European House-Ambrosetti, изготви задълбочено проучване на реализацията на пазара и третирането на нагряваемите тютюневи изделия (НТИ) в Европа, които са един вид нова категория „негорими изделия“. Докладът на ИПИ относно нагряваемите тютюневи изделия “HTPs Excise Framework in the EU and tax-induced substitution across tobacco products” (2022), публикуван на посветената [страница](#) на Think Tank Platform Initiative, анализира факторите, които обуславят навлизането на НТИ на различни пазари и изследва акцизната рамка във всяка страна в рамките на Европейския съюз. Докладът дава европейския контекст на дебата за диференцираното данъчно третиране на НТИ, като е част от по-широката дискусия за предстоящата ревизия на Директива 2011/64/ЕС относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн.

Темата на доклада е особено актуална за България, не само заради предстоящата ревизия на Директива 2011/64/ЕС, но и заради дискусиите в страната от 2018 и 2022 г. за облагането на новите негорими тютюневи и никотинови изделия спрямо тютюневите горими изделия за пушене (в частност цигарите). В края на 2022 г., по предложение на Министерство на финансите, Народното събрание прие промени в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), като заложи нов акцизен календар за всички тютюневи изделия за периода 2023 – 2026 г., както и акциз за течности за електронни цигари, съдържащи никотин. През 2023 г. бяха приети допълнителни промени, които заложиха 1) облагане на всички течности за електронни цигари с равен акциз, без значение дали съдържат никотин и 2) въвеждане на нова акцизна ставка за заместители на тютюна, съдържащи никотин. По същество това означава, че в следващите четири години акцизите върху всички тютюневи и никотинови изделия в страната ще се повишават. Ключова част от промените касае именно подходът към „негоримите изделия“, в т.ч. включването в акцизната рамка на нови никотинови продукти – заместители на тютюн.

Нагряваемите тютюневи изделия (НТИ) са познати на българския пазар от над пет години, като акцизната рамка за тях е въведена на 4 август 2017 г. и в сила от 1 януари 2018 г. Първоначално въведената ставка е 152 лева за кг. тютюн, променена след по-малко от една фискална година на 233 лева за кг. тютюн от 1 октомври 2018 г. Новите промени в ЗАДС от края на 2022 г. предвиждат сериозно увеличение на акциза за НТИ в следващите години, като акцизът ще се увеличи от 233 лв. на кг. през 2022 г. до 400 лв. за кг. през 2026 г. Това увеличение е чувствително по-голямо от предвиденото увеличение за цигарите, което означава, че акцизната диференциация между двете категории изделия ще се свие постепенно и съответно може да се очаква промяна както в поведението на компаниите, така и в това на потребителите.

С промените в акцизния закон в края на 2022 и 2023 г. се възприема и нова акцизна рамка за течностите за електронните цигари, независимо дали съдържат никотин. Досега електронните цигари не бяха облагани, макар отдавна да са познати на родния пазар. С приетите промени течността за електронните цигари, независимо дали съдържа никотин, се смята за тютюнево изделие за целите на закона и се облага с акциз – от 0,30 ст. за милилитър през 2023 г. до 0,45 ст. за милилитър през 2026 г. Течностите за електронни цигари не съдържат тютюн и в този смисъл те се „смятат“ за тютюневи изделия единствено за целите на Закона за акцизите и данъчните складове, но не и за целите на Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия, където тези изделия са част от групата на изделията, свързани с тютюневите.

Първоначално в България се въведе рамка само за течността за електронни цигари, която съдържа никотин, но с последните промени акцизната рамка вече обхваща всички електронни цигари, независимо дали съдържат никотин. Общата тенденция в Европа е към постепенно нарастване на броя държави, които облагат електронните цигари. В това отношение има различни примери, като повечето страни, които облагат с акциз електронните цигари, налагат еднаква акцизна ставка върху всички електронни цигари – без значение от съдържанието на никотин в течността, докато други налагат по-висок акциз или се фокусират само върху електронни цигари, които съдържат никотин.

Видимо от описаните промени през 2022 и 2023 г. темата за облагането на негоримите тютюневи и никотинови изделия – най-вече НТИ и електронните цигари, е актуална в България. Към момента акцизната рамка на негоримите тютюневи и никотинови изделия е изцяло национален въпрос, но след ревизията на Директива 2011/64/ЕС ще има общи дефиниции и правила за облагането им – по подобие на правилата за облагането на цигарите и другите горими тютюневи изделия за пушене. Всичко това налага да се проследи и анализира внимателно европейският опит и практика в облагането на негоримите изделия и да се изследва влиянието на акцизната рамка върху потребителското поведение.

Последните промени в акцизния календар показват, че темата с облагането на новите негорими изделия в България е актуална. За няколко години в облагането на тютюневите и свързаните с тях изделия се обособяват три нови продукта – НТИ, електронни цигари и заместители на тютюна, съдържащи никотин – всички те в категорията на „негоримите изделия“. Тези продукти всъщност са част от общия никотинов пазар в страната. В настоящия доклад ще разгледаме в детайл реализацията на пазара и налаганата акцизна рамка спрямо новите негорими изделия в Европа, като целим да очертаем ясен път за тяхното облагане в България.

Реализация на нагреваемите тютюневи изделия в Европа

Пазарът на нагреваемите тютюневи изделия (НТИ) се развива бурно през последните години. Данните на една от водещите компании в разработването и предлагането на НТИ, Филип Морис Интернешънъл (PMI)¹, показват, че световните продажби на собствените им НТИ (с търговска марка HEETS), предназначени за употреба с устройство за нагряване на тютюна IQOS, достигат близо 95 млрд. къса през 2021 г. и над 109 млрд. къса през 2022 г.² В края на 2022 г. потребителите на НТИ за IQOS в света са над 24,9 млн. души, като 71% от тях са се отказали напълно от тютюнопушенето и са преминали изцяло към новите продукти³. Европа е най-динамичният пазар за новите изделия, като продажбите в широкия район на Европа достигат 64 млрд. къса през 2022 г., а конкретно в рамките на Европейския съюз (ЕС) – 39,5 млрд. къса. Детайлните данни на PMI, в т.ч. по страни, позволяват задълбочен поглед върху процеса на реализация на новите продукти в рамките на ЕС.

Таблица 1: Вътреобщностни доставки и внос на НТИ на PMI в света (млн. къса, 2016-2022 г.)

млн. къса	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Доставки на нагреваеми тютюневи изделия от PMI	7 394	36 226	41 392	59 652	76 111	94 976	109 169
Европейски съюз	224	1 889	5 997	12 569	19 842	28 208	39 515
Германия	-	100	400	900	1 600	2 300	3 400
Италия	100	700	1 700	3 500	5 600	8 900	12 300
Полша	-	100	400	1 100	2 400	3 100	4 500
Испания	-	100	200	300	400	500	900
Източна Европа	64	674	4 979	13 453	20 898	25 650	24 806
Русия	100	300	3 400	9 200	13 600	16 300	15 400
Близък Изток & Африка	36	907	3 403	2 654	1 022	2 140	4 456
Южна & Югоизточна Азия	-	-	-	-	36	240	469
Източна Азия & Австралия	7 070	32 729	26 866	30 677	33 862	38 162	39 391
Латинска Америка & Канада	-	27	147	299	451	576	532

Източник: Годишни отчети на Филип Морис Интернешънъл (PMI) за 2018 и 2021 г.

Бритиш Американ Табако (BAT) е другият голям производител на НТИ в света⁴. Световните продажби на НТИ на BAT⁵, които се предлагат под различни търговски марки (Neo, Dunhill) и се употребяват с устройство за нагряване Glo, достигат 19 млрд. къса през 2021 г., като 9,8 млрд. къса са в широкия район на Европа и Северна Африка. През 2022 г. световните продажби на НТИ от BAT достигат 24 млрд. къса, като 13 млрд. къса са продадени в Европа и Северна Африка. Отчитайки основните пазари за нагреваемите изделия на компанията, може да се твърди, че пазарният дял на BAT на пазара на НТИ в рамките на ЕС е от порядъка на 10-15% през 2021 г.

¹ Виж [нагреваемите тютюневи изделия](#) на PMI

² Виж годишните [доклади на PMI](#) за периода 2017-2022 г.

³ Виж [Quarterly earnings announcements – Q1 2023](#) (PMI)

⁴ Виж [нагреваемите тютюневи изделия](#) на BAT

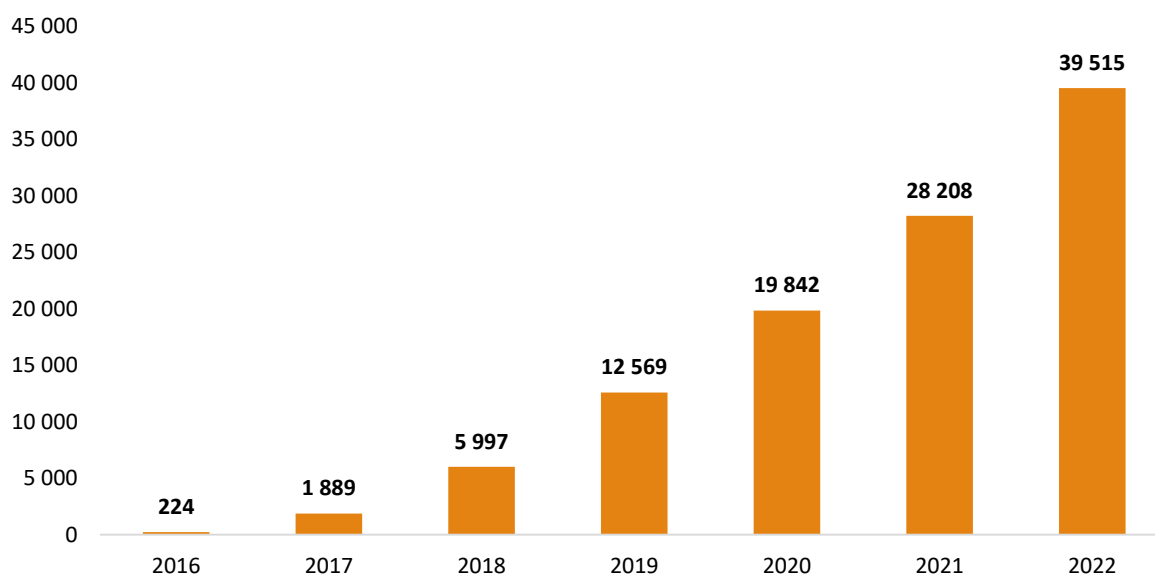
⁵ Виж годишните [доклади на BAT](#) за 2021 и 2022 г.

Импириъл Тобако също навлизат на пазара на НТИ, отчитайки успешни пилотни проекти в Чехия и Гърция, по-късно през 2022 г. в Италия, Португалия и Унгария и през 2023 г. в България, предлагайки НТИ под търговската марка ID и устройство за нагриване на тютюн PULZE⁶.

По-ранното навлизане на пазара на нагреваеми изделия на PMI и солидният им дял в тази категория в държавите от ЕС, в т.ч. в България, ни дава основание да използваме детайлните данни на компанията, за да проследим основните фактори, обуславящи реализацията на новите изделия. По-долу са представени данни за развитието на продажбите на НТИ от PMI по региони, с поставен фокус върху европейския пазар, като най-динамичен пазар за новите изделия.

НТИ имат сравнително кратка комерсиална история в Европа. Иновативните продукти се появяват на пазара първо в Япония през 2014 г., като и до днес това е най-големият пазар за НТИ. Новите изделия навлизат на някои пазари в Европа през 2016 г., а през 2017 г. вече се наблюдава и масовото им реализиране на различни европейски пазари. Данните на PMI показват, че продажбите на НТИ в ЕС се увеличават от едва 224 млн. къса през 2016 г. до 1 889 млн. къса през 2017 г., 5 997 млн. къса през 2018 г. и 12 569 млн. къса през 2019 г. Продажбите на НТИ в рамките на ЕС достигат 19 842 млн. къса през 2020 г. и 28 208 млн. къса през 2021 г. През 2022 г. продължава солидният ръст на новите изделия, като продажбите достигат 39 515 млн. къса в рамките на ЕС.

Графика 1: Вътреобщностни доставки на НТИ на PMI в ЕС (млн. къса, 2016-2022 г.)



Източник: Годишни отчети на Филип Морис Интернешънъл (PMI) за периода 2017-2022 г.

През последните 3-4 години Европа категорично е най-динамичният пазар за иновативните продукти. Продажбите на PMI в рамките на ЕС увеличават своя дял спрямо световния пазар на компанията за НТИ от около 5% през 2017 г. до 30% през 2021 г. и 36% през 2022 г. Източна Европа, в т.ч. Русия, също увеличава своя дял и достига 27% от световното потребление през 2021 г., но това се променя през 2022 г. Общо всички европейски пазари носят над половината (59%) от продажбите на НТИ от PMI в света, като този дял се е удвоил в периода 2018-2022 г.

