

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

страница в Интернет: www.ime.bg

ДО

Г-ЖА МЕНДА СТОЯНОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ

КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

СТАНОВИЩЕ

относно

ЗИД на Закона за данък върху добавената стойност, № 954-01-37, внесен от Корнелия Нинова и гр.
н.п. на 05.06.2019 г.

Общи бележки

По обхвата на законопроекта

Предложеният текст засяга размера на данъчната ставка по отношение на две групи стоки – лекарства, включени в списъка с лекарствените продукти, заплащани от НЗОК, медицински изделия и диетични храни за медицински цели, както и няколко вида хранителни продукти. Законопроектът предвижда и повишаване на прага за задължителна регистрация от 50 на 100 хил. лева.

Обхватът на посочените хранителни продукти, за които се предвижда прилагане на данъчна ставка от 5 на сто, не е достатъчно ясно определен, като в текста на законопроекта не се предвиждат промени в подзаконовата нормативна рамка за по-прецизно дефиниране.

Въпреки това, разглеждайки представените в оценката на въздействието прогнозни стойности на очакваните намалени приходи от ДДС в държавния бюджет, както и данните от НСИ за потреблението на домакинствата, може да се заключи, че вносителите предлагат намалена ставка за „месо“, но не и за „месни изделия“ – колбаси, обработени меса и т.н. За включения продукт „мляко“ обаче няма пояснение дали става въпрос за прясно или кисело мляко, и дали се включват

млечни продукти, като от данните за потребление и оценката на фискалните ефекти не може еднозначно да се определят включените стоки за облагане с намалена ставка. По отношение на изделията от брашно изглежда е търсен максимално широк обхват, но няма прецизиране по отношение на многообразието от стоки и изделия, в чието производство се влага брашно.

По приложените мотиви и предварителна оценка на въздействието

Приложените мотиви и предварителната оценка на въздействието имат, до голяма степен, сходно съдържание. В текстовете не са посочени целите на предлаганите изменения – както по отношение на диференцираните ставки, така и по отношение на прага за регистрация. Това не позволява да бъдат прогнозирани и измерени очакваните ефекти по отношение на постигане на заложените цели.

Вносителите формулират няколко очаквания за предполагаеми ефекти от измененията, които най-общо те считат за благоприятни за домакинствата и бизнеса:

- Избягване на „съкращаване на производства“ и „утежняване на финансовото състояние на целия сектор“;
- Стимулиране на българските производители да търсят нови технологии и да произвеждат продукти с по-висока добавена стойност, вместо да изнасят суровини;
- Повишаване на конкурентоспособността на тези сектори, което да доведе до разкриване на нови работни места, особено в земеделските, високопланинските и обезлюдените райони;
- Подкрепа на малките и средни български производители заради изпадането им в неравностойно положение спрямо мултинационалните компании и големите стопански субекти;
- По-голяма възможност на НЗОК и Министерството на здравеопазването да въздействат повече на пазара на лекарства;
- Хранителните продукти и суровини ще станат достъпни за по-широк кръг хора.

Не са анализирани или дори само посочени механизмите на въздействие върху поведението на различните стопанските субекти, което да доведе до описаните очаквани ефекти.

Някои от твърденията са необосновани и твърде противоречиви. Няма логическо основание да се счита, че по-ниска ставка за облагане на посочените хранителни продукти ще въздейства различно върху предприятията с оглед размера им или произхода на капитала им и така да се очаква по-благоприятен ефект за малките и средните, при това – български – производители и/или търговци, за сметка на големите предприятия и мултинационалните корпорации. Ако става въпрос за повишаването на прага за регистрация, то това предполага, че механизмът за насърчаване на българските фирми ще действа единствено при тези, които ще останат извън обхвата на данъка. Твърди се, че законопроектът „ще стимулира българските производители да търсят нови технологии и да произвеждат продукти с по-висока добавена стойност, вместо да изнасят суровини“ – но не е ясно защо облагането с по-ниска ставка на млякото и месото, но не и на преработените изделия от мляко и месо, ще постигне това. Данъкът върху добавената

стойност засяга всички продажби за потребление в страната, независимо от произхода на стоката, и следователно няма как да се очаква промените да „дадат тласък на родното производство“. В мотивите са посочени явления и тенденции, които не са обвързани с предполагаемите ефекти от предлаганите изменения – например застаряване на населението, относителен дял на пенсиите в общите доходи на домакинствата, данни за разпределението на доходите и др. под.

