

**АНАЛИЗ НА ДЕЙСТВАЩАТА РЕГУЛАЦИЯ НА ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ С ЦЕЛ
ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПРАЗНОТИ В АКЦИЗНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ВЪВ ВРЪЗКА С
НОВАТА КАТЕГОРИЯ НАГРЕВАЕМИ ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ**

автор: Петър Ганев

редактор: д-р Десислава Николова

юли 2017

Този анализ се подкрепя от Филип Морис България ЕООД

Съдържание

Въведение	2
Тютюневи изделия и облагането им в България.....	2
Нагреваеми тютюневи изделия	4
Директиви на ЕС относно тютюневите изделия	5
Държавите-членки на ЕС – примери за политики.....	7
Акцизно облагане на тютюневите изделия в България.....	8
Предложения за политики за нова акцизна категория	9
Дефиниция в Глава 2, Раздел II:	9
Данъчна основа в Глава 3, Раздел III:.....	9
Акцизна ставка в Глава 3, Раздел IV:.....	10
Заклучения	10

Въведение

В настоящия доклад разглеждаме различни въпроси, свързани с акцизното облагане на тютюневи изделия. По-конкретно анализът се фокусира върху регулаторната рамка за иновативни тютюневи изделия, дефинирани като нагреваеми тютюневи изделия, при които не протича процес на горене и съответно не се образува дим (тоест са бездимни). Тези продукти вече са навлезли на различни пазари в Европа и трябва да се очаква да започне предлагането им и на българския пазар. В доклада представяме основните законодателни и институционални предизвикателства във връзка с потенциалното пускане в продажба на нагреваеми тютюневи изделия на българския пазар, като акцентираме върху фискалните въпроси и аспектите, свързани с акцизното третиране.

Тъй като облагането с акциз на тютюневи изделия попада в обхвата на европейските директиви, напр. Директива 2011/64/ЕС относно акциза върху обработен тютюн, ще анализираме европейската рамка относно тези продукти и националното законодателство на България. Ще бъдат разгледани и практиките на други държави – членки. Основната цел на доклада е да се покажат празнотите в националната нормативна уредба и акцизната рамка, които следва да бъдат адресирани с оглед навлизането на такива иновативни продукти на българския пазар при осигуряване на справедливи условия и непротиворечива регулация. Ще бъде представена ясна пътна карта за промени в акцизното законодателство, така че нагреваемите тютюневи изделия да бъдат дефинирани точно и спрямо тях да се прилага подходящо акцизно облагане.

Тютюневи изделия и облагането им в България

Макар че настоящият доклад се занимава главно с акцизната уредба за иновативни тютюневи изделия в България, значимостта на приходите от акциз върху тютюневите изделия за държавния бюджет заслужава внимание. В тази връзка следва също така да бъде разгледана динамиката на приходи към бюджета от тютюневи изделия, различни от цигарите. Тези факти са важни, тъй като не само разкриват значимостта на приходите от облагане на тютюневи изделия за изпълнение на целите на фискалната политика, но открояват и ползите на ясната законодателна рамка, която служи като основа за доброто функциониране на пазара.

В предишни доклади сме разглеждали отрицателния ефект от недалновидна акцизна политика спрямо тютюневите изделия¹, която доведе до загуба на бюджетни приходи и двоен ръст на незаконния пазар (достигайки 34% през 2010 г.). Това се случи през 2010 г., когато България изоставаше по отношение на достигането на минималните акцизни нива в ЕС. Оттогава пазарът на тютюневи изделия се подобри значително – незаконният пазар се сви под 10%, а бюджетните приходи достигнаха рекордни равнища. Точно поради тази причина новите предизвикателства трябва да се адресират своевременно, така че пазарът да остане стабилен.

През 2016 г. приходите от акциз върху тютюневи изделия достигнаха 2,3 млрд. лв., което се равнява на 8,5% от всички данъчни приходи в консолидирания бюджет. На практика България е сред държавите-членки на ЕС, чиито бюджети са силно зависими от акцизното облагане на тютюневи изделия. Последните данни за бюджетните приходи от акциз върху тютюневите изделия също показват тенденция към нарастване. За две години (2015 г. и 2016 г.) приходите от акциз върху тютюневи изделия са се увеличили с 29% или с 517 млн. лв., след като през 2012, 2013 и 2014 г. те оставаха непроменени в рамките на 1,8 млрд. лв.