⁶ Виж [новото поколение продукти](#) на Imperial Brands

Това наблюдение е важно, тъй като поставя рамка на дискусиата за акцизното облагане на иновативните тютюневи изделия в ЕС и конкретно в България.

Пазарният дял на нагреваемите изделия на PMI в рамките на ЕС се увеличава от 3,9% в първото тримесечие на 2020 г. до 6,4% в четвъртото тримесечие на 2021 г. и над 7% през 2022 г.⁷ Пазарният дял на НТИ се дефинира като количеството продажби на нагреваеми изделия от PMI като дял от оценката за общите продажби на цигари и НТИ на пазара. Развитието и реализацията на новите продукти в страните от ЕС обаче се случва с различна скорост, като пазарният дял на новите изделия варира от под 1% от пазара на тютюневи изделия в някои държави до над 20% в други. Важно е да се оцени кои фактори правят НТИ по-успешни в някои страни, тъй като тези фактори най-вероятно са неразривно свързани с дискусиата за акцизната политика спрямо новите изделия в Европа, в т.ч. потенциалното им включване в акцизната директива и съответно общият подход към тяхното облагане на ниво ЕС.

Конкретно в България НТИ навлизат през 2017 г., а от началото на 2018 г. имат и отделна акцизна категория. Потреблението на новите изделия – измерено в обложеното количество тютюн, бързо нараства до 148 тона през 2018 г., като този растеж се забавя през следващите две години и достига до 240 тона през 2020 г.⁸ През 2021 г. се отчита известен спад, като са обложени 193 тона тютюн, което се изчислява от авторите на този доклад на пазарен дял от около 4% на пазара на тютюневи изделия в страната. През 2022 г. се наблюдава ръст, като обложените количества достигат над 300 тона. Изчисленията на авторите за 2022 г. показват, че пазарният дял на новите изделия в България е около 6% от общия тютюнев пазар⁹.

Пазарен дял на НТИ в страните от ЕС

Оценката на пазарния дял на НТИ в страните от ЕС е ключова за анализа на факторите, които водят до по-успешна реализация на новите изделия на някои пазари, както и за изследване на влиянието на акцизната политика върху навлизането им на пазара. Най-добрият метод за определяне на пазарния дял на НТИ е съпоставката на потреблението на новите изделия спрямо целия никотинов пазар, в т.ч. цигари, тютюн за свиване, други традиционни изделия, НТИ, електронни цигари и т.н. Поради липса на детайлни данни за целия никотинов пазар, в този доклад използваме последните оценки за пазара на тютюневи изделия на Филип Морис Интернешънъл (Приложение I).

В голяма част от страните в ЕС навлизането на новите изделия започва през 2017 г.¹⁰ От тази гледна точка данните за 2021 г. дават ясна представа за различният етап на навлизане на нагреваемите тютюневи изделия в отделните страни. В оценката взимаме под внимание годината на навлизане на новите изделия, като в отделна категория са страните, в които НТИ навлизат след 2020 г. Използвайки детайлните данни на PMI за пазарния дял на НТИ можем да разделим отделните пазари в Европа в следните групи:

- ✓ Първата група включва страните, в които пазарният на НТИ е над 10% към края на 2021 г. Това са Литва, Унгария, Гърция, Словакия, Португалия, Чехия, Италия и Латвия. Тази

⁷ Виж [Quarterly earnings announcements – Q4 2022](#) (PMI)

⁸ Виж годишните [отчети за дейността](#) на Агенция „Митници“ за периода 2018-2022 г.

⁹ Изчисленията на ИПИ се базират на официалните данни на Агенция „Митници“ за обложените количества цигари и НТИ в страната.

¹⁰ За първи път новите изделия на PMI в Европа се предлагат в Милано (Италия) през 2015 г. Въпреки това, масовото навлизане на НТИ в Европа се случва през 2017 г.

група наричаме „**водещи пазари за НТИ**“ в Европа, като в тази първа група новите изделия вече играят значима роля на целия пазар на тютюневи изделия;

- ✓ Втората група включва страните, в които пазарният дял на НТИ е в рамките на 2-10% към края на 2021 г. Това са Словения, Полша, Хърватия, България, Румъния и Германия. Тази група наричаме „**развиващи се пазари за НТИ**“, в които новите изделия са познати на пазара, показват положителна динамика през последните години и потенциал да достигнат 10% пазарен дял в следващите няколко години;
- ✓ Третата група включва страните, в които пазарният дял на НТИ е под 2% в края на 2021 г. Това са Великобритания, Испания, Нидерландия, Дания, Франция, Кипър и Швеция. Тази група наричаме „**догонващи пазари за НТИ**“, като във всяка една от тези страни новите изделия вече са на пазара (преди 2020 г.), но все още имат много нисък пазарен дял;
- ✓ Извън първите три групи, следва да отчетем и страните, в които 1) НТИ навлизат на пазара след 2020 г. и все още имат много нисък пазарен дял и 2) новите изделия все още не са официално на пазара, макар да има някаква употреба на продукти от други страни. В тези групи влизат: 1) Австрия и Естония – НТИ навлизат на пазара след 2020 г. и имат нисък пазарен дял; и 2) Белгия, Финландия, Ирландия, Люксембург и Малта – НТИ все още не са пуснати на пазара.

Това своеобразно групиране на страните в ЕС позволява да се анализират различни фактори, които влияят на развитието на новите изделия на пазара. Факторите, които отличават водещите и развиващите се пазари (първа и втора група) от догонващите пазари за НТИ (трета група) са ключови за разбиране на различната динамика на навлизане на новите изделия, свързано с рамката на акцизното им облагане.

Фактори, които влияят на навлизането на НТИ в страните от ЕС

Ще разгледаме няколко фактора, които могат да повлияят на навлизането и преминаването от цигари или други изделия за пушене към употреба на НТИ на различни пазари. Сред тези фактори са нивото на тютюнопушене, в частност делът на цигарите, навиците на пушачите, прилаганата акцизна рамка и акцизна диференциация, ценовите разлики между различните тютюневи изделия, ценовата достъпност на нагреваемите изделия, както и възможни регулаторни пречки пред новите изделия. Допълнителни коментари и наблюдения се отнасят до поведението на потребителите спрямо НТИ.

На първо място ще разгледаме някои основни данни за тютюнопушенето в отделните страни и по-специално два индикатора – дял на пушачите, включително и дял на пушачите, които никога не са се опитвали да откажат тютюнопушенето. За тези индикатори използваме данните на Евробарометър¹¹ от 2017 г., тоест годината на масовото навлизане на НТИ в Европа. Работната хипотеза тук е, че по-високият дял на пушачите има положителен ефект върху навлизането на новите продукти, тъй като според множество изследвания и данни¹² потенциалните потребители на НТИ са текущите пушачи, тоест НТИ са бездимна алтернатива на традиционните изделия за пушене.

¹¹ Виж [Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes](#), Евробарометър (2018 г.)

¹² Това твърдение е подкрепено от различни проучвания сред потребители на НТИ. Виж проучвания на потребителите в Хонконг ([тук](#)), Япония ([тук](#)) и Гърция ([тук](#)). Тез проучвания показват, че потребителите на НТИ са предимно настоящи или бивши пушачи, като мнозинството са отказали пушенето.

На следващо място ще разгледаме акцизната диференциация и ценовите нива между НТИ и традиционните тютюневи изделия. И двете са важни, тъй като ценовите нива могат да променят потребителското поведение към новите продукти, а акцизната диференциация дава стимул на компаниите да работят активно и в крайна сметка на пушачите да преминават към употреба на новите изделия. Ценовата достъпност също ще бъде изследвана, като е важно да се проследи дали има различия между страните с висока и ниска достъпност на тютюневите изделия. Динамиката в достъпността също ще бъде отчетена, особено в страните с по-ниски доходи, тъй като тя може да окаже влияние върху приемането на новите продукти, като алтернатива.

Следва да се отчитат и различни регулации върху тютюневите изделия, като ограничения върху рекламата и промотирането могат да окажат сериозно влияние на навлизането на новите продукти. НТИ, поради тяхната специфика, като например, че се употребяват посредством технологични електронни устройства, изискващи първоначална инвестиция от потребителя, последващо обслужване и поддръжка на устройствата, се нуждаят от различен подход за маркетинг спрямо традиционните продукти, което означава, че регулациите на рекламата, промоциите и работата с клиенти са важни за потенциалното възприемане на НТИ. Характеристиките на новите изделия са такива, че взаимодействието с потребителите и различни търговски практики в точките на продажба са ключови както за разбиране на новата категория продукти, така и за приемането им от пушачите на традиционни изделия за пушене и съответно преминаването към тях.

Защо някои пазари са по-успешни от други?

За да оценим влиянието на различни фактори върху навлизането на НТИ в отделните страни ще използваме вече направеното групиране по страни на база пазарен дял на НТИ – водещи пазари, развиващи се пазари, догонващи пазари и на последно място пазари, на които нагреваемите изделия имат нисък дял или въобще не са на пазара. Това групиране ни позволява ясно да открием кои фактори играят значима роля за навлизането на новите продукт.

Дял и навици на пушачите

Анализът в тази част се базира на данни за тютюнопушенето през 2017 г., като това е и годината на масовото навлизане на НТИ в Европа. Използвайки данните на Евробарометър¹³ можем да разделим страните на база дял на пушачите – под 20% („нисък“), от 20 до 25% („среден“), от 25 до 30% („средно висок“) и над 30% („висок“), и на база дял на пушачите, които никога не са опитвали да се откажат – под 10% („нисък“), между 10 и 15% („среден“), от 15 до 20% („средно висок“) и над 20% („много висок“).

Данните ясно показват, че страните с висок дял на пушачите и на пушачите, които никога не са опитвали да се откажат – отбелязани с зелено в таблицата, отчитат по-висок дял на НТИ на пазара, тоест новите продукти навлизат по-бързо и се възприемат от пушачите като алтернатива на класическите тютюневи изделия. Почти всички страни, в които НТИ имат много нисък пазарен дял или въобще не се предлагат на пазара, имат сравнително нисък дял на пушачите и много нисък дял на пушачите, които никога не са се опитвали да се откажат – най-често под 10% от населението.

¹³ Виж [Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes](#), Евробарометър (2018 г.)

Таблица 2: Дял и навици на пушачите по вид на пазара на НТИ

Държава (година на въвеждане на IQOS)	Дял на пушачите (% , 2017)	Дял на пушачите, които никога не са опитвали да се откажат (% , 2017)
Висок пазарен дял на НТИ (≥10%) / водещи пазари		
Литва (2017)	средно висок (25-30%)	среден (10-15%)
Унгария (2019)	средно висок (25-30%)	висок (15-20%)
Гърция (2016)	висок (>30%)	висок (15-20%)
Словакия (2017)	средно висок (25-30%)	среден (10-15%)
Португалия (2015)	средно висок (25-30%)	висок (15-20%)
Чехия (2017)	средно висок (25-30%)	висок (15-20%)
Италия (2015)	среден (20-25%)	висок (15-20%)
Латвия (2018)	висок (>30%)	low (<10%)
Среден пазарен дял на НТИ (2-10%) / развиващи се пазари		
Словения (2017)	средно висок (25-30%)	среден (10-15%)
Полша (2017)	висок (>30%)	висок (15-20%)
Хърватия (2017)	висок (>30%)	висок (15-20%)
България (2017)	висок (>30%)	много висок (>25%)
Румъния (2015)	средно висок (25-30%)	висок (15-20%)
Германия (2016)	среден (20-25%)	среден (10-15%)
Нисък пазарен дял на НТИ (<2%) / догонващи пазари		
Великобритания (2016)	нисък (<20%)	нисък (<10%)
Испания (2016)	средно висок (25-30%)	среден (10-15%)
Нидерландия (2016)	нисък (<20%)	нисък (<10%)
Дания (2016)	нисък (<20%)	нисък (<10%)
Франция (2017)	висок (>30%)	среден (10-15%)
Кипър (2017)	средно висок (25-30%)	среден (10-15%)
Швеция (2019)	нисък (<20%)	нисък (<10%)
НТИ навлизат късно (след 2020 г.) и имат нисък дял		
Австрия (2020)	средно висок (25-30%)	висок (15-20%)
Естония (2020)	среден (20-25%)	нисък (<10%)
НТИ не се предлагат на пазара (данни към 2021 г.)		
Финландия	нисък (<20%)	нисък (<10%)
Белгия	нисък (<20%)	нисък (<10%)
Ирландия	нисък (<20%)	нисък (<10%)
Люксембург	среден (20-25%)	нисък (<10%)
Малта	среден (20-25%)	нисък (<10%)

Източник: ИПИ на база доклади на PMI (2021) & Евробарометър (2017)

Водещите пазари за НТИ имат висок дял на пушачите (повечето над 25% или дори над 30%) и висок дял на пушачите, които никога не са се опитвали да откажат тютюнопушенето (повечето над 15%). Развиващите се пазари за НТИ имат сходни характеристики – висок дял на пушачите и на пушачите, които никога не са опитвали да се откажат. България също попада в тази група, като и по двата показателя е в челото – над 30% са пушачите, а огромната част от тях никога не са опитвали да се откажат от тютюнопушенето. По тези показатели България би следвало да е още по-подходящ пазар за навлизане на новите негорими алтернативи, като отсъствието на страната от групата на водещите пазари може да се търси в другите изследвани фактори – например в акцизната рамка и акцизната диференциация спрямо традиционните изделия.