Посочените основания и предпоставки за нуждата от промяна не са подкрепени с факти и статистически данни. Така например няма тенденция за намаляване на потреблението общо на храни през последното десетилетие – нито в номинално, нито в реално изражение. Средният годишен паричен разход на лице за храна и безалкохолни напитки нараства от 1109 до 1655 лева за периода 2008-2018 г., при промяна в ценовото равнище от 17,5%, или реално нарастване на потреблението с около 27%. Това означава и че е необосновано твърдението за свиване на търговските обороти за хранителни стоки. Същевременно, налице е промяна в структурата на потреблението, като действително намалява средното потребление на хляб и тестени изделия, както и на ориз, консерви, малотрайни колбаси, прясно мляко, при увеличение на потреблението на месо, трайни колбаси, пресни плодове и зеленчуци, кисело мляко, млечни продукти, риба, шоколадови изделия – тенденция, която е очаквана за период на нарастване на средния разполагаем доход. Не е пояснено и в какво се изразяват т.нар. „дефекти на пазара на хранителни продукти“ – ако се има предвид намаленото потребление на хляб средно на лице в последните десет години, то това е по-скоро индикатор за повишаване на доходите и свързаните с това увеличени покупки на други храни, като например пресни плодове, зеленчуци, риба, млечни продукти и т.н.

По отношение на предлаганите данъчни ставки – 5 % за избрани хранителни продукти и 9 % за лекарствените средства – няма аргументация за избора на тези размери. Единствено е посочено, че обичайното съотношение на намалената и стандартната ставка за храни и лекарства в ЕС, е 1 към 4. Ако се ползва подобна аналогия, не е ясно защо се предлагат две различни диференцирани ставки - 5 и 9 %. Още повече, преглед на действащите ставки в голяма част от страните от ЕС не потвърждават цитираното съотношение от 1 към 4, а различията между страните са достатъчно големи, за да не позволяват разкриване на преобладаващ (типичен) модел за определяне на размера на намалената ставка за този кръг стоки.¹ Липсва детайлен сравнителен анализ за обхвата на прилаганите намалени ставки, техният размер, както и за ефектите от действието на диференцирането върху динамиката на основни икономически, социални и здравни индикатори.

В оценката не е представено сравнение на предложените изменения в облагането с данък върху добавената стойност с други инструменти за постигане на целите. Така например, не са разгледани варианти за намаление на стандартната ставка на данъка, намаляване на други данъци или осигурителни вноски. Няма сравнителен анализ за размерите и обхвата за предлаганите на диференцирани ставки. Също така изобщо не е обсъдена възможността търсеният социален ефект за домакинствата да се постигне чрез разходни политики – например чрез промени в пенсионната политика или размера и обхвата на социалното подпомагане – като

¹ Виж повече на: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/eu-vat-rules-topic/vat-rates_en

такъв подход би позволил със сходен фискален ефект да се постигне значително по-голяма промяна в разполагаемия доход на хората с по-ниски доходи.

Анализ на въздействието на предлаганите промени

Предложението в контекста на данъчната система като цяло и дългосрочни цели на фискалната политика

Приложените мотиви и оценка на въздействието не разглеждат измененията в контекста на цялостната данъчна и фискална политика на страната.

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 по отношение на събираемостта на данъчните приходи) 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.

