



ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА БЕЗМИТНАТА ТЪРГОВИЯ ПО СУХОПЪТНИТЕ ГРАНИЦИ: КРАЧКА НАЗАД В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И КОРУПЦИЯТА

Policy Brief No. 32, януари 2012 г.

Съживяването на един призрак

От началото на 90-те години на миналия век безмитните магазини около гранично-пропускателните пунктове по сухоземните граници на страната се използват като канал за нелегален внос на акцизни стоки (цигари, алкохолни напитки и горива). С увеличаването на акцизните ставки и на ДДС през втората половина на 90-те години, рисковете от контрабанда на цигари и алкохол нарастват с бързи темпове. Безмитните магазини постепенно се превръщат в един от **основните канали за контрабанден внос на цигари, алкохол и горива**. В този период безмитните оператори не са регулирани от нормативната уредба за акцизна търговия и за тяхното функциониране се изисква единствено разрешение за безмитна търговска дейност от Министерството на финансите. Така контрабандата се толерира негласно на най-високо политическо равнище.

В резултат, до 2008 г. пазарите на акцизни стоки в България са наводнени с тонове нелегални цигари, алкохол и милиони литри безакцизен дизел и бензин. В пограничните райони **хиляди хора** са ангажирани в контрабандата на неголеми

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- През януари 2012 г. в Народното събрание постъпи *Законопроект за изменение и допълнение на Закона за безмитната търговия*. Той бе внесен от независимия народен представител Емил Василев (бивш член на партия Ред, законност и справедливост). Единствена цел на предложеното изменение на закона е повторното отваряне на безмитните магазини по сухопътните (външни за Европейския съюз) граници на България в същия вид и със същите оператори, действащи към момента на закриването им преди три години.
- Това предложение представлява заплаха за финансовата сигурност на страната и приходите от акцизни данъци и крие реален риск за стабилността на държавния бюджет.
- Възстановяването на безмитните магазини ще застраши постигнатия напредък в борбата с корупцията и организираната престъпност. Това е стъпка назад по отношение на противодействието на политическата корупция и клиентелизма.

количества акцизни стоки и петролни продукти. През годините в пограничните региони се формира контрабандно-корупционна среда, работеща в полза на местните олигарси и възпроизвеждаща нелегитимни взаимоотношения. В национален мащаб, нелегалните приходи от безмитната търговия се използват за **оказване на нерегламентирано влияние върху държавното управление**. По този начин политическата корупция осигурява дълготрайни монополни бизнес привилегии на избрано малцинство. Безмитната търговия се регламентира законово за първи път в навечерието на присъединяването на България към ЕС (Народното събрание приема закон в последните дни на 2006 г.). Новоприетият закон, обаче, служи единствено за заздравяване позициите на съществуващите оператори, които получават необходимите лицензи и гарантирано монополно влияние и занаят.

През годините на преговори за присъединяване на България към ЕС различни правителства правят опити за закриване на безмитните магазини. Тези опити срещат силна съпротива и се саботират от силни лобистки кампании на отделни лица и икономически групировки ¹, контролиращи безмитната търговия. С влизането на България в ЕС през 2007 г. безмитните магазини на граничните пунктове с Румъния и Гърция най-сетне са закрити. Под силата на допълнителен международен натиск от САЩ и ЕС и растящи доказателства за контрабанда и нередности, през 2008 г. правителството затваря и останалите безмитни магазини и бензиностанции по българските сухопътни граници (вече и външни граници на ЕС) с Македония, Сърбия и Турция.

¹ Непрозначната собственост на безмитните оператори в България рядко е била предмет на разследване. Зад многобройните офшорни схеми стоят около десетина бизнесмени със спорна репутация и 4-5 компании.