По внимателен поглед върху различните тютюневи изделия показва, че страни с висок дял на други тютюневи изделия – например тютюн за пушене, също имат нисък пазарен дял на НТИ. Страни като Германия, Франция, Нидерландия и Великобритания например имат много висок дял на тютюна за пушене и сравнително нисък дял на нагреваемите изделия. Пазарният дял на тютюна за пушене в тези страни варира от 15-20% до почти 40% от целият пазар на тютюневи изделия. Белгия и Люксембург са други пазари с традиционно голям дял на тютюна за пушене, като и в двете страни НТИ все още не са на пазара. Тютюневият, или по-скоро общият никотинов пазар в Швеция е изключително интересен казус, тъй като това е единствената страна-членка в ЕС, в която предлагането на снус е разрешено и употребата на снус е доминираща. Снусът е негорим тютюнев продукт, представляващ прахообразен тютюнев продукт в пликчета за орална употреба и е от категорията на негоримите продукти – бездимна алтернатива на конвенционалното тютюнопушене. Швеция има най-ниския дял на пушачите в Европа, което е логично следствие от доминиращия дял на снус¹⁴.

По отношение на страните с висок дял на тютюна за свиване на цигари и пушене, трябва да се отбележи, че цената на тютюна за свиване е сравнително ниска на фона на другите тютюневи изделия, което го прави по-достъпен за пушачите спрямо нагреваемите изделия.

Повечето страни от водещите и развиващите се пазари за НТИ са традиционно доминирани от цигарите, докато потреблението на други традиционни тютюневи изделия за пушене е сравнително ниско – в повечето случаи пазарният дял на тютюна за пушене е под 5% от целия тютюнев пазар. На тези пазари НТИ са атрактивни като алтернатива на цигарите, особено когато новите продукти имат адекватна акцизна рамка и конкурентна цена в сравнение с цигарите.

Акцизно и ценово диференциране

Акцизната рамка на НТИ е различна от тази на цигарите във всички страни в ЕС. Докато акцизът на цигарите е хармонизиран, като се налага върху брой късове и съдържа адвалорен компонент, който зависи от цената на цигарите, за НТИ има отделна акцизна категория и най-често се прилага различна данъчна основа – количеството тютюн в продукта, тоест напълно специфичен акциз върху количеството тютюн в продукта по подобие на тютюна за свиване. Това е логично, тъй като НТИ са нови, предлагат се в различни формати, видове и размери, използват се като консуматив посредством различни технологии и устройства за нагриване, а съдържанието на обработен тютюн се явява единственият общ знаменател за всички видове консуматив, измерим в тегловни единици – например в килограми. За да сравним акцизната тежест върху различните горими и негорими продукти, вземайки предвид общото между тях – съдържанието на обработен тютюн, сме приравнили акцизната тежест на всички продукти въз основа на количество тютюн в тях.

В анализа използваме данни¹⁵ за 2019 г. и 2021 г., което ни позволява да изследваме акцизната рамка в динамика. НТИ са нови продукти, което обяснява и повече промени в прилаганата акцизна рамка. Данните за 2019 г. показват подхода към облагането на новите продукти в първите години от навлизането им на пазара, докато данните за 2021 г. вече обхващат и промени в първоначалната акцизна рамка и развитието в подхода и облагането на новите продукти в европейските страни. Промените в облагането на НТИ в този период, особено във

¹⁴ Данни за употребата на тютюневи и никотинови изделия в Швеция са достъпни [тук](#).

¹⁵ Данните за акцизната тежест върху цигарите е от [Excise Duty Tables](#) на Европейската комисия за 2019 и 2021 г. Данните за акцизите върху НТИ са от различни източници, в т.ч. от [Vapor Products Tax](#). Изчисленията за акцизната тежест върху НТИ са на ИПИ на база данни на PMI за цените на HEETS на различни пазари.

водещите и развиващите се пазари, е важно да бъдат изследвани, тъй като илюстрират установената в ЕС практика и дават ясна посока на избрания акцизен подход в различните страни в ЕС спрямо продукт, който вече е достатъчно добре познат и има своята роля в общия тютюнев и никотинов пазар.

Данните ясно показват, че и през двете разглеждани години съществува акцизна диференциация между цигарите и НТИ, като акцизната тежест на база количеството тютюн в новите изделия е почти винаги по-ниска от акцизната тежест върху количеството тютюн в цигарите. В повечето случаи акцизната тежест върху НТИ е в интервала от 50 до 100% от акцизната тежест на цигарите. Отново трябва да отбележим, че това е сравнение на база количество тютюн в продуктите, а не на база брой късове. Само в няколко страни в Европа акцизната тежест върху новите продукти е по-висока от тази върху цигарите на база количество тютюн в продукта. Групирали сме страните на база акцизната тежест върху НТИ като процент от тази върху цигарите на база количество тютюн в продукта по следния начин – под 65% („ниска“), от 65 до 90% („средна“), около 100% („равна“) и над 100% („висока“), като проследяваме и динамиката през годините.

За да изследваме и ценовата диференциация между двата продукта сравняваме цената на кутия НТИ с марка HEETS, като най-продаваното НТИ, и средната претеглена цена (WAP) на кутия цигари¹⁶. Разликата в цената безспорно е важна и има пряко влияние върху потребителското поведение. Бележка в таблицата с етикет „ниска“ или „висока“ означава, че цената на НТИ с марка HEETS е по-ниска или по-висока от средната претеглена цена на кутия цигари в рамките на 10%. Допълнителна индикация с „+“ в етикета означава, че разликата в цената е с допълнителни 10%.

В допълнение към оценката на акцизната и ценовата диференциация на НТИ спрямо цигарите, изследваме и ценовата достъпност на тютюневите изделия в отделните страни¹⁷. В случая разделяме страните в три групи на база ценовата достъпност на цигарите, изчислена като дял на цената на кутия цигари (WAP) от дневния разполагаем доход на човек от населението. Ако показателят е над 14%, то достъпността е „ниска“, ако е между 9 и 14%, достъпността е „средна“, а ако е под 9%, то достъпността е „висока“. Индикаторът за достъпността е важен, тъй като може да ни позволи по-добре да разберем ролята на акцизното и ценовото диференциране за формиране на потребителското поведение. Потенциално пазари с ниска достъпност на тютюневите изделия биха се повлияли в по-голяма степен от акцизната и ценовата диференциация спрямо новите продукти.

В таблицата по-долу са представени данните и за трите коментирани фактори – акцизна диференциация през 2019 и 2021 г., ценова диференциация през 2021 г. и оценка за достъпност на тютюневите изделия на отделните пазари, като отново е запазено и делението на база пазарен дял на НТИ към 2021 г. Данните ясно показват, че почти винаги диференцирането е в полза на новите изделия, но също така и донякъде изненадващия по-висок дял на НТИ на пазари с наглед по-ниска ценова достъпност.

¹⁶ Данни за цените на НТИ и на различни видове цигари са от [Investor Kit](#) на PMI за 2019 and 2021. Данни за средната претеглена цена (WAP) на цигарите е от [Excise Duty Tables](#) на Европейската комисия за 2019 и 2021 г.

¹⁷ Индикаторът за ценова достъпност се базира на изчисления на ИПИ за цената на кутия цигари като процент от дневния разполагаем доход на човек в ЕС. Виж [Изследване на ценовата еластичност и достъпност на тютюневите изделия в България в рамките на общата европейска акцизна политика](#) (ИПИ, 2018 г.)

Таблица 3: Акцизна и ценова диференциация и оценка за достъпност по вид на пазара на НТИ

Страна (година на въвеждане на IQOS)	Акцизна тежест НТИ/Цигари (% , 2019)	Акцизна тежест НТИ/Цигари (% , 2021)	Ценова диференциация НТИ/цигари (% , 2021)	Оценка за достъпност на цигари (2018)
	Акцизна тежест изчислена на база количество тютюн в продукта		Цена на кутия НТИ (HEETS) спрямо цена (WAP) на кутия цигари	Цена (WAP) на кутия цигари / Дневен разполагаем доход
Висок пазарен дял на НТИ (≥10%) / водещи пазари				
Литва (2017)	ниска (<65%)	средна (65-90%)	ниска (90-99%)	средна (9-14% of DY)
Унгария (2019)	средна (65-90%)	средна (65-90%)	висока (100-110%)	ниска (>14% of DY)
Гърция (2016)	средна (65-90%)	средна (65-90%)	ниска (90-99%)	ниска (>14% of DY)
Словакия (2017)	ниска (<65%)	средна (65-90%)	висока + (>110%)	средна (9-14% of DY)
Португалия (2015)	висока (100-125%)	висока (100-125%)	ниска (90-99%)	средна (9-14% of DY)
Чехия (2017)	ниска (<65%)	ниска (<65%)	висока + (>110%)	средна (9-14% of DY)
Италия (2015)	ниска (<65%)	средна (65-90%)	ниска (90-99%)	висока (<9% of DY)
Латвия (2018)	ниска (<65%)	равна (≈100%)	висока (100-110%)	средна (9-14% of DY)
Среден пазарен дял на НТИ (2-10%) / развиващи се пазари				
Словения (2017)	ниска (<65%)	ниска (<65%)	равна (≈100%)	средна (9-14% of DY)
Полша (2017)	ниска (<65%)	ниска (<65%)	ниска (90-99%)	ниска (>14% of DY)
Хърватия (2017)	ниска (<65%)	висока (100-125%)	равна (≈100%)	средна (9-14% of DY)
България (2017)	равна (≈100%)	равна (≈100%)	висока (100-110%)	ниска (>14% of DY)
Румъния (2015)	ниска (<65%)	ниска (<65%)	ниска + (80-90%)	ниска (>14% of DY)
Германия (2016)	средна (65-90%)	средна (65-90%)	ниска (90-99%)	висока (<9% of DY)
Нисък пазарен дял на НТИ (<2%) / догонващи пазари				
Великобритания (2016)	ниска (<65%)	ниска (<65%)	ниска ++ (<80%)	средна (9-14% of DY)
Испания (2016)	висока (100-125%)	висока (100-125%)	висока (100-110%)	средна (9-14% of DY)
Нидерландия (2016)	ниска (<65%)	ниска (<65%)	ниска + (80-90%)	висока (<9% of DY)
Дания (2016)	ниска (<65%)	ниска (<65%)	ниска + (80-90%)	висока (<9% of DY)
Франция (2017)	висока + (>150%)	висока + (>150%)	ниска ++ (<80%)	средна (9-14% of DY)
Кипър (2017)	средна (65-90%)	средна (65-90%)	ниска (90-99%)	средна (9-14% of DY)
Швеция (2019)	средна (65-90%)	средна (65-90%)	ниска + (80-90%)	висока (<9% of DY)
НТИ навлизат късно (след 2020 г.) и имат нисък дял				
Австрия (2020)	ниска (<65%)	средна (65-90%)	ниска (90-99%)	висока (<9% of DY)
Естония (2020)	ниска (<65%)	ниска (<65%)	висока (100-110%)	средна (9-14% of DY)

Източник: IME based on PMI Investor Kit & Excise Duty Tables, European Commission

В 19 от общо 23 страни акцизната тежест върху НТИ е по-ниска от тази на цигарите, изчислена на база количество тютюн в продукта. Докато през 2019 г. в повечето страни акцизната тежест върху НТИ е под 65% от тази върху цигарите, то през 2021 г. на повечето пазари акцизната тежест върху НТИ е в рамките на 65-90% от тази на цигарите. По всичко изглежда, че след първоначалното навлизане на новите продукти в групата на „водещите“ пазари с „поощряваща“ акцизна тежест спрямо цигарите, повечето страни са повишили акциза върху НТИ, но отново запазвайки „поощряваща“ акцизна диференциация в полза на новите продукти.

България е една от малкото страни, в която и през двете разглеждани години акцизната тежест върху НТИ и цигарите, изчислена на база количество тютюн в продуктите, е на практика равна. Въпреки въвеждането на отделна акцизна категория за новите изделия, България е сред страните със сравнително най-висока акцизна тежест върху НТИ, при това възприета още на

ранен етап от навлизането на новите изделия. Това изглежда е една от причините и за по-бавното навлизане на новите изделия спрямо други страни със сходни характеристики – висок дял на пушачите и особено на пушачите, които никога не са опитвали да се откажат. Докато по-ниската акцизна тежест в първата година от навлизането на НТИ в България провокира по-бързо развитие на пазара на новите продукти, последвалото увеличение на акциза върху НТИ през 2018 г. и съответно свиването на акцизния диференциал с цигарите забавя темпа на растеж на новите изделия.

