

И.П.И

---

## Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" № 10, София 1142

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03

ел. поща: [mail@ime.bg](mailto:mail@ime.bg)

страница в интернет: [www.ime.bg](http://www.ime.bg)

Изх. №26/27 май 2020 г.

ДО:

Г-ЖА МЕНДА СТОЯНОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

### СТАНОВИЩЕ

ОТ

**Фондация „Институт за пазарна икономика“**

Относно предложения за промени на данък добавен стойност (ДДС)

Уважаема госпожа Стоянова,

Във връзка с обсъждане на предложения за промяна на ДДС, представяме нашето становище.

#### Общи бележки по прилагане на диференцирани ставки към определен кръг стоки и услуги

Създаването на публични блага и постигането на управленски приоритети се преследва с разходната политика на бюджета. Качеството на обществените услуги, независимо дали говорим за утвърждаване на върховенство на правото и гарантиране на личните свободи, собствеността и договорите, достъп до образование, безопасни храни и социална подкрепа на лица в неравностойно положение и т.н., е въпрос най-вече на създаване на ефективни модели за тяхното финансиране. От своя страна, данъците са инструментът за постигане на тези приоритети – с тях се осигуряват необходимите средства за финансиране на разходните програми. Добрата данъчна система – навсякъде по света, но особено в отворена и догонваща икономика като българската – е

тази, която успява ефективно да събира определените данъци, като, едновременно с това, в най-малка степен изкривява стимулите за спестяване, иновация, инвестиции и труд.

Данъчната система трябва, най-общо казано, да е изградена по начин, който, от една страна, позволява ефективно събиране на публични приходи, и заедно с това в минимална степен изкривява конкуренцията на пазара и да ограничава стимулите за продуктивно стопанско поведение. Всеки данък има различно влияние върху икономическите избори и действия - спестяване, инвестиции, предприемачество, наемане и предлагане на труд и т.н. **Решението за промяна на относителната тежест на един данък за сметка на друг въздейства върху стимулите на бизнеса и домакинствата, променя поведението, насърчава едни житейски и икономически избори и обезсърчава други.** Данъчната система на една страна следва да отчита средносрочните и дългосрочните предизвикателствата пред факторите за нарастване на производителността и качеството на човешкия капитал, спецификите и структурата на нейната икономика, както и данъчните политики на страни, които са регионален или международен конкурент за привличане на инвестиции. България и страните от Централна и Източна Европа, които се присъединяват към общия пазар на ЕС със значително по-нисък БВП на човек от населението и се стремят към догонване на по-богатите икономики в съюза, избират като цяло данъчна политика, която да насърчава спестявания, предприемачество, инвестиции, труд, и в по-малка степен – текущо потребление. Допълнително следва да се отчита, че подобна структура на данъчното облагане е по-адекватна за малки отворени икономики, в които международната размяна на стоки и услуги има значителна роля. Страните от региона със сходно ниво на икономическо сближаване са до голяма степен и в конкуренция за привличане и задържане на чуждестранни инвестиции.

Структурата на данъчното облагане трябва да е съобразена и с **възможността за ефикасно събиране на публични приходи.** От една страна, това е свързано с ресурсите и разходите (ефикасност), които приходната администрация трябва да вложи, за да администрира събирането на приходи. От друга, с увеличаването на сложността и въвеждането на разнообразни данъчни изключения и специални режими нараства и възможността за избягване на облагането (загуба на ефективност) от страна на икономическите агенти. В динамика това обичайно води до политически натиск за увеличаване на данъчни ставки, с което да се компенсират пропуснатите приходи от изключенията, преференциите и намалената събираемост. Системи, които залагат на максимално широка данъчна основа за облагане, но с единни и по-ниски ставки, са по-ефикасни и ефективни от сложни системи, разчитащи на по-тесен обхват на облагане, но с различни и по-високи ставки.

Намалението на ставката на ДДС за конкретни стоки/услуги, макар на пръв поглед да изглежда със сравнително ограничен ефект, представлява изменение на цялата философия на данъчната система в страната. Досега, данъчната политика залага на два основни стълба – широка данъчна основа и минимален брой изключения, които позволяват поддържане на ниски ставки, от една страна, и стимулиране на заетост и инвестиции чрез по-ниски преки данъци, за сметка на данъците върху потреблението. Въвеждането на недообмислени данъчни привилегии бързо ще доведат до влошаване в бюджетното салдо, както се видя при предходната криза и както стана ясно от изказвания от няколко министерства, че няма да има намаляване на разходите. Това е в допълнение на намалението на приходите и ръста на някои разходи в резултат на ефектите от пандемията.

Следователно, данъчната система трябва да се разглежда в цялост и динамика. Подобни преференции за определен кръг стопански дейности вече създават натиск за въвеждане на нови данъци или увеличаване на ставките на настоящите, включително ДДС. Именно това показва и бързият преглед на структурата и данъчните размери на ДДС в други страни – във всички страни с редуцирана ставка за храните в ресторантите стандартната ставка на ДДС е по-висока от тази в България (с изключение на Франция). В някои от страните, които често се сочат за пример и в

подкрепа на аргументите в полза на подобна привилегия, разликата е чувствителна – например в Гърция стандартната ставка е 24%, в Полша – 23%, в Унгария – 27%, в Швеция – 25% и т.н.