¹ Виж [“Облагането с акциз на тютюневите изделия в България – преглед и препоръки”](#) (ИПИ, 2013 г.)

Таблица 1. Приходи от акциз върху тютюневи изделия (2009-2016 г.)

Приходи от акциз върху тютюневи изделия в България (млн. лв.)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Общо	1 788	1 520	1 694	1 803	1 804	1 787	2 082	2 304
Цигари	1 784	1 492	1 671	1 782	1 777	1 760	2 046	2 261
Пури и пурети	0,7	1,3	1,7	2,0	2,2	2,1	2,1	2,4
Тютюн за пушене	3,3	26,9	20,8	19,2	24,9	25,0	33,5	40,6

Източник: Министерство на финансите, ИПИ

Освен това трябва да се отбележи и друга тенденция при фискалните приходи от акциз. Традиционно приходите от акциз върху тютюневи изделия в България се генерират почти изцяло от акциза върху цигарите – на практика до 98-99% от общите приходи от акциз върху тютюневите изделия. Въпреки това в последните години приходите от акциза върху тютюн за пушене нарастват и достигат 40 млн. лв. през 2016 г. За сравнение, те са под 1 млн. лв. през 2007-2008 г. и около 20-25 млн. лв. през 2010-2014 г. Макар това да представлява малък дял в сравнение с приходите от акциз върху цигарите, той показва, че пазарът става все по-отворен за различни алтернативи (в допълнение към традиционните цигари) и че някои от тези алтернативи могат да бъдат важни за фискалната политика. Иновативните тютюневи изделия като нагреваемите тютюневи изделия трябва да бъдат обект на подходящо законодателно третиране и към тях следва да се прилага нова фискална рамка – нещо, което вече се случва в други държави в ЕС.

Понастоящем България има ясен данъчен календар за акциза върху цигарите, който дава възможност страната да достигне плавно и предвидимо минималните ставки за тютюневите изделия, изисквани в ЕС до 2018 г. Следователно не се очакват данъчни шокове. Акцизите върху тютюневите изделия най-общо следват изискванията, предвидени в Директивата за акциза върху обработен тютюн (Директива 2011/64/ЕС). Има три категории акцизни тютюневи продукти – цигари; пури и пурети; тютюн за пушене. Макар на ниво ЕС да не се очакват нови изисквания за тези категории, твърде възможно е още през 2018 г. да започне обсъждане на въвеждането на нови категории изделия. Това е отчетено и от Съвета на Европейския съюз (ECOFIN) в заключенията² по отношение на структурата и акцизните ставки върху обработения тютюн от 8 март 2016 г. Тези нови категории ще се отнасят именно към изделията без горене, т.е. главно към нагреваемите тютюневи изделия. В много държави в Европа вече са приети законодателни разпоредби относно новите нагреваеми тютюневи изделия, което дава възможност регулаторната рамка да компенсира изоставането си в сравнение с развитието на пазара.

Накратко най-спешните за справяне предизвикателства в акцизната политика относно тютюневите изделия няма да бъдат свързани с традиционните тютюневи продукти, тъй като при тях не се очаква въвеждане на нови изисквания на ниво ЕС. Те по-скоро ще бъдат при т.нар. нови тютюневи изделия и основно- при нагреваемите тютюневи изделия.

² Виж [Council Conclusions on the Commission Report to the Council on the REFIT Evaluation of Directive 2011/64/EU](#) (8 март 2016)

Нагреваемитютюневи изделия

Нагреваемо тютюнево изделие³ е ново тютюнево изделие, което функционира на принципа на нагряване, а не на горене, на съдържащия се в него тютюн. Нагретият тютюн не образува дим, а пара с аромати и никотин, защото не протича процес на горене, както при цигарите или другите тютюневи изделия за пушене. Нагреваемите тютюневи изделия, макар че обикновено имат електронен елемент за нагряване, са различни от добре познатите електронни цигари. Електронните цигари също са негорими подобно на нагреваемите тютюневи изделия, но те не съдържат тютюн, което е едно от нещата, които ги различава от нагреваемите тютюневи изделия.