Общото между страните с висока акцизна тежест върху НТИ спрямо тази върху цигарите е временната класификация на НТИ в категорията тютюн за пушене с изцяло или частично адвалорно облагане – такъв е случаят в Франция¹⁸, Испания и Португалия. Макар да е видно, че водещите пазари за НТИ – с пазарен дял над 10%, увеличават облагането на новите продукти през последните години, всички те запазват политиката на акцизна диференциация с предимство за новите изделия спрямо цигарите.

Акцизната диференциация в полза на НТИ позволява на новите продукти да имат конкурентна цена на пазара – в 16 от 23 страни цената на кутия HEETS е по-ниска или равна на средната претеглена цена (WAP) на кутия цигари (данни за 2021 г.). През 2019 г. обаче картината е различна, като на повечето пазари цената на HEETS е по-висока от средната претеглена цена на кутия цигари. Това показва, че през последните години тенденцията е НТИ да се позиционират ценово по-близо до средния ценови клас цигари, а не във високия ценови клас.

Интересно е, че при водещите пазари за НТИ в половината случаи цената на кутия HEETS е по-висока от средната претеглена цена на цигарите, но все пак в средния ценови сегмент и по-ниска от високия ценови сегмент при цигарите. Това не са пазари с висока достъпност на тютюневите изделия, но въпреки това новите продукти се представят успешно и печелят пазарен дял. Това най-вероятно е обвързано с факта, че особено в първите години на навлизането си на пазара НТИ се възприемат като „премиум“ продукт.

Като цяло данните показват, че ценовата достъпност и ценовата диференциация не са основните фактори за навлизането на НТИ на пазара. Страни с висока достъпност и голямо ценова диференциация в полза на новите продукти, като Великобритания, Франция, Нидерландия, Дания и Швеция, все още изостават, докато страни с ниска ценова достъпност и минимална ценова диференциация се представят успешно и имат висок дял на НТИ на пазара. Въпреки това, от съществено значение е новите продукти да имат конкурентна цена, като на почти всички пазари НТИ са по-достъпни от брандовете цигари във високия ценови сегмент. В случая акцизното диференциране играе ключова роля за поддържането на конкурентна цена на новите изделия.

Навлизване на електронните цигари в Европа

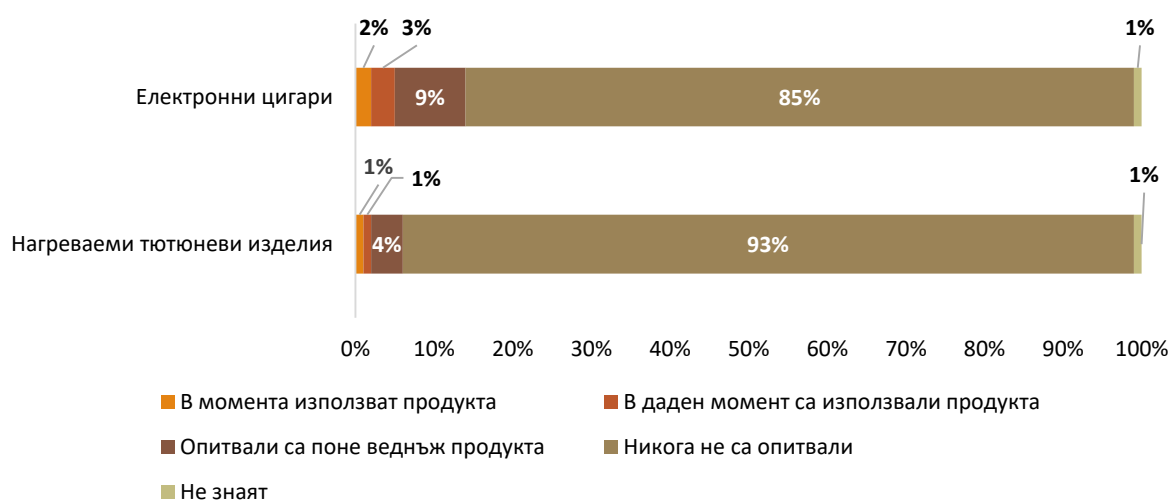
Електронните цигарите са широко познати на европейския пазар, като са достъпни на пазара във всяка една страна-членка на ЕС и Великобритания. Липсата на тютюн в електронните цигари прави така, че тяхното навлизане на пазара е по-лесно – те не се считат автоматично за акцизни стоки, както другите изделия с тютюн, освен в случаите, когато е въведена специална акцизна рамка конкретно за електронните цигари. През последните години над половината страни в ЕС

¹⁸ Франция въведе нова акцизна категория за НТИ, която влиза в сила от март 2023 г.

въвеждат подобна рамка – в повечето случаи без значение дали течността за електронните цигари съдържа никотин или не, но това се случи след като електронните цигари вече бяха познати и разпространени на европейския пазар.

Данните от дълбочинно проучване на Евробарометър показват, че към 2020 г. близо 14% от всички анкетирани в рамките на ЕС и Великобритания употребяват или поне са опитвали електронни цигари. За сравнение същото проучване показва, че при НТИ подобен отговор дават около 6% всички анкетирани, тоест електронните цигари са по-разпознаваеми и по-разпространени от НТИ. В повечето страни-членки дялът на потребителите на електронни цигари или на тези, които са опитвали продукта, варира от около 10 до 20%. Конкретно в България това са около 13%, но със силен превес на хората, които са опитвали поне веднъж, но не твърдят, че са потребители на електронните цигари.

Графика 2: Дял на потребителите на електронни цигари и НТИ в ЕС и Великобритания (% от всички респонденти, 2021 г.)



Източник: Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes, Евробарометър (2021 г.)

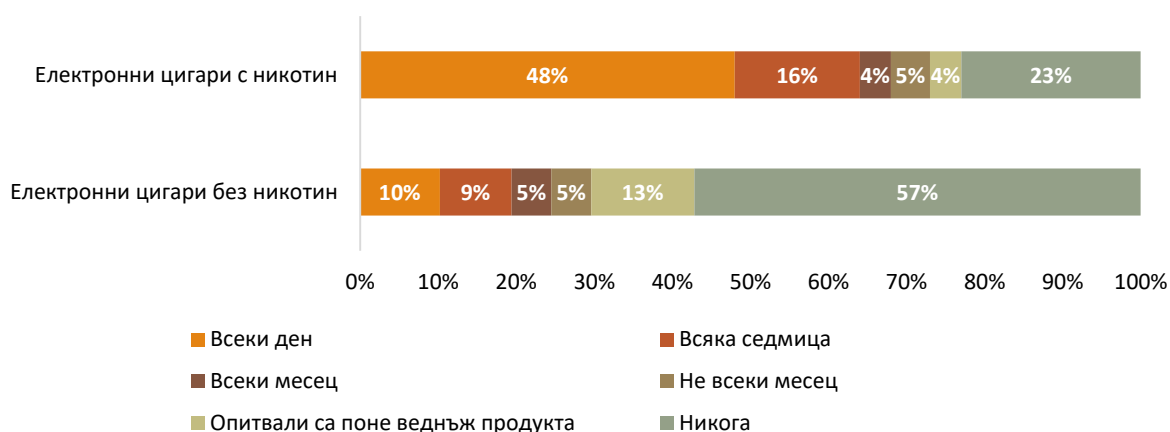
Графика 3: Дял на потребителите на електронни цигари и НТИ в България (% от всички респонденти, 2021 г.)



Източник: Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes, Евробарометър (2021 г.)

Проучването на потребителите на електронните цигари в рамките на ЕС и Великобритания показва, че голямата част от потребителите са избрали електронни цигари, които съдържат никотин. Близко половината от всички анкетирани, които в някакъв момент са употребявали електронни цигари, всъщност употребяват електронни цигари с никотин всеки ден. От същата група – на всички, които в някакъв момент са употребявали електронни цигари, едва 10% употребяват електронни цигари без никотин всекидневно. Това означава, че в основата на развитието на пазара на електронни цигари в Европа са продуктите, които съдържат никотин, като те представляват една друга негорима алтернатива на горимите конвенционални цигари.

Графика 4: Поведение на потребителите на електронни цигари в Европа и Великобритания (% от респондентите, които са посочили, че употребяват електронни цигари, 2021 г.)



Източник: Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes, Евробарометър (2021 г.)

Анализът на факторите, които подкрепят разпространението на електронните цигари е труден и в нашия случай не толкова належащ като този на НТИ, тъй като 1) липсва ясен лидер на пазара, който да публикува детайлни данни за употребата на продукта по държави и 2) електронните цигари първоначално навлизат без акцизна рамка, съответно не срещат сериозна фискална бариера. Сходна е акцизната рамка, която се налага по отношение на ставките и данъчната основа за електронните цигари – специфичен акциз на база количество течност, в страните-членки на ЕС, които вече ги облагат. Данните за преобладаващото потребление на електронни цигари, които съдържат никотин, не възпрепятства тенденцията все повече страни да облагат с равен акциз всички електронни цигари на пазара, без значение дали съдържат никотин или не, тоест съдържанието на никотин все повече не представлява диференциращ фактор при избора на акцизна рамка.

Акцизна рамка за нагреваемите тютюневи изделия и електронните цигари в Европа

Две европейски директиви задават рамката и разпоредбите, свързани с хармонизирането на продуктовото и фискалното регулиране на тютюневите изделия в ЕС. Първата е Директивата за тютюневите изделия (Директива 2014/40/ЕО), в която са разписани дефиниции и правила за представяне и продажба на различни тютюневи и свързани с тях изделия. Втората е Директивата относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн (Директива 2011/64/ЕС), в която са заложили изискванията за хармонизиране на акцизната политика, в т.ч. конкретни правила относно структурата на акциза за различните продукти, както и минималните изисквания за акцизната тежест.

През 2014 г. се прие новата Директива за тютюневите изделия (Директива 2014/40/ЕО), с която се въведоха от 2016 г. по-строги регулации за различните тютюневи изделия, както и нормативна рамка за новите тютюневи изделия и електронните цигари. Въпросната директива съдържа ясни дефиниции на новите изделия и правила за представянето и продажбата им на пазарите в ЕС. Новите негорими тютюневи изделия и електронните цигари обаче все още не са включени в Директивата относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн (Директива 2011/64/ЕС), което дава свободата на националните законодатели да провеждат собствена (нехармонизирана) акцизна политика спрямо тези продукти. На таблицата по-долу са представени схематично различни тютюневи и никотинови изделия и прилаганата акцизна рамка спрямо тях на ниво ЕС.

Таблица 4: Акцизно третиране на избрани тютюневи изделия на ниво ЕС (2022)

Тютюневи и никотинови изделия и тяхната акцизна рамка в ЕС	
Изделия с обща (хармонизирана) акцизна рамка	Изделия без обща акцизна рамка
Продукти с горене (тютюневи изделия за пушене) (Включени в Директива 2011/64/ЕС относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн – изделия за които имат дълга история на прилагана обща акцизна рамка в ЕС)	Продукти без горене (Не са обхванати от Директива 2011/64/ЕС, като спрямо тях отделните държавни прилагат собствена акцизна рамка – обсъжда се включването им в Директива 2011/64/ЕС)
1.1 Цигари (Член 3 от Директива 2011/64/ЕС)	2.1 Нагреваеми тютюневи изделия (Нови тютюневи изделия, които съдържат тютюн)
1.2 Пури и пурети (Член 4 от Директива 2011/64/ЕС)	2.2 Електронни цигари (Няма тютюн в продукта, но може да съдържа никотин)
1.3 Тютюн за пушене (Член 5 от Директива 2011/64/ЕС)	2.3 Никотинови изделия, вкл. паучове (Няма тютюн в продукта, но съдържа никотин)

Източник: ИПИ на база Директива 2011/64/ЕС

В този доклад се фокусираме върху акцизното третиране на НТИ и на електронните цигари. НТИ са достъпни в 22 страни в ЕС, както и във Великобритания и Швейцария. Електронните цигари са широко достъпни в рамките на ЕС, като в половината страни-членки те се облагат с акциз. Макар да липса обща хармонизирана рамка и да съществуват различни теоретични аргументи за най-доброто акцизно третиране на новите изделия и електронните цигари, важно е да се изследват в дълбочина възприетите практики на облагане в отделните страни-членки.

Вече натрупаният опит на отделните държавни в акцизното облагане на новите тютюневи изделия и електронните цигари играе ключова роля в дискусиите и процеса на хармонизиране на акцизното третиране на новите продукти в рамките на ЕС в рамките на ревизията на Директива 2011/64/ЕС. Водещите въпроси в търсенето на евентуален общ подход в облагането на новите продукти са обвързани с 1) дефиницията и акцизната категория за новите негорими изделия и 2) данъчната основа за облагане на новите негорими изделия и прилаганите акцизни ставки, съответно акцизната тежест. Това са елементите, които оформят данъчното третиране на НТИ и електронните цигари в рамките на ЕС, а както се очаква и на други никотинови изделия, включително никотиновите паучове. Първо ще разгледаме в по-голям детайл елементите по отношение на НТИ, след което ще представим и общата рамка спрямо електронните цигари.