Заплаха за бюджетната стабилност

Анализи на Центъра за изследване на демокрацията показват съществено разминаване между декларирания от безмитните оператори оборот (в периода преди тяхното затваряне) и броя пътници, преминали през българските граници.²

През 2006 г. българското правителство предприема значително увеличение на акцизите с цел изравняване с минималните за ЕС нива, което прави контрабандата още по-привлекателна и печеливша. В този период безмитните продажби на цигари в България скачат от 2 млрд. къса през 2005 г. до 6 млрд. къса през 2006 г. Данните сочат, че подобно увеличение не се дължи на нарастване на броя преминаващи границата пътници или на търсенето на цигари в съседните на България държави. Единствено логично обяснение в случая е, че безмитните магазини са част от мрежата за контрабанда на цигари. **През 2006 г. продажбите на цигари в безмитните магазини се равняват на 38% от всички продажби на тютюневи продукти на българския пазар.** Въпреки че куфарната търговия в пограничните райони по това време процъфтява, подобен

² Policy Brief № 13: *Ефективни политики за противодействие на корупцията и организираната престъпност в България: закриване на безмитната търговия*, Център за изследване на демокрацията, декември 2007 г.; *Организираната престъпност в България- пазари и тенденции*, Център за изследване на демокрацията, 2007 г.; *Транспорт, контрабанда и организирана престъпност*, Център за изследване на демокрацията, 2004 г.; *Корупция, контрабанда и институционална реформа*, Център за изследване на демокрацията, 2002 г.

оборот не би бил възможен без мащабна организирана контрабанда и във вътрешността на страната.

Данните категорично сочат, че значителна част от количествата **дизел и петрол от безмитните бензиностанции** се пренасят нелегално и продават в пограничните райони. В резултат, за легитимните вериги от бензиностанции не е финансово целесъобразно да поддържат дистрибуторска мрежа в пограничните райони, особено с Турция, където значителна част от населението се снабдява с контрабандно внесено гориво.³

Данни, предоставени от агенция „Митници“ потвърждават, че след закриването на безмитните магазини по българските сухопътни граници през 2008 г., се констатира **съществено увеличение на легалните продажби на акцизни стоки във вътрешността на страната**. Независимо че безмитните магазини от турската страна на границата продължават да функционират и съществуването им улеснява контрабандното разпространение на цигари и други стоки към България, щетите от тези практики са несравнимо по-малки спрямо обемите от нелегалните продажби преди 2008 г.

Нови рискове

Покачването на акцизните данъци през 2010 г., наложено от хармонизацията с европейското законодателство, в комбинация с влиянието на икономическата криза върху вътрешното потребление, водят до нов ръст в нелегалните продажби и контрабандата на цигари и горива в страната. През последните три години се

³ Според данни на Министерството на финансите (на заседание на Комисията за борба с корупцията през май 2006 г.) само през 2005 г. държавният бюджет е понесъл загуби от 95 млн. лева вследствие функционирането на безмитните бензиностанции

наблюдава тенденция на увеличение на количествата на контрабандни цигари от Гърция. Проучвания на Центъра за изследване на демокрацията разкриват, че за периода 2009 – 2011 г. пазарът на нелегални цигари е един от основните източници на приходи за организираната престъпност в България. В края на 2010 г., близо 35% от вътрешното потребление на тютюневи изделия е задоволявано с цигари без легален бандерол

Основен аргумент срещу предложението за законопроект е, че **безмитната търговия в сегашните условия е много по-рискова от преди 4-5 години, тъй като държавният бюджет вече много повече зависи от акцизните стоки**. Само от акцизите държавата събира в момента към 3,75 млрд. лева (1,871 млрд от петролопродукти и 1,693 млрд. лева от цигари). Като се добави ДДС, което при пазар на горивата с размер около 8-9 млрд лева и цигарен пазар от 2.5 млрд лева се равнява на около 2.1 млрд. лева, то приходите от ДДС върху тези стоки и от акцизи се равняват на над 30% от приходите в хазната. В това отношение България заедно с Румъния са най-уязвимите страни от ЕС, тъй като заради ниските директни данъци у нас акцизите имат много по-голяма тежест – над 23% от всички приходи към бюджета и 26% от всички данъчни приходи. За сравнение, приходите от акцизи в държави като Германия и Франция са много по-малка част от общите приходи към държавния бюджет (Франция 1.1%, Австрия и Белгия 1.2%, Германия 1.3%, Англия 1.4%, Испания 2.0%).