Нагреваемите тютюневи изделия по своята същност са бездимни тютюневи изделия и това се налага като извод както в Директивата за тютюневите изделия (Директива 2014/40/ЕС), така и в българския Закон за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия (ЗТТСИ). Логиката на термина “бездимен” се основава на разбирането, че за да има “пушене”, при употреба трябва да протече процес на горене. Тъй като при тези иновативни продукти тютюнът не гори – максималната температура е около три пъти по-ниска от тази, при която обикновената цигара гори – те се наричат “нагреваеми” или “бездимни”⁴. Изводът е, че те определено са различен продукт от традиционната цигара и трябва да подлежат на различен режим от фискална и регулаторна гледна точка.

Макар че нагреваемите тютюневи изделия не са цигари или друг тип тютюневи изделия за пушене, тези нови продукти предоставят на потребителя изживяване, което е сходно с това при пушене на цигари, като по този начин осигуряват алтернатива на пушачите. В този смисъл бездимните тютюневи изделия имат потенциал да играят важна роля на пазара на тютюневи изделия. Такива изделия вече навлизат на различни пазари (в т.ч. и в ЕС), като водещ пазар в това отношение е Япония. Данните от Япония⁵ потвърждават твърдението, че нагреваемите тютюневи изделия могат да заемат сериозен дял от пазара, тъй като дават на пушачите възможност да преминат от традиционни цигари към такива нови бездимни тютюневи изделия.

Здравните аспекти на нагреваемите тютюневи изделия са от съществено значение за пушачите и за общественото здраве, като имат пряко отношение към съответните регулаторни и фискални политики. Тези продукти не са напълно безопасни, но вече са налице надеждни научни доказателства, че при тях вредното въздействие е намалено в сравнение с традиционните цигари^{6,7}. И макар че никотинът води до пристрастяване, той не е основната причина за заболяванията, свързани с тютюнопушенето. Всъщност вредните вещества, които се освобождават при горенето на тютюна и се отделят в дима, са най-сериозната заплаха за здравето на пушачите.

Тъй като при нагреваемите тютюневи изделия не протича процес на горене, те не образуват дим и пепел при употреба. Вместо дим потребителите вдишват пара, която съдържа основно вода, глицерин и никотин. Химичният състав на този аерозол е значително по-прост от този при

³ Някои използват термина „тютюнево изделие, което се нагрява без горене”.

⁴ Виж Heat-not-Burn, PMI Science (виж [ТУК](#))

⁵ Продуктът iQOS на Филип Морис достигна дял от 7,1 процента на целия японски пазар за тютюневи изделия за първото тримесечие на 2017 г. (виж [ТУК](#))

⁶ Виж [A framework for evaluating the public health impact of e-cigarettes and other vaporized nicotine products](#) (2016)

⁷ Виж Phillip Morris Products S.A. Modified Risk Tobacco Product (MRTP) Application: Summary of Research Findings on IQOS & Heatstick Products (виж [ТУК](#))

цигарите. От регулаторна гледна точка това означава, че нагреваемите тютюневи изделия, при спазване на строги правила за въвеждането им на пазара, ще са предпочитана алтернатива от гледна точка на опазване на здравето. От фискална гледна точка това означава, че макар и да може да се наложи някакъв акциз на тези продукти, данъчната тежест следва да е доста по-малка от най-ниската такава за тютюневи изделия за пушене.

Директиви на ЕС относно тютюневите изделия

Две са директивите на ЕС, в които се разписани основните разпоредби, свързани с хармонизирането на регулирането на тютюневите изделия в общеевропейски мащаб. Първата е Директивата за тютюневите изделия (Директива 2014/40/ЕО), в която се съдържат дефиниции и правила за представяне и продажба на различни тютюневи продукти. Втората е Директивата относно акциза върху обработен тютюн (Директива 2011/64/ЕС), в която са заложиени изискванията за хармонизиране на акцизната политика, в т.ч. конкретни правила относно структурата на акциза за различните продукти, както и минималните изисквания за акцизни ставки. Прегледът на тези директиви ще помогне за получаването на една по-пълна картина на настоящата ситуация.

През 2014 г. бе приета новата Директива за тютюневите изделия (Директива 2014/40/ЕО), с която се въвежда по-строга регулация за различните тютюневи продукти. С нея също така се въведе и нормативна рамка за новите тютюневи изделия и електронните цигари, която съдържа дефиниции и по-ясни условия за въвеждането им на пазарите в ЕС.