Дефиниция и акцизна категория за НТИ

Нагреваемите тютюневи изделия (НТИ) са нови тютюневи изделия, които функционират на принципа на нагряване, а не на горене, на съдържащия се в тях тютюн. Нагретият тютюн не образува дим, а пара с никотин, тъй като не протича процес на горене на тютюна, както при цигарите или другите тютюневи изделия за пушене. В общата европейска рамка, както и в българското законодателство, НТИ попадат и под шапката на „бездимните тютюневи изделия“ (заедно с други бездимни тютюневи изделия, като тютюна за дъвчене, смъркане, смучене, напр. снус и други подобни).

Навлизането на НТИ на европейските пазари изисква ясна акцизна рамка. Тъй като НТИ не попадат в обичайните акцизни категории, повечето страни-членки на ЕС приемат дефиниция и отделна акцизна категория за новите продукти. Към края на 2021 г. вече 16 страни-членки на ЕС имат отделна акцизна категория за НТИ, в т.ч. почти всички водещи пазари по отношение на новите изделия. Страните, които са въвели отделна акцизна категория за новите изделия в ЕС са Австрия, България, Хърватия, Кипър, Чехия, Дания, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Словения. Великобритания също прилага отделна акцизна категория за НТИ. Обособяването на отделна акцизна категория показва, че правителствата разглеждат НТИ като различен продукт от цигарите и другите тютюневи изделия за пушене. Такава е и практиката в България, като в Закона за акцизите и данъчните складове е възприета дефиниция и отделна категория за НТИ. Определението за НТИ в българското законодателство следва практиката в Европа:

„Нагреваемо тютюнево изделие“ е вид бездимно тютюнево изделие, при чиято употреба не протича процес на горене на съдържащия се в него тютюн, а употребата се извършва чрез нагряването му, в резултат на което се отделя аерозол.“ (чл. 12а от ЗАДС)

В други 6 страни в ЕС новите изделия се предлагат на пазара и спрямо тях се прилага акциз, но все още не е създадена отделна акцизна категория за НТИ. Това са предимно пазари, в които новите изделия имат нисък дял (Германия, Испания, Франция¹⁹ и Нидерландия) или тепърва навлизат на пазара (Естония и Швеция). В тези държави НТИ нямат отделна категория, а се облагат като тютюна за пушене. Този подход може да се разглежда като временен, тъй като при липсата на изцяло нова категория, тютюнът за пушене е единствената възможна опция, като отправна точка за данъчна основа и ниво на облагане на НТИ.

Аргументът за временния подход се подкрепя и от опита на успешните пазари. Такъв е примерът на Литва, която е и страната в ЕС с най-голям дял на НТИ на пазара. През първите две години от навлизането на НТИ в Литва новите изделия попадат за целите на облагането в категорията на тютюна за пушене, след което за НТИ се обособява отделна категория (в сила от март 2019 г.). Също през 2019 г., след дълъг процес на публични консултации, отделна категория за НТИ се въвежда и във Великобритания. Водещият аргумент е, че това е най-добрият подход спрямо новите изделия и така се постига по-голяма ефективност и ефикасност на облагането на НТИ²⁰.

¹⁹ Франция въведе нова акцизна категория за НТИ, която влиза в сила от март 2023 г.

²⁰ Виж [Tax treatment of heated tobacco products: response to the consultation](#), HM Treasury (2018 г.)

Данъчна основа и акцизна структура за НТИ

Традиционните тютюневи изделия на пазара имат различни данъчни основи. Исторически всички тютюневи изделия, в т.ч. цигарите, са се облагали на база количество тютюн. С течение на времето цигарите стават все по-хомогенен и стандартизиран продукт, с много ясно дефинирани параметри, което води до това, че за улеснение данъчните администрации започват да ги облагат на брой късове. Днес в рамките на ЕС акцизът върху цигарите се налага на база брой късове (специфичен компонент) и също като процент от продажната цена (адвалорен компонент). Тази смесена структура на акциза е заложена в Директива 2011/64/ЕС. Други тютюневи изделия, като тютюнът за пушене, се облагат на база количество тютюн и в някои случаи също на база процент от продажната цена. Ако изключим за момент адвалорния компонент, различният подход между отделните продукти е видим – облагането на цигарите е на база късове, докато други тютюневи изделия се облагат на база количество тютюн.

Новите негорими изделия се характеризират с голямо разнообразие, което може допълнително да се увеличи в бъдеще с появата на други иновации на пазара. Макар че попадат в една обща категория, те могат да се различават във всяко друго отношение. Това означава, че общата акцизна основа следва да стъпи на нещо, което обединява всички тези продукти. В случая това е количеството тютюн в тях, което пък предполага данъчната основа да е на база тютюн, а не на база някаква друга характеристика, която може да се различава и да няма значение от фискална или здравна гледна точка. В този смисъл най-подходящата и справедлива данъчна основа за НТИ е количеството вложен тютюн в продукта.

Това е причината почти всички страни-членки в ЕС, които имат акцизна рамка за НТИ, да използват за данъчна основа количеството тютюн в новите продукти. В поне 20 от всички 23 разгледани страни, в които НТИ са на пазара, специфичната компонентна в акциза се изчислява на база количество тютюн в продукта, а не на база късове. В случая прегледът на практиката в отделните държави показва почти напълно хармонизиран подход, без това да е разписано в европейска директива. България следва същата практика, като НТИ се облагат изцяло на база количество тютюн в продукта. Различната данъчна основа между новите изделия и цигарите има отношение и към сравнението на акцизната тежест спрямо двата продукта.

Общо 16 от 17-те страни, които са въвели отделна акцизна категория за НТИ, налагат изцяло специфичен акциз върху новите изделия към 2022 г. Единствено в Португалия от въпросните 17 страни се прилага смесена акцизна структура спрямо НТИ, като има както специфичен, така и адвалорен компонент. От останалите 6 страни, които нямат отделна акцизна категория за НТИ, но те са налични и се облагат, като ползват ставката за тютюн за пушене, половината прилагат изцяло специфичен акциз, а другата половина – смесена структура със специфичен и адвалорен компонент, така както се прилага спрямо тютюна за пушене.

Акцизна рамка на НТИ в Европа: обобщение на основните елементи

Прегледът на различните акцизни рамки спрямо НТИ в ЕС и Великобритания разкрива сходен подход в повечето страни. Данните към 2022 г. показват, че общо 16 страни (в т.ч. Великобритания) използват количеството тютюн в продукта като данъчна основа и налагат изцяло специфичен акциз върху новите изделия. Общо 13 от тези страни прилагат отделна акцизна категория за НТИ, а 3 (Естония, Нидерландия и Швеция) временно използват съществуващата категория на тютюна за пушене, тоест няма разлика в акцизното третиране на НТИ и тютюна за пушене.

Група от 4 страни-членки прилагат различен подход – това са Португалия, Франция, Германия и Испания. Първите три прилагат смесена акцизна структура – комбинация от специфичен акциз на база количество тютюн в продукта и някаква форма на адвалорен компонент, докато Испания налага изцяло адвалорен акциз. Всички тези страни имат и минимален акциз, който по своята същност е специфичен – на базата на количеството тютюн в продукта²¹. В три от въпросните страни се използва същата акцизна категория и съответно акцизна рамка, като тази спрямо тютюна за пушене (Испания и Франция²²) или тютюн за лула (Германия). Само Португалия от тази група има отделна акцизна категория за НТИ.

Остават две държави – Италия и Унгария, които не са включени в горните две групи. И двете прилагат отделна акцизна категория за НТИ, но имат различен подход. Унгария налага изцяло специфичен акциз на база стикове, докато в Италия се налага акциз, който е 30% от акцизната тежест върху цигарите за предходната година. Към 2021 г. Унгария и Италия са единствените държави в ЕС, които не използват количеството тютюн в продукта като данъчна основа за облагане на НТИ. През 2022 г. Литва премина към брой късове за данъчна основа за НТИ.

Таблица 5: Акцизна рамка спрямо НТИ в ЕС и Великобритания (2022 г.)

Държави	Акцизна категория на НТИ	Данъчна основа на НТИ	Акцизна структура спрямо НТИ
Австрия, България, Хърватия, Кипър, Чехия, Дания, Гърция, Латвия, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Великобритания	Отделна акцизна категория за НТИ	Количество тютюн в продукта	Специфичен акциз
Италия	Отделна акцизна категория за НТИ	% от акциза на цигарите	Специфичен акциз
Унгария, Литва	Отделна акцизна категория за НТИ	Брой късове (heatsticks)	Специфичен акциз
Португалия	Отделна акцизна категория за НТИ	Количество тютюн в продукта и % от продажната цена	Специфичен и адвалорен акциз (+ минимален акциз)
Естония, Нидерландия, Швеция	Същата категория като за тютюна за пушене	Количество тютюн в продукта	Специфичен акциз
Франция, Германия, Испания*	Същата категория като за тютюна за пушене	Количество тютюн в продукта и % от продажната цена	Специфичен и адвалорен акциз (+ минимален акциз)
Белгия, Ирландия, Люксембург, Малта, Финландия ²³	НТИ не са на пазара и няма акцизна рамка (2021 г.)		

Източник: ИПИ на база различни източници, в т.ч. [Vapor Products Tax](#)

²¹ Това е причината да сложим всички тези страни в групата със смесена акцизна структура. Испания прилага изцяло адвалорен акциз върху НТИ, но използва и инструмента на минимален акциз, който е специфичен, тоест не зависи от цената, което прави подхода отново хибриден.

²² Франция въведе нова акцизна категория за НТИ, която влиза в сила от март 2023 г., като налага акциз както върху броя късове, така и на база количеството тютюн в продукта, в зависимост от размерите на късовете.

²³ Финландия въведе отделна акцизна категория за НТИ, като облага количеството тютюн в продукта, но НТИ все още не са навлезнали на пазара.

През 2021 г. акцизната тежест върху НТИ в страните-членки в ЕС и Великобритания варира от 70-100 евро на кг. тютюн в продукта в Полша, Румъния, Словения, Естония и Чехия, до над 200 евро на кг. тютюн в Испания и Великобритания. Единствено във Франция акцизната тежест е далеч по-висока – достига над 600 евро на кг. тютюн в продукта. В някои страни изцяло специфичният акциз върху НТИ и равен на акциза, който се налага върху тютюна за пушене. В някои страни обаче – като България, Хърватия, Латвия, Литва и Словакия, акцизът върху НТИ беше повишен и сега е над този върху тютюна за пушене.

Акцизна рамка за електронните цигари

Електронните цигари, макар също да имат електронен елемент за нагряване и по същество да се негорими изделия, са различни от НТИ, тъй като в тях не се съдържа тютюн. Липсата на тютюн в електронните цигари е причината тези изделия, при липса на специално създадена акцизна рамка за тях, да не се считат от институциите автоматично за акцизни стоки²⁴. През годините електронните цигари постепенно са навлезнали на всеки един пазар в рамките на ЕС, без да бъдат облагани, като тютюневите изделия, в т.ч. и новите НТИ. През последните години това се променя, като все повече страни-членки започват да облагат с акциз и електронните цигари.

През 2021 г. половината страни-членки на ЕС прилагат акцизна рамка спрямо електронните цигари. Спецификата на тези изделия предполага възприемането на отделна дефиниция и акцизна категория. За разлика от НТИ, при електронните цигари не е възможен временно да се използва друга акцизна категория – например на тютюна за пушене, тъй като не просто няма процес на горене, но са и извън групата на тютюневите изделия. Електронните цигари попадат в групата на изделията, свързани с тютюневите. Тъй като електронните цигари могат да съдържат никотин, те би следвало да се разглеждат като част от общия никотинов пазар.

Спецификата на електронните цигари, в т.ч. разнообразието от продукти, до голяма степен предрешава въпросите за дефиницията, акцизната категория и данъчната основа. Всички страни-членки, които налагат акцизна рамка върху електронните цигари, са възприели дефиниция и отделна акцизна категория за електронните цигари, като всички облагат количеството течност (на база милилитър течност) в продукта с изцяло специфичен акциз, тоест без адвалорен елемент. Големият въпрос и съответно разлика в подходите на отделните страни-членки, е дали се облагат само електронните цигари, които съдържат никотин или всички електронни цигари, независимо от наличието на никотин в продукта.

Данните за 2021 г. показват, че общо 13 страни-членки на ЕС налагат акцизна рамка спрямо електронните цигари. Това са Кипър, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Естония, Финландия и Швеция. Всички тези държави, с изключение на Естония и Швеция, са въвели и отделна акцизна категория за НТИ. В тази група влизат почти всички от водещите и развиващи се пазари за НТИ в рамките на ЕС, което показва, че тези държави изпреварват процеса на хармонизация в облагането на новите продукти и задават тренда както в облагането на НТИ, така и в облагането на електронните цигари.