При пазара за алкохол още през 2009 бяха предприети успешни мерки за ограничаване на нелегалните продажби. Новите мерки за контрол при петролопродуктите би трябвало през 2012 г. вече да дадат резултат. На фона на огромното значение на тези приходи от акцизни стоки за държавния бюджет и с оглед на напредъка в

опитите за ограничаване на нелегалните продажби могат да бъдат направени следните заключения:

- Повторното отваряне на безмитните магазини ще бъде **крачка назад спрямо постигнатите през 2011 г. успехи от правоприлагащите органи за ограничаване търговията с контрабандни акцизни стоки**. Осигуряването на легално прикритие за избягване плащанията на акцизи и ДДС чрез възстановяване на безмитните магазини по външните сухоземни граници на ЕС в България допълнително ще стимулира контрабандата.
- Повторното отваряне на магазините за безмитна търговия може да доведе до връщане на нивата на продажби на поне 2 млрд. къса цигари (нива, реализирани през сравнително нискоакцизната 2005 г.). Предвид ниската ценова еластичност на потреблението на цигари, дори при този благоприятен сценарий, дори без контрабанда, **държавата ще понесе реални бюджетни загуби**, защото повече от 20 процента постъпления от ДДС и акциз няма да могат да бъдат компенсирани от повишени постъпления от корпоративен подоходен данък. Ако продажбите на цигари от безмитните магазини се върнат към нивата от 2006 г., което поради високите акцизни равнища в сравнение със съседните страни е по-вероятният сценарий, **стабилността на държавната финансова система ще бъде сериозно разклатена**. Подобно развитие може да се очаква и по отношение на нелегалната търговия с горива, което ще обезсмисли редицата ефективни мерки за ограничаване на скритата икономика в този сектор през последните две години.

- Възстановяването на безмитната търговия по сухопътните граници на България ще окаже **неблагоприятно въздействие и върху съседните държави**, по-конкретно Македония и Сърбия, които вече затвориха своите безмитни магазини, както и върху Румъния и Гърция. Повторното им отваряне би активизирало контрабандата от двете страни на границата. От граничните пунктове в близост до гръцката и румънската граници, нелегалното пренасяне на стоки ще се пренесе към вътрешността и окаже вторичен ефект - в тези страни и в ЕС.

Добър пример за рисковете от ново отваряне на безмитните обекти е Румъния, където забавеното затваряне на безмитната търговия доведе до там, че през 2009-2010 г. продажбите на цигари от безмитните магазини се равняват на 30% от нелегалния пазар на цигари, което принуждава румънското правителство да положи изключителни усилия през 2010 да спре продажбите на акцизни стоки в безмитните магазини на границите си с държави извън ЕС.

Безмитната търговия: рискове и перспективи

От момента на закриването им до днешна дата Българската асоциация за безмитна и тревъл ритейл търговия се ангажира с многократни опити за промени в *Закона за безмитната търговия* в България и на равнище ЕС. В случай че се допусне повторното отваряне на безмитните магазини, би се активизирал **основен канал за контрабанда**. За правоприлагащите органи е особено трудно да упражняват контрол върху безмитните магазини. Инспекции на Министерството на финансите показват, че е практически невъзможно да се

проследи действителния брой на клиентите, преминаващи дневно през тези магазини. Анализи на Центъра за изследване на демокрацията⁴, както и неофициална информация от чуждестранни гранични / митнически служители и следователи от OLAF сочат, че до закриването на безмитните магазини по сухопътните граници и на други източноевропейски държави (външни граници за ЕС), те са били **използвани от организирани престъпни групи** за контрабанда на акцизни стоки.

Възстановяването на безмитната търговия ще бъде съществена стъпка назад в борбата с корупцията и организираната престъпност. Подобен ход би подкопал вече постигнатия напредък в ограничаването на нелегалната търговия и контрабандата по сухопътните граници на България.

⁴ *Организираната престъпност в България- пазари и тенденции*, Център за изследване на демокрацията, 2007 г.