Но тези нови положения все още не са въведени в Директивата относно акциза върху обработен тютюн (Директива 2011/64/ЕС), което на практика оставя въпроса в ръцете на националните законодатели, които имат право да въведат своя акцизна политика за тези продукти. В този смисъл с оглед новите разпоредби на Директивата за тютюневите изделия (Директива 2014/40/ЕО), е полезно да се разгледа действащата акцизна рамка в ЕС.

Пълното разбиране на акцизното облагане на различните продукти на ниво ЕС преминава през няколко стъпки. Първата стъпка е въпросът дали продуктът съдържа тютюн. Ако отговорът е не, продуктът не попада в обхвата на Директивата относно акциза върху обработен тютюн. Електронните цигари са точно такъв продукт. Те са дефинирани в Директивата за тютюневите изделия и в ЗТТСИ като *“изделие, което може да се използва за консумация на съдържащи никотин пари чрез мундщук, или компонент на това изделие, включително патрон и резервоар, и устройството без патрон или резервоар. Електронните цигари могат да бъдат за еднократна употреба или за многократна употреба посредством контейнер за многократно пълнене и резервоар, или да бъдат презареждани чрез патрони за еднократна употреба”*. Освен това в Директивата за тютюневите изделия и ЗТТСИ е предвидено и определение за т.нар. *“изделия, свързани с тютюневи изделия”, а именно: “електронни цигари, контейнери за многократно пълнене и течности, съдържащи никотин, и продукти за пушене, различни от тютюневи изделия”*.

Накратко електронните цигари, макар че са част от по-широкия пазар на тютюневи изделия, не съдържат тютюн и са изделия, *“свързани с тютюневите изделия”*. Следователно те не попадат в обхвата на Директивата относно акциза върху обработен тютюн.

След като се установи, че продуктът съдържа тютюн, което е случаят с нагреваемите тютюневи изделия, се преминава към втората стъпка. При нея се отговоря на въпроса дали продуктът се пуши/е годен за пушене или не (т.е. дали протича процес на горене или не), тъй като това е свойство на тютюневите изделия, които са в обхвата на Директивата относно акциза върху обработен тютюн. Ако отговорът е не, то продуктът не влиза в обхвата на Директивата относно акциза върху обработен тютюн, тъй като е бездимно изделие.

Бездимното тютюнево изделие според определението в Директивата за тютюневите изделия е *“тютюнево изделие, чиято консумация не се извършва чрез процес на горене, включително тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане и тютюн за орална употреба”*.

В новата Директива за тютюневите изделия е предвиден и терминът *“ново тютюнево изделие”*. Последното се определя като *“тютюнево изделие, което не попада в никоя от следните категории: цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари, тютюн за лула, тютюн за водна лула, пури, пурети, тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане или тютюн за орална употреба; и е пуснато на пазара след 19 май 2014 г.”*.

С оглед по-голяма яснота нагреваемото тютюнево изделие е ново тютюнево изделие, което представлява нов вид бездимен продукт и както всички други останали бездимни тютюневи изделия не попада в обхвата на Директивата относно акциза върху обработен тютюн.

Таблица 2: Акциз върху тютюневите изделия

Тютюневи изделия и тяхното облагане с акциз(директиви на ЕС)	
С горене	Без горене
<p>1.1 Цигари (Член 3 – Директива относно акцизите върху обработен тютюн)</p> <p>1.2 Пури и пурети (Член 4 – Директива относно акциза върху обработен тютюн)</p> <p>1.3 Тютюн за пушене (Член 5 – Директива относно акциза върху обработен тютюн)</p>	<p>2.1 Нагрят тютюн (Не попадат в Директивата относно акциза върху обработен тютюн – ново тютюнево изделие)</p> <p>2.2 Електронни цигари (Не попадат в Директивата относно акциза върху обработен тютюн – не съдържат тютюн)</p>

Таблицата по-горе показва основните аспекти от акцизното облагане на тютюневи изделия в ЕС. Тъй като предстои преразглеждане на Директивата относно акциза върху обработен тютюн през 2018 г., таблицата дава възможност за по-добро разбиране на бъдещите действия. Горимите изделия (за пушене) са част от ясно хармонизирана рамка, която също така въвежда минимални изисквания за акциза (България ще ги достигне през 2018 г.). Тези изисквания не са обект на дискусия за възможни промени през 2018 г., така че преразглеждането на Директивата относно акциза върху обработен тютюн във връзка с изделията за пушене едва ли е на дневен ред.