Всички изброени държави налагат изцяло специфичен акциз върху електронните цигари на база количество течност в продукта. Общо 8 от 13 страни-членки налагат еднакъв акциз както на

²⁴ Това разбиране само по себе си е спорно, тъй като никотиновата течност в електронните цигари е извлечена от тютюн. С други думи, има аргументи за това, че същата логика, която се прилага за тютюневите изделия, следва да бъде приложена и за електронните цигари. Въпреки това, практиката в страните от ЕС е, че при липса на специална акцизна рамка за електронните цигари, последните могат да бъдат реализирани без да бъдат облагани.

електронните цигари, които съдържат никотин, така и на тези без никотин. От останалите 5 страни-членки, 3 не налагат акциз върху електронните цигари без никотин и 2 налагат по-нисък акциз върху изделията без никотин. В общия случай страните, които започват на облагат с акциз електронните цигари, по-често налагат акциз върху всички изделия, независимо от съдържанието на никотин в продукта.

Специфичният акциз за милилитър течност за електронните цигари във въпросните страни-членки варира от 0,08 евро на милилитър в Унгария и Италия и 0,10-0,12 евро на милилитър течност в Гърция, Румъния, Кипър, Латвия, Литва и Полша до 0,30-0,32 евро на милилитър течност в Португалия и Финландия. Ако направим сравнение с акциза върху другите нови негорими продукти – НТИ, използвайки съотношението 1 милилитър течност за електронни цигари = 10 стика/къса от НТИ, то акцизната тежест върху електронните цигари е значително по-ниска спрямо тази върху НТИ.

Таблица 6: Акцизна рамка върху електронните цигари в ЕС (2021 г.)

Държава	Акциз върху течност за електронна цигара, съдържаща никотин	Акциз върху течност за електронна цигара, която не съдържа никотин
Хърватия	0	0
Кипър	0,12 евро / милилитър	0,12 евро / милилитър
Естония	Временно нула до 1 януари 2023 г.	Временно нула до 1 януари 2023 г.
	0,2 евро / милилитър след 1 януари 2023 г.	0,2 евро / милилитър след 1 януари 2023 г.
Финландия	0,30 евро / милилитър	0,30 евро / милилитър
Гърция	0,10 евро / милилитър	0,10 евро / милилитър
Унгария	HUF 30 (0,08 евро) / милилитър	HUF 30 (0,08 евро) / милилитър
Италия	0,084 евро / милилитър	0,042 евро / милилитър
Латвия	0,12 евро / милилитър	0,12 евро / милилитър
Литва	0,12 евро / милилитър	0,12 евро / милилитър
Полша	PLN 0.55 (0,11 евро) / милилитър	PLN 0.55 (0,11 евро) / милилитър
Португалия	0,32 евро / милилитър	0
Румъния	RON 0.55 (0,11 евро) / милилитър	0
Словения	0,18 евро / милилитър	0,08 евро / милилитър
Швеция	SEK 2 (0,18 евро) / милилитър: за течност с концентрация на никотин под 15 mg/ml	0
	SEK 4 (0,36 евро) / милилитър: за течност с концентрация на никотин над 15 mg/ml	

Източник: ИПИ на база различни източници, в т.ч. [Vapor Products Tax](#)

*Бележка: Германия и Дания също въвеждат акциз върху електронните цигари в сила от 1 юли 2022 г.

В края на 2022 г. в България също беше въведен акциз върху електронните цигари и по-точно – върху течността за електронни цигари, която съдържа никотин. Гласуваната ставка от 18 ст. или 9 евроцента за милилитър от 1 януари 2023 г. е близо до минималните нива в Европа – малко по-висока е ставката например в Унгария и Италия. През 2023 г. обаче бяха приети промени в облагането на електронните цигари, като акцизната ставка се повиши на 30 ст. за милилитър от 1 август 2023 г. Новият акцизен календар предвижда през 2026 г. акцизът да достигне 45 ст. (или 23 евроцента) за милилитър, което вече би било чувствително по-високо от съседните държави и други страни в ЦИЕ.

Приетите през 2023 г. промени в акцизния календар засягат не само акцизната ставка, но и обхвата на акцизната рамка. Новата рамка предвижда промени в облагането на електронните цигари, като се залага 1) облагане на всички течности за електронни цигари – без значение дали съдържат никотин, и 2) въвеждане на акцизна ставка за заместител на тютюна, съдържащ никотин – това включва и т. нар. никотинови паучове. Акцизният календар залага акциз върху всички електронни цигари в размер на 0,30 ст. на милилитър от 1 юли 2023 г. и увеличение до 0,45 ст. на милилитър през 2026 г. Акцизът върху заместителите на тютюна, съдържащи никотин ще се повиши постепенно от 90 лв. на килограм през 2023 г. до 115 лв. на килограм през 2026 г.

Въздействие на акцизната рамка върху потреблението на новите продукти и ефект на заместването

Ефектът на заместването в потреблението на продукти, провокиран от данъчната политика, се отнася до ситуация в която търсенето на даден продукт се стимулира поради по-високото облагане на други сходни продукти. В настоящата дискусия за тютюневите и свързаните изделия, в един по-широк план ефектът на заместването може да се отнася до всички продукти в общия никотинов пазар. Акцизът върху електронните цигари, ако въобще има такъв, е чувствително по-нисък от този върху изделията за пушене и най-вече върху цигарите, като електронните цигари са продукт, част от негоримата категория продукти. При НТИ, също част от негоримата категория, както се вижда от масовата практика в Европа, текущата акцизна рамка е логично по-скоро благоприятна спрямо тази върху цигарите. С други думи, акцизната рамка спрямо новите негорими изделия в почти всички страни в Европа подкрепя заместването на класическите тютюневи изделия за пушене с новите негорими продукти. Това наблюдение обаче трябва да отчита както различната данъчна основа – съответно да се сравнява акцизът на база количество от общ елемент за консумация (количество тютюн/течност в продукта), така и по-високите бариери пред потреблението на новите продукти, в т.ч. нуждата от допълнително устройство и въобще различният метод на употреба на новите изделия.

Теоретични и практически съображения

От теоретична гледна точка данъчно обусловената замяна между продукти е възможна или ефективна в случаите, когато нови заместващи продукти са ясно разграничени както един от друг, така и от другите съществуващи продукти на пазара. От тази позиция е по-лесно да се предизвика заместване на строго регулирани стоки. Акцизните стоки са точно такива, като при тях има ясна дефиниция, няма съмнение за индивидуалните характеристики на различните продукти и се въвеждат строги механизми за контрол.

Тютюнът е една от най-регулираните стоки в световен мащаб, което прави тютюневите изделия отворени за политики, целящи данъчно обусловена замяна в потреблението. Традиционните горими тютюневи изделия имат ясни и общи дефиниции, които се прилагат в целия ЕС. Трансграничната търговия се регулира и наблюдава, като от 2020 г. беше въведена и пълна система за проследяване на продуктите. На повечето пазари в ЕС НТИ вече имат свои собствени дефиниции и отделно акцизно третиране, което означава, че също са добре регулирани. В това отношение целта за предизвиканото от данъци заместване е ясна – потребителите да бъдат насочени от един регулиран и детайлно наблюдаван продукт (главно цигари) към друг регулиран и детайлно наблюдаван продукт (НТИ).

Случаят с НТИ е малко по-различен от обичайното определение за данъчно-индуцирана замяна в потреблението, което обикновено се отнася до налагането на по-висок данък върху по-малко желан за целите на политиката продукт. В случая с НТИ другият продукт вече е обложен с високи данъци и се въвежда нов продукт с по-ниска данъчна тежест. Това е подобно на многобройните стимули, дадени за електрическите превозни средства в сравнение с превозните средства с двигател с вътрешно горене. Съществуват различни иновативни политики с изгодна данъчна и регулаторна среда за електрически превозни средства в сравнение с традиционните. Безплатно паркиране в градските центрове за електрически превозни средства и диференцирано данъчно облагане са точно такива политики – целта е да се даде регулаторен/данъчен стимул за по-малко замърсяващите превозни средства в гъсто населените райони.

Ефектът на заместване е ключов, когато обсъждаме данъчно-индуцираната замяна в потреблението. Целта на такава политика е да се изместят потребителските предпочитания към по-желан продукт от здравна гледна точка. Това означава, че по-малките вреди от продукта с благоприятно третиране трябва да бъдат широко приети. В случая с НТИ това са ефектите върху здравето от преминаването към потенциално по-малко вреден продукт. Ефектите върху бюджетните приходи от акцизната политика спрямо новите изделия са важни, но за да работи такава политика в дългосрочен план, ефектите за здравето трябва да бъдат широко приети. Ясната позиция на държавните или наднационалните здравни органи е от решаващо значение за устойчивостта на дългосрочно акцизно третиране.

Данъчно-индуцираното заместване засяга не само поведението на потребителите, но и стратегиите на основните производители на пазара. Ефектите върху предлагането не трябва да се пренебрегват, тъй като могат да играят решаваща роля за постигане на здравни цели. Както знаем от данните за ценовите разлики, НТИ не винаги са по-евтини от цигарите от среден клас, тъй като на някои от водещите пазари за новите продукти цената им е над среднопретеглената цена на цигарите. Стимулът на потребителите да преминат към новия продукт се основава на схващането, че това е по-добър продукт – най-вече свързан със здравето, а не заради цената, тъй като в повечето случаи няма да има спестяване на доход от използването на НТИ, особено ако се добавят разходите за закупуване на новото устройство. Стимулът от страна на предлагането обаче е силен, тъй като разликата в акциза дава възможност на компаниите да инвестират във въвеждането на новия продукт и да бъдат конкурентоспособни. Без преференциалното акцизно третиране потребителят все още може да види предимствата на новия продукт (въпреки че той вероятно ще стане недостъпен), но компаниите може да нямат стимула да го въведат широко и способността да го предлагат на разумна/конкурентна цена.

Акцизно диференциране на новите изделия

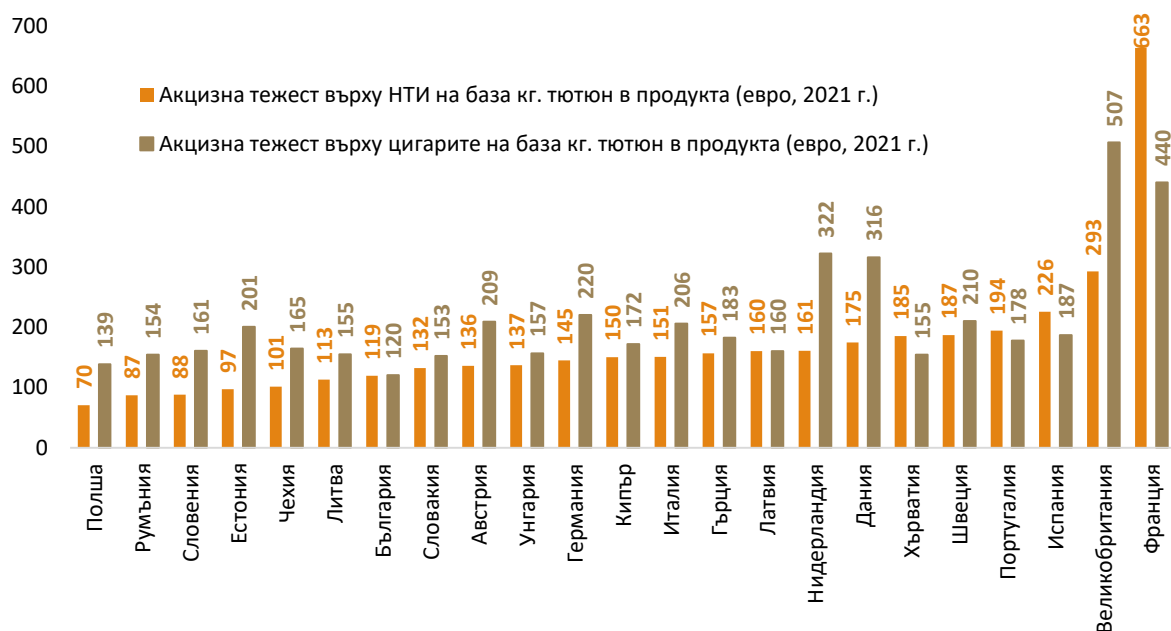
Тъй като НТИ носят потенциално по-ниски рискове за здравето в сравнение с цигарите и другите горими тютюневи изделия, може да се очаква, че акцизната рамка следва да бъде благоприятна за новите продукти в сравнение с цигарите. Точно такъв е случаят в почти всички страни-членки на ЕС, които са приели акцизна рамка за НТИ – акцизната тежест върху НТИ е по-ниска от акцизната тежест върху цигарите, изчислена на база количеството тютюн в продукта. През 2021 г. средната акцизна тежест върху НТИ в ЕС е около 170 евро на килограм тютюн, докато при цигарите е около 210 евро на килограм тютюн.