#### Ефектът върху пазара, потреблението и цените е неясен

Ефектът от намалената ставка, или с други думи, определянето на това как участниците на даден пазар разпределят ползите от по-ниското облагане, зависи от много характеристики, специфични за пазара на различните стоки и услуги. Най-общо, с подобно диференциране „подкрепата“ може да бъде или чрез механизма на увеличаване на потреблението при понижаване на крайната цена за клиента, или повишаване на печалбата на търговеца при запазване на цените.

- Очакваната промяна на цената на една стока при намаление на данъчната ставка зависи най-общо от два фактора: еластичността на търсенето, от една страна, и пазарната структура, наличието на конкуренция и еластичност на предлагането, от друга. Стоките имат различна характеристика по отношение на чувствителността на потребителите към цената – за някои малка промяна в цената води до значимо увеличение на потреблението, за други промяната в потреблението е много по-слаба, а има и стоки с на практика фиксирано потребление, което не зависи от цената. От друга страна, на пазара са възможни стратегии за ценова политика при определени продукти, насочени към имидж, привличане на клиенти, създаване на дългосрочно доверие и лоялност – вероятно те няма да бъдат сериозно повлияни от изменение на данъчните ставки, поне в краткосрочен план. Едновременно с това, на някои регионални пазари конкуренцията често е ограничена до няколко доставчика, които имат значителна сила в определяне на крайните цени.
- Някои скорошни мерки по въвеждане на диференцирани ставки в региона дават представа за възможния ефект върху цените. Така например, Гърция въвежда намалена ставка за заведенията за хранене през май 2019 г. – 13% при стандартна ставка от 24%. В първия месец след влизане в сила се отчита минимален спад на нивото на цените в ресторантите с около 0.2%, а в рамките на 12 месечен период дори се отчита минимално нарастване от близо 2%. В по-общ план, дори на конкурентните пазари на хранителни стоки се вижда, че намалението на ставката само частично се пренася в намаление на крайната цена. В Словакия през 2016 г. и в Румъния (през 2013 и 2015 г.) са въведени по-ниски ставки за някои хранителни продукти. Задълбочен анализ на ефектите все още не е направен, но незабавните резултати, измерени през промяна в цените в месеците след данъчните промени, са показателни. При намаление на ставката за хляба от 24 на 9 % (15 процентни пункта) в Румъния през 2013 г., средната цена спада с около 8-9%, като в същия период тя спада с над 2% и в България, а цената на пшеницата на световните борси спада с около 40%. При намаление на ставката и за останалите хранителни стоки през 2015 г., средните цени спадат с 6%. В Словакия ставката за хляб и мляко е намалена от 20 на 10 процента, като промяната в крайните цени е до 2,5%, при това в период, в който на европейския пазар е отбелязан сериозен спад на цената на суровото краве мляко. Ако изобщо подобни аналогии с други страни са допустими, тези примери сочат за „пренасяне“ на между 25 и 50% от намалението в данъчната ставка в спад на цените на засегнатите продукти.
- Аргументът, че с по-ниски цени (ако приемем, че такъв ефект ще има) ще се насърчи посещението на ресторанти и други заведения, трябва да се обмисли с оглед на специфичните обстоятелства, довели до проблемите на бранша. В резултат на продължаване на някои противоепидемични мерки за спазване на дистанция, капацитетът на заведенията ще бъде намален. Много от българските домакинства доброволно ще се

откажат от посещения на публични места в следващите месеци дори мерките да се разхлабят допълнително или дори да се премахнат. Ограниченията за международни пътувания най-вероятно ще се запазят под някаква форма, независимо от обсъжданите от Европейската комисия мерки, което се отнася както за българи, пътуващи в чужбина, така и за чуждестранни туристи, идващи в България. Но дори без ограничения, поне в следващата година едва ли ще се възстанови потокът краткосрочни туристи в българските градове, които евентуално да увеличат консумацията си в заведенията за хранене, привлечени от по-ниски цени. В краткосрочен и средносрочен план трудно може да се допусне, че дори при понижаване на цените ще има голям ефект в увеличаване на посетителите и оборотите.

- Това води до заключението, че очакванията за ефекта от намалената ставка са **директна помощ за компаниите от бранша чрез увеличение на печалбите**. Няма никакъв сериозен аргумент обаче предприемачите, понесли неблагоприятни въздействия от пандемията и противоепидемичните мерки, да не се възползват от различните финансови мерки за подкрепа на бизнеса. Те могат да участват в мярката за запазване на заетостта (т.нар. 60/40), да ползват гарантирани от ББР кредити, както и да получат директна субсидия (грант) – до 10 хил. лева за микро и малки предприятия в бранша и до 100 хил. за средните предприятия – които вече стартират.

#### Увеличен риск от заобикаляне на закона и данъчни измами

Формулираните текстове в законопроекта не дават достатъчно гаранции за прилагане на редуцираната ставка единствено за обявените облагаеми доставки. Предложението е направено без задълбочен анализ на Националната агенция по приходите. Към момента може да се очаква обаче да се очаква затруднен контрол по отношение на правомерното използване на данъчен кредит. Също така прилагането на диференцирането в обекти, които извършват както дейност като заведение за обществено хранене и едновременно с това продават стоки ще доведе до допълнителни казуси и възможност за злоупотреба. Не е предвиден ясен механизъм за контрол, който да предотврати подобни търговци да облагат с намалената ставка и продажби, за които би следвало да се прилага стандартната ставка.

С оглед на изложените аргументи, считаме, че предложената диференциация ще има по-скоро негативни социално-икономически и фискални ефекти.

С уважение,

Светла Костадинова

Изпълнителен директор, ИПИ