В мотивите се споменава, че прилагането на диференцирани ставки на данъка върху добавената стойност е допустимо в рамките на ЕС и това е нормална практика. Не е направен обаче цялостен анализ на ефектите от прилагането на такива ставки за цялостното състояние на публичните финанси във всяка отделна страна. Същевременно, посочвайки съществуването на диференцирани ставки, вносителите не са разгледали задълбочено конкретните стоки, за които се прилагат в съответната страна, размерите на намалените и стандартните ставки и общата тежест на облагане на потреблението и доходите. Така например в Унгария се прилага ставка от 5 % за месо, яйца и някои видове мляко, 18 % за други видове мляко и тестени изделия, но за всички останали храни се прилага стандартна ставка от 27 %. В Хърватия за хляб и мляко се прилага ставка от 5 %, за бебешки храни, месо, яйца и зеленчуци – 13 %, но за всички останали храни се прилага стандартната ставка от 25 %. От страните в Централна и Източна Европа, които прилагат диференцирана ставка за някои храни и/или лекарства, само една има по-ниска стандартна ставка и една – същата като България. **Всички останали облагат с по-висока тежест както невключените в групата за намалена ставка хранителни продукти, така и всички останали стоки и услуги.**

В по-общ план, промени в данъчното облагане, които водят до намалени приходи в бюджета, трябва да се предлагат заедно с мерки за компенсиране на този ефект. Такива могат да бъдат например съкращаване на разходи или увеличение на приходи, например повишение на основната ставка за ДДС. Това ще позволи анализ в сравнителен план за положителните и отрицателните въздействия от пълния набор фискални мерки върху стимулите за стопанско поведение на гражданите и бизнеса, включително спестяване, инвестиции, заетост, иновации, предприемачество и др. под. В този контекст все пак трябва да се спомене, че доминиращото мнение в последните поне три десетилетия сред икономистите на ОИСР, подкрепено и от множество международни сравнителни изследвания, е², че най-добра е система за облагане с ДДС с максимално широко покритие и единна ставка; сходно мнение се споделя и от редица анализи и публикации на Международния валутен фонд³.

Оценка на ефектите върху потреблението, производството и цените

От мотивите става ясно, че сред основните очаквания на вносителите са стимулиране на българските производители на храни, по-специално – малки и средни предприятия, разширяване на достъпността на хранителните стоки за по-широк кръг потребители и увеличаване на възможността НЗОК и Министерството на здравеопазването да въздействат повече на пазара на лекарства.

Ключово очакване на вносителите (без обаче да е направено и аргументирано подобно твърдение) е, че в резултат от въвеждане на диференцираната ставка ще се постигне намаление на крайните

² Виж например: Robert P. Hagemann, Brian R. Jones, and Robert Bruce Montador, "Tax Reform in OECD Countries: Economic Rationale and Consequences," OECD Economics Department Working Paper No. 40, Aug. 1987, OECD Publishing; "Study on Reduced VAT Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union," final report written by Copenhagen Economics, June 21, 2007; Mirrlees review of U.K. taxes: Ian Crawford, Michael Keen, and Stephen Smith, Value-Added Tax and Excises, Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, chaired by Sir James Mirrlees, July 2008

³ Виж например: Liam P. Ebrill ; Michael Keen ; Victoria J Perry, "The Modern VAT", IMF, 2001

цени на посочените храни, и като следствие от това ще нарасне потреблението. Доколкото в текста не е включена оценка и прогноза, все пак трябва да се има предвид следното:

- 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. Може да се твърди, че в общия случай стоки от базова необходимост за човешкия живот имат относително ниска еластичност. Също така, потребяваната „кошница“ от хранителните продукти зависи от разполагаемия доход – при нарастване на дохода хората често намаляват потребление на едни продукти и ги заменят с други, по-скъпи, и обратно. Както международния сравнителен преглед, така и тенденциите в България в последните поне десет години показват, че с увеличаване на доходите нараства относителното потребление например на пресни плодове, месо, риба, млечни продукти, за сметка на по-ниско потребление на тестени изделия, ориз, някои колбаси, консерви и др. под. От друга страна, пазарното предлагане на определени продукти от производители и търговци невинаги е обусловено единствено от стремеж към увеличени на обема продажби и печалба за всеки отделен продукт. 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.
- Тези и редица други сложни взаимодействия на продуктовете пазари не позволяват да се направи точна прогноза до каква промяна в крайната цена на всеки отделен хранителен продукт би довело евентуално диференциране на ставките за ДДС. Може да се твърди с голяма доза сигурност обаче, че ефектът ще бъде „споделен“ между потребители, търговци и доставчици, като крайната цена няма да спадне с целия размер на намаления данък. Колкото по-малко е еластично търсенето на определен продукт – т.е. потреблението му се влияе в по-малка степен от промени в цената – толкова по-малко ще бъде евентуалното намаление на крайната цена, като е възможно за някои продукти дори да няма такова.
- Следва да се отбележи, че 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.