Оценката на акцизната диференциация показва, че акцизната тежест върху НТИ почти във всички примери варира от около 50% до 90% от акцизната тежест върху цигарите, изчислена на

база килограм тютюн в изделията. В повечето страни-членки акцизната диференциация е в полза на НТИ, като в ЕС има само няколко примера за по-висока акцизна тежест (на база количество тютюн в продукта) върху НТИ спрямо тази върху цигарите. В почти всички водещи и развиващи се пазари за НТИ акцизната диференциация е благоприятна за новите продукти, особено в първите години на навлизане.

Подобна е картината и в България при въвеждането на акцизната рамка за НТИ през 2017 г., но бързо следва увеличение на акциза върху НТИ и към момента акцизната тежест върху НТИ и цигарите, на база количество тютюн в продуктите, е на практика равна. С предвидения акцизен календар до 2026 г., в който е заложено по-стръмно покачване на акциза върху НТИ, на практика акцизната тежест върху новите изделия ще е по-висока спрямо тази върху цигарите – изчислена на база количество тютюн в продуктите. За сметка на това тютюнът за пушене, който първоначално беше с равен акциз с този върху НТИ, в момента се ползва от благоприятно третиране спрямо другите изделия.

Графика 5: Акцизна тежест върху НТИ и цигарите на база кг. тютюн в продукта (евро, 2021 г.)



Източник: ИПИ на база Excise Duty Tables

Графика 6: Акцизен тежест – НТИ/цигари на база кг. тютюн в продукта (% , 2021 г.)



Източник: ИПИ на база Excise Duty Tables

Ако сравним акцизната тежест не на килограм тютюн в продукта, а на брой късове или кутии, то акцизната диференциация е още по-благоприятна за НТИ, тъй като стиковете от новите изделия съдържат по-малко тютюн спрямо цигарите. Изчислено на база късове, акцизната тежест върху НТИ варира от 20% до около 60% от акцизната тежест върху цигарите през 2021 г. При този метод на изчисление акцизното бремене на кутия НТИ е значително по-ниско от това на кутия цигари във всички държави-членки. На практика, през 2021 г. с изключение на Франция, всички страни-членки налагат акцизна тежест (за опаковка) върху НТИ, която е под 50% от тази на кутия от най-продаваните цигари. Акцизната диференциация по отношение на крайния продукт (кутия НТИ спрямо кутия цигари) дава на компаниите стимул да инвестират и да развиват нови продукти.

Ефекти на правната несигурност върху потребителите и развитието на новите продукти

Навлизането на новите изделия на пазара е почти изцяло зависимо от правната рамка в различните страни. В момента повечето страни-членки са въвели акцизна рамка за НТИ, което прави възможна реализацията им. Тъй като тези продукти са нови и следователно правната/акцизната рамка също е нова, съществува известно ниво на правна несигурност. Това е видно от няколко примера в Европа за законодателни инициативи и предложения за политики, които имат за цел или да променят изцяло акцизната рамка, или да увеличат значително акцизната тежест върху новите изделия.

България, като страна с най-нисък брутен вътрешен продукт (БВП) на глава от населението в ЕС и с едно от най-високите нива на разпространение на тютюнопушенето в Европа, въведе акцизна рамка за НТИ през 2017 г. Новата рамка на практика следваше добрите практики в другите страни-членки – отделна акцизна категория, напълно специфичен акциз на база на количеството тютюн в продукта и отчетливо акцизно диференциране спрямо традиционните цигари. Но по-малко от една година след въвеждането на първоначалната акцизна рамка, правителството предложи да се преразгледа акцизното третиране на новите продукти.

Първоначалното предложение беше не просто да се увеличи акциза върху НТИ, а да се приравнят новите изделия към цигарите – с други думи да се промени данъчната основа на новите изделия и акцизната тежест да се увеличи пет пъти. Това предложение беше подкрепено от Министерството на финансите и за няколко седмици създаде шок за компаниите и потребителите, които вече бяха преминали от цигари към новите тютюневи изделия в България. Въпреки че първоначалното предложение не успя да мине през парламента, този пример показва колко уязвим към рязка промяна в политиките е пазара.

Ефекти върху данъчните постъпления от навлизането на новите продукти и прилаганата акцизна рамка

Пазарът на НТИ в ЕС се разраства и това означава, че въздействието върху данъчните приходи трябва да бъде внимателно изследвано. Това важи и за електронните цигари, тъй като техният пазарен дял също расте, а акцизната рамка е благоприятна, тоест акцизна тежест е по-ниска спрямо горимите тютюневи изделия. Акцизната тежест (на база количество тютюн в продукта) върху НТИ обикновено е между 50-90% от тази върху цигарите. Това означава, че заместването на конвенционалните тютюневи изделия (основно цигарите) с нови продукти (НТИ и електронни цигари) може да предизвика отклонение в приходите – загуба на потенциални приходи, които биха били събрани, при условие че отсъства ефект на заместването, тоест потреблението на

нови продукти за сметка на класическите цигари не се осъществяват или просто новите продукти са обложени със същата акцизна тежест като цигарите.

Тук ще оценим отклонението в приходите за целия ЕС от потреблението на НТИ и също така ще проучим връзката между данъчните приходи и целите на здравната политика. Значението на акцизното облагане върху тютюневите изделия и развитието на приходите от акцизи върху тютюневите изделия също ще бъдат анализирани, тъй като те поставят в перспектива аргумента за отклонението в данъчните приходи от навлизането на новите продукти. По-големият фокус очаквано попада върху НТИ – като иновативен продукт, който съдържа тютюн и може да замести цигарите, но не бива да се пропускат и електронните цигари, както и други негорими никотинови заместители на тютюн. Последните са навлезнали във всяка страна-членка, като или не се възприемат като акцизна стока или срещат преференциално акцизно третиране – в сравнение както с цигарите, така и с НТИ.

Приходи от традиционните горими тютюневи изделия

Над 90% от приходите от акцизи върху тютюневи изделия в ЕС идват от цигари. В повечето страни-членки този дял е дори над 95%, като само в няколко държави приходите от акцизи върху други тютюневи изделия са около или над 10% от общите приходи от облагане на тютюневи изделия. Това са предимно страни с висок дял на потребление на тютюн за пушене като Белгия, Германия, Франция и Холандия. Докато през последните 12 години потреблението на цигари в ЕС (без Великобритания) намалява от над 660 милиарда къса през 2008 г. до около 407 милиарда къса през 2022 г. – спад на потреблението с повече от 1/3 за период от 14 години, приходите от акциз всъщност се увеличават на повечето пазари и особено в новите страни членки, като последното е следствие от повишаването на акцизите. Общите приходи от акциз върху цигарите в ЕС са над 68 млрд. евро през 2021 г. (спрямо 65 млрд. евро през 2018 г.), което е около 1% от общите държавни приходи в ЕС. В някои страни обаче процентът е много по-висок, като България е начело – близо 2,9 млрд. лв. или 4,9% от консолидираните приходи по националния бюджет идват от акциз върху цигарите.

Дискутирайки ефектите върху бюджетните приходи от увеличеното потребление на НТИ, трябва да вземем под внимание последните развития на пазара на цигари. Макар потреблението на цигари леко да намалява през последните години, данните показват, че повечето страни в ЕС отчитат по-високи приходи от акцизи върху цигарите както през 2020 г., така и през 2021 г. Повечето от водещите пазари за НТИ не изпитват сериозен спад в приходите от акцизи върху цигарите. Стабилните приходи от облагането на цигарите се подкрепят от умерено повишените акцизи в някои страни и съответно леко повишените цени, но също и от повишената достъпност през последните години на някои от пазарите. Данните показват, че 20-те държави от ЕС, които имат НТИ на своите пазари (въведени преди 2020 г.), отчитат 2,5 милиарда евро увеличение (ръст от 4,2%) на приходите от акцизи върху цигарите в периода 2018-2020 г.

Подобна е картината и за България. Въпреки навлизането на новите тютюневи изделия през последните години, в страната се наблюдава ръст на потреблението на цигари – от под 14 млрд. къса през 2018 г. до близо 16 млрд. къса през 2022 г. Приходите от облагане с акциз на тютюневите изделия, в т.ч. и цигарите, също нарастват и достигат над 3 млрд. лв. през 2022 г., като само през 2022 г. се отчита ръст в приходите от 166 млн. лв. В този период няма сериозен ръст на акцизната тежест, тоест това е увеличение, свързано с по-голямото потребление на тютюневи изделия. Устойчивият ръст в приходите от облагане на цигарите, както и приетият

акцизен календар за увеличение на облагането на тютюневите изделия, дава възможност за по-гъвкава политика спрямо новите изделия.

Отклонение в данъчните приходи от реализацията и облагането на новите изделия

Изчисляването и пълното разбиране на отклонението в данъчните приходи от навлизането и облагането на новите изделия е изключително важно, тъй като правителствените бюджети са зависими от приходите от акцизите върху тютюневите изделия и всеки значителен спад в приходите, причинен от увеличен пазарен дял на НТИ, може да създаде натиск за промяна на политиката към новите продукти. Важно е да се отбележи, че на практика изчисляваме хипотетично отклонение в приходите – приемайки, че или потреблението на цигари би било изцяло заменено с потребление на НТИ, или че акцизите върху НТИ са същите като тези върху цигарите и съответно за бюджета няма значение кое избират потребителите. Това е напълно хипотетично изчисление, защото ако акцизите върху НТИ бъдат внезапно увеличени, всякакви други фактори – еластичност на търсенето, достъпност, незаконна търговия и т.н., ще играят роля и ефектът върху приходите може да не е достатъчен да компенсира хипотетично изчисленото отклонение.

За да направим изчислението използваме общия пазар на НТИ в ЕС. Данните на PMI показват, че общият пазар в ЕС за НТИ е над 28 млрд. единици (1,4 млрд. опаковки) през 2021 г. Ако приемем, че средната акцизна тежест на кутия НТИ е около 1 евро, общите приходи от акцизи върху НТИ в ЕС би следвало да бъдат около 1,4 млрд. евро през 2021 г. Приемаме, че средният доход от акциз (на кг тютюн) на НТИ е около 70% от този на цигарите. Изчислението показва, че стойността на потенциалното отклонение в приходите от по-ниското облагане на НТИ в ЕС е по-малко от 1% от общите приходи от акцизи върху тютюневите изделия през 2021 г. Ако приемем хипотетично изравняване на акцизната тежест на опаковка (а не на количество тютюн) между НТИ и цигарите, то потенциалното общо отклонение в приходите може да бъде над 4% от общите приходи от акцизи върху тютюневите изделия в ЕС през 2021 г.

Отклонение в приходите: НТИ спрямо тютюна за пушене

Макар пазарният дял на НТИ в ЕС да нараства стабилно от 1,2% през 2018 г. до 2,5% през 2019 г., 4,2% през 2020 г. и 5,7% през 2021 г., пазарният дял на фино нарязания тютюн остава значително по-висок – стабилно около 20% през последните години. Консумацията на НТИ все още изостава значително от консумацията на тютюн за пушене, който също има значително по-благоприятна акцизна рамка в сравнение с цигарите – без здравни аргументи в подкрепа на такова третиране. Трябва обаче да се внимава с общите данни за ЕС, тъй като тютюнът за пушене има по-висок дял (над 20-30%) в някои държави – Белгия, Унгария, Холандия и Германия, и много по-нисък (под 10%) в повечето други страни.

Във всеки случай тютюнът за пушене има благоприятна акцизна рамка във всички страни-членки на ЕС в сравнение с цигарите, като на някои пазари акцизите върху новите изделия и тютюна за пушене на практика са еднакви. Дори с растежа на пазара на новите изделия през 2019 г. и 2020 г. приходите от акцизи върху тютюна за пушене са почти 20 пъти по-високи от тези от акциза върху НТИ. Това означава, че аргументите за отклонението в приходите все още са много по-силни по отношение на тютюна за пушене, тъй като там хипотетичните загуби за бюджета са по-големи. Само в страни с традиционно нисък дял на тютюна за пушене, новите изделия имат относително сравним дял на пазара.

В България тютюнът за пушене също има по-голям пазарен дял от този на НТИ. През 2022 г. обложените количества тютюн за пушене са близо 518 тона, докато количеството обложен тютюн в НТИ е малко над 300 тона. В същото време акцизната тежест върху НТИ в България е по-висока спрямо тази върху тютюна за пушене – 282 лв. на килограм тютюн за НТИ спрямо 167 лв. на килограм тютюн за пушене. Това е и причината приходите от двата типа изделия да са сходни – 79 млн. лв. приход от акциз върху тютюна за пушене спрямо 70 млн. лв. от акциз върху НТИ. Приетият акцизен календар в България залага по-стръмно покачване на акциза върху НТИ през следващите години спрямо този върху тютюна за пушене, като през 2026 г. се очаква разликата да е почти двойна, тоест акцизната диференциация да е силно в полза на тютюна за пушене спрямо новите изделия.