Ако през 2018 г. се пристъпи към преразглеждане на Директивата относно акциза върху обработен тютюн, очакванията са, че това ще бъде с цел да се компенсира изоставането спрямо

Директивата за тютюневите изделия за негоримите продукти и по-конкретно изделията, съдържащи тютюн, т.е. нагреваемите тютюневи изделия. Подходът вероятно ще бъде минималистичен чрез добавяне на дефиниция за нова категория нагреваеми тютюневи изделия и без въвеждане на минимални ставки за акциза. Това ще улесни свободното движение на тези акцизни стоки в ЕС, като същевременно ще даде свобода на националните правителства да определят акцизната ставка. Може да се възприеме и по-рестриктивен и дългосрочен подход, при който се въвеждат ясно дефинирани акцизни елементи, следвайки практиката на ЕС при тютюневите изделия за пушене.

България има интерес ЕС да възприеме по-гъвкавия подход. Причината е, че като най-бедната страна в ЕС, политиките за данъчна хармонизация водят до проблеми с непосилни цени, а оттам и до отрицателни ефекти за законния пазар, каквито видяхме през 2010 г. Този доклад не цели да представя на българските власти аргументи за и против различните подходи. Основната теза на доклада е, че въвеждането на регулация за нагреваемите тютюневи изделия не търпи отлагане, поне по отношение на фискалните правила, и че следва да се приеме мъдра национална политика спрямо тези продукти в максимално кратък срок. Тази политика трябва да се изработи внимателно и да отчита факта, че основният въпрос може да бъде поставен на обсъждане на ниво ЕС още през 2018 г.

Държавите-членки на ЕС – примери за политики

Тъй като нагреваемите тютюневи изделия вече навлязоха на няколко пазари в ЕС и тъй като в Директивата за акциза липсват единни правила за тях, много държави-членки приеха режими за облагане с акциз за нагреваемите тютюневи изделия в своите законодателства. Поне девет държави-членки вече са въвели нова категория в законите си за акциза, като са предвидили дефиниция за нагреваемо тютюнево изделие и съответния данъчен режим за него. Тези държави са Гърция, Хърватска, Италия, Латвия, Унгария, Португалия, Румъния, Словения и Словакия.

Наименованията и дефинициите, използвани в тези страни, са сходни: Румъния, Латвия и Хърватска използват термина “нагреваеми тютюневи изделия”, докато Гърция е възприела термина “електронагреваеми тютюневи изделия”. В Словакия се използва “бездимно тютюнево изделие”, а в Унгария – “ново тютюнево изделие”. Други примери са “обработен тютюн, предназначен за нагриване” (Словения) или “негоримо тютюнево изделие с вдишване” (Италия).

Най-опростените определения са може би следните:

- ✓ Румъния: *“Нагреваемо тютюнево изделие, което функционира чрез нагриване на тютюна в достатъчна степен, така че да се отдели аерозол, който се вдишва, без обработеният тютюн да гори, по тарифна класификация 2403 99 90”;*
- ✓ Латвия: *“Нагретият тютюн представлява промишлено обработен тютюн, който е разработен така, че да дестилира пара, съдържаща никотин, без да протича процес на горене”;*
- ✓ Словакия: *“Бездимно тютюнево изделие, което не се консумира чрез процес на горене и не е тютюн за дъвчене или смъркане”.*

Що се отнася до структурата на акциза, повечето държави прилагат изцяло специфичен компонент – фиксирана ставка на килограм тютюнева смес. Такъв е подходът в шест държави-

членки, в т.ч. две съседни на България страни – Гърция и Румъния. Този подход е сходен с облагането на тютюна за пушене (само на килограм) в много страни, включително и в България.

Акцизната ставка на килограм тютюнева смес в тези страни варира от 62 до около 160 евро на килограм. Най-ниската ставка е в Латвия (62 евро на килограм), следвана от Словакия (74 евро на кг) и Румъния (86 евро на кг). Следва да се отбележи, че и в Сърбия вече е въведена нова акцизна категория за нагреваеми тютюневи изделия, облагани с изцялоспецифична компонента (около 22 евро на килограм). За сравнение, ставката за тютюн за пушене в България е около 78 евро на килограм.