- Няма представени никакви икономически аргументи за хипотезата, че намалената ставка за посочените хранителни стоки ще се отрази по-благоприятно за местните производители, нито че ще облагодетелства малки и средни, за сметка на големи, предприятия. Българската икономика е в значителна степен интегрирана в общия пазар на ЕС, за голяма част от стоките веригите на добавена стойност и доставка включват много участници от различни страни на ЕС. Облагането с данък засяга еднакво разглежданите стоки независимо от произхода им и размера на търговския обект, в който се предлагат. Едновременно с това не е разгледана изобщо хипотезата, че в ситуация на нараснало търсене заради намалена цена може да се окаже, че вносителите на храни ще могат в по-голяма степен, в сравнение с местните производители, да реагират чрез увеличение на предлагането, както заради общия производствен капацитет, така и заради разнообразието от предлагани продукти.
- По отношение на лекарствените продукти следва да се отбележи, че промяната има неутрален нетен ефект върху публичните финанси по отношение на разходите, финансирани от НЗОК. Доколкото и в момента ценообразуването за тези лекарства е регулирано и непазарно, няма причина да се счита, че различната данъчна ставка ще промени възможността на министерството или касата да влияят на цените.

Социален ефект и неравенства

В мотивите и оценката на въздействието няма изрично формулирана цел за борба с бедността или подкрепа на хората с най-ниски доходи, но такава може косвено да се изведе от заявеното очакване обхванатите хранителни продукти и суровини да станат достъпни за по-широк кръг хора. В подобен дух са и публични изказвания на представители на парламентарната група, сред която са вносителите на законопроекта. В мотивите се маркира и проблем с неравенството на доходите. Доколкото анализ и прогноза за социалния ефект, и по-специално този върху групата в обществото с най-ниски доходи, липсва в законопроекта, все пак следва да се отбележи следното:

- Използването на мерки за въздействие върху цените, независимо дали става въпрос за административно контролиране или чрез данък върху потреблението, **не може да постигне ефект само за определени социални групи**. По-ниските цени са за всички потребители, независимо от размера на дохода; от подобни мерки се възползват както най-бедните, така и най-богатите. Хората с високи доходи потребяват повече в абсолютно изражение. Така например, в десетте процента домакинства с най-високи доходи разходите за потребление на хранителни продукти са 3,4 пъти по-високи от тези в десетте процента с най-ниски доходи; при лекарствата и здравните услуги разликата е 3,3 пъти, по данни на НСИ⁴.
- Не е посочен и очакван ефект от данъчното намаление за покупателната способност на най-нуждаещите се домакинства. Без да твърдим, че сме изготвили задълбочен, динамичен и

⁴ ПАРИЧЕН РАЗХОД ПО ГРУПИ РАЗХОДИ И ДЕЦИЛНИ ГРУПИ
https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/module.jsf?x_2=55#

комплексен анализ на ефектите върху домакинските бюджети, трябва да се посочат няколко обстоятелства. При двадесетте процента домакинства с най-ниски доходи годишното потребление на хляб е средно около 95 кг на лице. По цени от 2018 г. и при допускане за „пренасяне“ на половината от данъчното намаление върху крайната цена, годишното „спестяване“ за тези домакинства ще бъде около 8,50 до 9 лева на лице (или 17-18 лв., ако по-ниската ставка се отрази изцяло в намаление на цената), или 70-75 стотинки на месец. Аналогично изчисление за месото и млякото показва намаление на разходите със съответно около 14-15 лв. и 6-7 лева, или 1.20 и 0.50 лева на месец. Сумарният ефект вероятно ще е в рамките на 3 до 3,50 лева на месец на лице от двадесетте процента най-бедни⁵. Това не би следвало да е изненада, ако се отчете, че общият паричен разход средно на лице (попадащо в 20-те процента с най-ниски доходи), е около 1000 лева на година по данни на НСИ за 2018 г., или общо платеното ДДС, при допускане за изцяло покупки от търговци, регистрирани по ЗДДС, е около 14 лева на месец.