Тъй като отклонението в приходите е хипотетично изчисление, неговото възприемане зависи от общите приходи от тютюн. Както вече беше коментирано, приходите от облагането с акциз на тютюневи изделия – основно цигари, нарастват в континентална Европа и по този начин отклонението в приходите е не само относително ниско, но донякъде скрито под повърхността. Макар пазарите да отчитат различни тенденции – някои виждат лек спад в приходите от акцизи върху цигарите, в общата картина увеличението на приходите от облагането на цигари облекчава натиска върху бюджетите от увеличаването на пазарния дял на новите изделия. Като се има предвид потенциалът за приходи от акцизи върху различните категории тютюневи изделия, бъдещите увеличения на акцизите върху цигарите и тютюнът за пушене могат да генерират реално приходи, които да компенсират хипотетичните пропуснати такива.

Новите изделия и целите на провежданите политики

Целта на акцизното облагане на тютюневите изделия е да ограничи потреблението на тютюн (и най-вече пушенето на цигари), което има най-силно отрицателно въздействие за здравето – това е очевидната здравна цел на акцизното облагане. През последните десетилетия обаче, тъй като правителствата са все по-зависими от приходите от данъчното облагане на тютюна, бюджетната цел, тоест постигането на данъчни приходи от облагането на тютюневите изделия, играе все по-важна роля на някои пазари. Акцизната политика върху тютюневите изделия трябва да се прави внимателно, тъй като не само тези две цели понякога противоречат една на друга, но има случаи – особено когато имаме рязко увеличение на акцизната тежест, когато и двете цели могат да бъдат компрометирани и непостигнати – например с увеличаване на незаконната търговия, общото потребление на тютюн може да не намалее, но законният пазар и бюджетните приходи да се свият. Това се е случвало няколко пъти в ЕС, като най-очевидните примери са данъчните сътресения, настъпили в новите страни членки, в т.ч. България, Литва и др., през периода 2008-2010 г.

За да имаме ясна дългосрочна политика спрямо новите изделия, трябва да се вземат предвид редица неща. Първо, от решаващо значение е ясно да се установи, че заместването на конвенционалните тютюневи изделия с НТИ е за предпочитане от здравна гледна точка, което означава, че такова заместване в потреблението води до по-добри резултати по отношение на постигането на здравната цел и намаляване в дългосрочен план на разходите в здравната система. От дебатите в различни национални парламенти по време на въвеждането на акцизната рамка за НТИ е очевидно, че здравните власти в страните-членки не винаги заемат ясна позиция относно новите продукти. Въпреки че почти всички страни-членки имат

благоприятна акцизна рамка за новите изделия, здравният аргумент зад тази разлика в облагането не е ясно подкрепен от националните здравни органи и следователно е по-уязвим.

Второ, след като здравната дискусия бъде разрешена, важно е да се разбере, че бъдещото развитие на новите изделия ще доведе до допълнителен спад в потреблението на цигари, което в даден момент може да означава по-малко приходи от данъчно облагане на тютюна. Това обаче може да отнеме време, тъй като има много възможности за управление на акцизите върху цигарите и другите горими тютюневи изделия и съответно събиране на повече приходи от традиционните тютюневи изделия. Увеличаването на акцизите върху цигарите и други традиционни изделия за пушене може да компенсира загубата на приходи от благоприятната акцизна рамка за новите изделия. Политиката обаче не трябва да се основава на презумпцията за постоянно нарастващи приходи, свързани с тютюна. Зависимостта от акциза върху тютюна трябва да се намали в дългосрочен план. Това е особено вярно за страни като България, който са непропорционално зависими от облагането на тютюневите изделия в рамките на ЕС.

Заключение и препоръки за политиката спрямо новите негорими изделия в България

Развитието на НТИ в Европа се случва на различна скорост, като новите продукти са изключително успешни на някои пазари и все още навлизат на други. Различни фактори оказват влияние на тези процеси, в т.ч. характеристиките на отделните пазари и навиците на пушачите, но също така и прилаганата акцизна рамка спрямо новите продукти. Пазари с висок дял на пушачите и на пушачите, които никога не са опитвали да се откажат, се представят по-добре по отношение на новите продукти, като НТИ имат висок пазарен дял – над 10%, а в някои случаи и над 20% от целия пазар на тютюневи изделия. Това подкрепя аргумента, че НТИ могат да се разглеждат като алтернатива на горимите тютюневи изделия.

Акцизната рамка върху нагреваемите изделия играе важна роля за навлизането им. Прегледът показва сходна практика в повечето страни – в 18 страни в ЕС се налага изцяло специфичен акциз, без адвалорен компонент, докато в едва 4 има смесена структура на акциза. Почти всички страни имат отделна акцизна категория за новите изделия и облагат новите изделия на база количество тютюн в продукта. Масова практика в Европа е акцизната тежест върху НТИ да е по-ниска спрямо тази върху цигарите – приравнена спрямо количество тютюн в продукта, като акцизната тежест върху новите изделия най-често е от порядъка на 50% до 90% от акцизната тежест върху цигарите.

Отклонението в приходите от навлизането и облагането на НТИ в рамките на ЕС, въз основа на разликата в акцизната тежест, изчислена на килограм тютюн, е около 1% от общите приходи от акцизи върху тютюневите изделия през 2021 г. Тъй като отклонението в приходите е хипотетично изчисление, възприемането му зависи от общите постъпления от облагането на тютюн и основно на цигарите. Приходите от акцизно облагане на тютюневите изделия и основно цигарите, нарастват в континентална Европа и по този начин отклонението в приходите от навлизането на новите тютюневи изделия не оказва натиск върху държавните бюджети. Независимо от това, тъй като различни държави увеличават акцизите върху НТИ през първата или втората година от въвеждането им, регулаторната нестабилност изглежда висока. Благоприятната акцизна рамка за НТИ най-вероятно ще бъде изправена пред допълнителен натиск, тъй като пазарният дял на новите изделия се увеличава и правителствата се опитват да балансират между здравните цели и постигането на устойчиви приходи в бюджета.

През последните години в Европа се възприема акцизна рамка както на НТИ, така и за електронните цигари. Половината страни-членки на ЕС вече налагат акциз върху течността за електронни цигари, като основната разделителна линия е на база наличието на никотин в продукта – някои страни облагат само електронните цигари, които съдържат никотин. Общият подход е за отделна акцизна категория за електронните цигари и изцяло специфичен акциз върху количеството течност в продукта. Такъв подход се възприе и в България през 2023 г.

България следва тенденциите за облагане на новите негорими изделия в Европа. Рамката за НТИ следва добрите примери в ЕС – отделна акцизна категория и изцяло специфичен акциз на база количество тютюн в продукта върху новите изделия. Акцизната тежест върху НТИ в България обаче е сравнително висока, като на практика липсва акцизно диференциране спрямо цигарите при изчисление на акцизната тежест на база количество тютюн в продукта. С акцизния календар до 2026 г. и по-стръмното покачване на акциза върху НТИ, България ще стане една от малкото страни в ЕС, в която НТИ са с по-висока акцизна тежест от цигарите, изчислена на база

количество тютюн в двете изделия. Акцизната тежест върху НТИ в България е чувствително по-висока и от акцизна тежест върху тютюна за пушене.

Анализът води до няколко препоръки за политиката спрямо новите негорими изделия. Що се отнася до акцизната рамка, специалната акцизна категория за новите изделия е важна, тъй като тя разграничава новите продукти от горимите тютюневи изделия. Отделната рамка също така улеснява благоприятното акцизно третиране на НТИ, като акцизът (на база количество тютюн в продукта) върху НТИ обикновено е от порядъка на 50% до 90% от този върху цигарите. Подобна разлика в акцизната тежест е от решаващо значение за реализацията на НТИ и за насърчаване на производителите да насочват своите инвестиции от цигарите към новите продукти.

Най-предпочитаният вариант, спрямо практиката в Европа, е да има напълно специфичен акциз на базата на количеството тютюн в продукта, като по този начин облагането не зависи от цената на новите продукти. По-благоприятната регулаторна среда за НТИ в сравнение с цигарите – особено по отношение на рекламата и регулациите на местата за продажба, също е доста предпочитан вариант, тъй като силно рестриктивните регулации ограничават познаването и достъпа на настоящите пушачи до новите продукти.

Въпреки че регулаторната несигурност по отношение на новите изделия е висока, въвеждането на акцизен календар (обикновено план за период от 3 до 5 години) може да бъде изключително полезно за целия пазар на тютюневи изделия. Такива календари са използвани в различни страни-членки, главно за постепенно увеличаване на акцизите върху цигарите през последните 10 години. Понастоящем такъв календар може не само да посочи акцизните планове за следващите 3-5 години, но и да даде правна сигурност за благоприятната акцизна рамка за НТИ в средносрочен план. Тъй като правителствата са зависими от приходите, свързани с тютюна, акцизният календар може също да се използва за по-добро планиране и управление на акцизните приходи.

Конкретно за България е важно да запази текущата рамка на облагане на новите продукти, тъй като тя следва добрите европейски практики. Предвиденото по-стръмно покачване на акциза върху НТИ до 2026 г. по-скоро излиза от тези рамки. Макар много от водещите пазари за НТИ да покачват акциза върху новите изделия и да свиват акцизната диференциация спрямо цигарите, почти всички запазват благоприятна рамка за НТИ. Последната дава силен стимул на компаниите да инвестират в развитието на новите продукти. В същото време, на фона на предстоящо покачване на акцизите на цигарите, както и по-широко облагане на всички изделия на общия никотинов пазар, в т.ч. заместители на тютюна, съдържащи никотин, може да се очаква устойчиво нарастване на приходите от облагане на различните тютюневи и никотинови изделия в България.

Приложение I: Пазар на тютюневи изделия в избрани страни

Страна	Категория	Оценка на пазара през 2021 г. (в еквивалент на млрд. кьса)	Дял (%) от общия пазар на тютюневи изделия (2021 г.)
Франция	Цигари	34,1	70.2%
	НТИ*	0,2	0.4%
	ДТИ**	14,3	29.4%
	Общо	48,6	100.0%
Германия	Цигари	71,6	62.1%
	НТИ	2,4	2.1%
	ДТИ	41,3	35.8%
	Общо	115,3	100.0%
Италия	Цигари	61,1	76.7%
	НТИ	9,3	11.7%
	ДТИ	9,3	11.7%
	Общо	79,7	100.0%
Полша	Цигари	45,5	79.7%
	НТИ	3,8	6.7%
	ДТИ	7,8	13.7%
	Общо	57,1	100.0%
Испания	Цигари	42,1	74.0%
	НТИ	0,5	0.9%
	ДТИ	14,3	25.1%
	Общо	56,9	100.0%
Хърватия	Цигари	5,7	87.7%
	НТИ	0,4	6.2%
	ДТИ	0,4	6.2%
	Общо	6,5	100.0%
Чехия	Цигари	15,2	80.0%
	НТИ	2,1	11.1%
	ДТИ	1,7	8.9%
	Общо	19,0	100.0%
Гърция	Цигари	11,1	63.4%
	НТИ	2,0	11.4%
	ДТИ	4,4	25.1%
	Общо	17,5	100.0%
Унгария	Цигари	6,9	43.7%
	НТИ	1,6	10.1%
	ДТИ	7,3	46.2%
	Общо	15,8	100.0%

Латвия	Цигари	1,7	85.0%
	НТИ	0,2	10.0%
	ДТИ	0,1	5.0%
	Общо	2,0	100.0%
Литва	Цигари	2,4	72.7%
	НТИ	0,7	21.2%
	ДТИ	0,2	6.1%
	Общо	3,3	100.0%
Португалия	Цигари	8,8	80.0%
	НТИ	1,2	10.9%
	ДТИ	1,0	9.1%
	Общо	11,0	100.0%
Румъния	Цигари	25,7	94.5%
	НТИ	1,3	4.8%
	ДТИ	0,2	0.7%
	Общо	27,2	100.0%
Словакия	Цигари	6,4	87.7%
	НТИ	0,9	12.3%
	ДТИ	0,0	0.0%
	Общо	7,3	100.0%
Словения	Цигари	3,2	86.5%
	НТИ	0,3	8.1%
	ДТИ	0,2	5.4%
	Общо	3,7	100.0%
Швейцария	Цигари	8,9	79.5%
	НТИ	0,6	5.4%
	ДТИ	1,7	15.2%
	Общо	11,2	100.0%
Великобритания	Цигари	23,7	61.4%
	НТИ	0,5	1.3%
	ДТИ	14,4	37.3%
	Общо	38,6	100.0%
България*** (оценка на ИПИ за 2022 г.)	Цигари	15,9	87,4%
	НТИ	1,0	5,5%
	ДТИ	1,3	7,1%
	Общо	18,2	100%

Източник: Philip Morris International Investor Information (2022)

*НТИ – нагреваеми тютюневи изделия

**ДТИ – други тютюневи изделия, в т.ч. тютюн за свиване

***Поради липса на данни за България в доклада на PMI, данните за България са по оценка на ИПИ за 2022 г. .