Акцизно облагане на тютюневите изделия в България

Облагането с акциз на тютюневите изделия в България следва структурата, предвидена в Директивата относно акциза върху обработен тютюн. Акцизът върху цигарите има смесена структура – специфичен и адвалорен компонент (Член 39, Закон за акцизите и данъчните складове), който е в съответствие с разпоредбите на Директивата относно акциза върху обработен тютюн. Има отделни акцизни ставки за пури и пурети, които са на база единствено на специфичен компонент (Член 37, Закон за акцизите и данъчните складове). В трета категория попада тютюнът за пушене – отново на база само на специфичен компонент на килограм (Член 38, Закон за акцизите и данъчните складове). Ставката за тютюна за пушене е на практика най-ниската от трите категориитютюневи изделия за пушене.

С последните изменения на Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия (2016 г.) се въвежда т.нар. ново тютюнево изделие. То е дефинирано така, че да изключи всички останали тютюневи изделия без бездимните тютюневи изделия и да е пуснато на пазара след 19 май 2014 г. Тази дефиниция означава, че под „ново тютюнево изделие“ законодателят разбира иновативно бездимно изделие (без продукти като тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане и тютюн за орална употреба). Това определение е още по-ясно в Директивата за тютюневите изделия.

Законът за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия съдържа отделна глава за новите тютюневи изделия, в която е описан уведомителният режим за пускане на такъв продукт на българския пазар. Отново, новото тютюнево изделие според определението на Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия е продукт, различен от електронните цигари, които не съдържат тютюн и се регулират от отделна глава в Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия. Строгите правила за пускане на нови нагреваеми тютюневи изделия на пазара гарантират, че продуктът навлиза на пазара по напълно прозрачен начин.

И докато действащата уредба предвижда ясно разграничение между тютюневи изделия за пушене, нови бездимни изделия и други иновативни продукти като електронни цигари, тя не съдържа справедлива рамка за облагане с акциз на тези продукти. Настоящата нормативна рамка в Закона за акцизите и данъчните складове не отчита тези нови продукти и на практика създава законов вакуум. Въпреки че бездимните тютюневи изделия са ясно дефинирани и могат да бъдат законно пуснати на българския пазар, липсата на рамка за данъчното им облагане създава несигурност.

Например, ако на пазара се пусне бездимен тютюнев продукт, това най-вероятно ще означава, че продуктът е внесен, тъй като такива продукти не се произвеждат в България. Тъй като продуктът съдържа тютюн, митническите власти може да го третират като акцизна стока, но без наложен

акциз. Всички заинтересовани страни в този процес – държава, производители, търговци и потребители – имат интерес тези нови продукти да бъдат ясно дефинирани в акцизното законодателство.

Предложения за политики за нова акцизна категория

Нужни са нови разпоредби в Закона за акцизите и данъчните складове, които трябва да обхващат въвеждането на дефиниция за нови нагреваеми изделия в Глава 2, Раздел II (Тютюневи изделия), данъчна основа в Глава 3, Раздел III (Данъчна основа) и възможна данъчна ставка в Глава 3, Раздел IV (Акцизна ставка).

Дефиниция в Глава 2, Раздел II:

Има два възможни подхода за дефиниране, които могат да се приложат в закона за акциза с цел описание на новите бездимни изделия – нагреваемите тютюневи изделия. Да се ползва просто “бездимни изделия” може да не е подходящо, тъй като така могат да бъдат обхванати други продукти като тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане и тютюн за орална употреба. За да се избегнат неясноти и припокриване с други изделия, дефиницията следва да бъде по-конкретна. Тук са възможни следните варианти:

1/ Ново бездимно тютюнево изделие

Макар че терминът е нов, той на практика следва определението в Директивата за тютюневите изделия и Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия, а именно бездимно изделие или тютюнево изделие, при което не протича процес на горене и което попада в определението за ново изделие, пуснато на пазара след 19 май 2014 г.

Точното определение може да гласи: *“Ново бездимно тютюнево изделие е бездимно тютюнево изделие, при което не протича процес на горене и което е пуснато на пазара след 19 май 2014 г.”*

2/ Нагреваемо тютюнево изделие

Терминът „нагреваемо” е по-добрият избор, тъй като той отразява свойствата на новото изделие, ясен е и не оставя възможност за припокриване с други изделия или за двусмислено тълкуване. Този подход може също да се съчетае с въвеждането на термина “нагреваемо”, който е широко прилаган в други страни, които вече са въвели изменения в законодателството си с цел да се създаде регулаторна среда за новите изделия.