- Не е представен сравнителен преглед на алтернативни мерки за подпомагане на хората с по-ниски доходи. Отчитайки посочените по-горе прогнозни стойности на промените в покупателната сила на домакинствата, може да се твърди, че при значително по-нисък общ фискален ефект може да се насочват по-високи социални трансфери към конкретни уязвими групи. Това е прилагане на общия принцип за провеждане на социална политика през бюджетните разходи, а не през данъчната система.

Изсветляване на икономиката, данъчна събираемост и разходи по прилагане

В общия случай и при равни други условия, намаляването на данъчната тежест ограничава стимулите за избягване на облагането. Прилагането на диференцирани ставки обаче предполага, че другите условия не са „равни“ – дефинирането на обхвата на стоките, за които се прилагат значително по-ниски ставки, трудно може да се направи еднозначно. Проследяването и разграничаване на продукти с различни ставки от едно данъчно задължено лице, още повече, когато става въпрос за свързани по веригата на преработка изделия (месо-месни продукти, мляко-млечни продукти), се затруднява, като могат да се увеличат рисковете от практики за заобикаляне на закона. При всички случаи, ресурсите, които приходната администрация ще трябва да вложи, ще се увеличат, като в оценката на въздействието вносителите не са направили прогноза за допълнителните разходи по прилагане на закона.

Повишаване на прага по регистрация

В мотивите и оценката на въздействието няма посочени нито цели, нито очаквани ефекти от предлаганото повишаване на прага за регистрация от 50 на 100 хил. лева. Изборът на стойност на

⁵ ПОТРЕБЛЕНИЕ НА ОСНОВНИ ХРАНИТЕЛНИ ПРОДУКТИ И НАПИТКИ ПО ДЕЦИЛНИ ГРУПИ (СРЕДНО НА ЛИЦЕ)
https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/module.jsf?x_2=128#

прага трябва да бъде съобразен с няколко цели: максимално широк обхват на прилагането на данъка, избягване на непропорционални и на практика, възпиращи, административни разходи по спазване на закона за стартиращи и микро предприятия. Същевременно, прагът трябва да е достатъчно висок, за да позволи на данъчната администрация да се фокусира върху тези данъкоплатци, чиято дейност има фискален ефект, нахвърлящ разходите по контрол. Без по-задълбочен анализ на структурата на данъчните субекти и използваните ресурси в приходната администрация не може да се направи преценка какво е оптималното с оглед описаните по-горе критерии ниво на този праг за България. Сравнителен преглед показва, че в някои страни в ЕС прагът е по-нисък (Германия, Белгия, Унгария, Малта, Гърция, Финландия, Португалия), в други е сходен или малко по-висок (Чехия, Австрия, Литва, Естония), а в няколко страни е около или над 50 хил. евро (Полша, Италия, Словакия, Словения, Румъния).

В резюме:

1. Предложенията **не** променят данъчната система в посока, която дългосрочно подпомага инвестиции, заетост и растеж с оглед характеристиките на БГ икономиката.
2. Предложените промени в данъчната система и по-конкретно облагането с ДДС **няма** да донесат ползи.
3. Търсените социални ефекти могат да се постигнат в много по-голяма степен и с по-малко фискален ефект не чрез данъчна политика, а чрез насочени социални мерки и трансфери.
4. Подобни предложения трябва да се обсъждат само след задълбочена предварителна оценка на въздействието.

Оставаме на разположение за съдействие по темата.

С уважение,

Светла Костадинова

/изпълнителен директор/