Точното определение може да гласи: *“Нагреваемото тютюнево изделие е бездимно тютюнево изделие, чиято консумация не се извършва чрез процес на горене, а чрез нагряване на съдържащия се в него тютюн, при което се отделя аерозол, и което е различно от тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане и тютюн за орална употреба.”*

Данъчна основа в Глава 3, Раздел III:

Има различни данъчни основи за различните видове тютюневи изделия, което от своя страна отговаря на техните специфични характеристики. Данъчната основа за цигарите в България се определя както на база единица продукт (къс) за специфичния компонент, така и на база продажна цена (адвалорен компонент). При пурите и пуретите данъчната основа е на единица

продукт, а при тютюна за пушене – на килограм тютюн. Всички тези подходи имат смисъл предвид спецификата на съответния продукт.

Новите нагреваеми тютюневи 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 някакво друго свойство, което може да се различава и да няма значение от фискална или здравна гледна точка. В този смисъл най-подходящата и справедлива данъчна основа е теглото в килограми на вложения тютюн.

Акцизна ставка в Глава 3, Раздел IV:

Справедливата акцизна ставка трябва да отрази естеството на новия продукт, който е различен от всички останали тютюневи изделия, които в момента се облагат с акциз. Докато при другите изделия тютюнът се пуши, тази нова категория е за бездимните изделия, за които в момента ставката е нула. Тъй като бездимните изделия са с потенциално намален риск за здравето в сравнение с тютюневите изделия за пушене, справедливата ставка следва да е значително по-ниска от минималната ставка за тютюневи изделия за пушене на пазара (нарязан тютюн, тютюн за лула и др.).

Като си има предвид, че тези продукти все още предстои да навлизат на българския пазар, ние предлагаме първоначалната данъчна тежест да бъде ниска, за да се стимулира ръст на пазара. Предвид факта, че е много вероятно Директивата относно акциза върху обработен тютюн да бъде подложена на преразглеждане през 2018 г. или по-късно, което да доведе до хармонизиране на акциза за нагреваеми тютюневи изделия, най-прагматичният подход за България е да определи нулева ставка за нагреваемите тютюневи изделия в краткосрочен план.

Това ще означава, че акцизната уредба ще бъде подготвена и ще функционира с нулева ставка на акциза поне до 2018 г. и възможното преразглеждане на Директивата относно акциза върху обработения тютюн тогава.

Заклучения

В настоящия доклад разгледахме различни въпроси, свързани с акцизното облагане на тютюневи изделия и по-конкретно на т.нар. нагреваеми бездимни тютюневи изделия. Беше извършен анализ на процесите в ЕС, като бе демонстрирано, че следващите стъпки в процеса на хармонизиране няма да засягат обикновените горими изделия, а най-вероятно ще са насочени към новите изделия и по-специално - към нагреваемите тютюневи изделия. Различни страни от ЕС, в т.ч. съседните на България Гърция и Румъния, вече са въвели свои определения и режим на облагане с акциз за такива изделия, което дава възможност на пазара да навлизат нови продукти.

България също трябва да бъде готова да посрещне тези продукти на своя пазар, като бързо приеме съответната регулаторна рамка. Понастоящем нагреваемите тютюневи изделия са законен продукт, дефиниран в Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия. Въпреки това за тях липсва акцизна рамка, което създава несигурност на пазара и може да създаде трудности при навлизането на тези продукти на пазара. В доклада са представени

предложения за подходяща акцизна рамка, която да даде възможност на новите нагряваеми продукти да навлязат на българския пазар при справедливи условия.

На базата на потенциала за по-нисък риск за здравето от тези нагряваеми продукти всравнение с обикновените цигари и като се вземат предвид практиките в много други държави-членки на ЕС, предлагаме няколко текста, които да бъдат включени в Закона за акцизите и данъчните складове и които да обхванат новите изделия. Предлагаме конкретна дефиниция за „нагряваемо тютюнево изделие” и възможна данъчна основа (на база специфичен компонент на килограм тютюнева смес), както и определяне на нулева ставка на акциза в краткосрочен план.