

**Оценка на въздействието от отмяната на
Параграф 6 от Преходните и заключителни
разпоредби на Закона за народните
читалища**

Институт за пазарна икономика
www.ime.bg

Юни 2007 година

1. Основни положения

До началото на 2007г. според действащото към съответния момент законодателство, и по специално § 6. от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за народните читалища (ЗНЧ)¹, който гласи: “Читалищата се освобождават от всякакви държавни и местни данъци, такси и мита върху основните им дейности и имуществата, свързани с тях”, народните читалища в България се ползват от редица данъчни преференции.

В края на 2006г., с приемането на Закона за държавния бюджет на Република България за 2007г.², § 6 от ЗНЧ е отменен, с което на практика се премахват всички съществуващи до момента данъчни облекчения.

2. Настъпващи промени в следствие на приетото изменение по отношение данъчното третиране на народните читалища

Дейността на читалищата в България се третира (от 01.01.2007г. ефективно) по реда на следните нормативни актове:

- Закон за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО);
- Закон за данъка върху добавената стойност (ЗДДС);
- Закон за местните данъци и такси (ЗМДТ);
- Закон за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ)

2.1. Данъчно третиране по реда на ЗКПО

Въпреки че според действащото законодателство, народните читалища са юридически лица с нестопанска цел, за да финансират своята дейност те могат да извършват и сделки, приходите, от които да подлежат на облагане по реда на ЗКПО.

Основните източници на средства са няколко:

- Членски внос;
- Осъществяване на културно-просветна дейност;
- Субсидии от държавния и общинските бюджети (*предложенията за годишната субсидия за читалищата по общини, нормативите и механизмите на нейното разпределяне се разработват от Министерство на културата и се съгласуват с областите и общините*);
- Наеми от движимо и недвижимо имущество;
- Дарения и завещания;
- Други приходи

Регламентирането на основните източници на приходи за читалищата в ЗНЧ не означава директно, че за целите на данъчното облагане всички те следва да се

¹ (Обн., ДВ, бр. 89 от 22.10.1996 г.; изм., бр. 95 от 1997 г., бр. 90 от 1999 г., бр. 28 от 2005 г., бр. 94 от 25.11.2005 г.)

² (Обн., ДВ, бр. 108 от 29.12.2006 г. – в сила от 01.01.2007 г.)

считат като приходи от нестопанска дейност, нито че всички трябва да бъдат обложени с данък. Приходите от членски внос, получените субсидии от държавния и общинските бюджети, както и получените дарения и завещания не подлежат на данъчно облагане по ЗКПО. Обратно, за всяка една дейност, която отговаря на една или повече от следните категории, както и отдаването под наем на движимо и недвижимо имущество, следва да се заплаща корпоративен данък:

Таблица 1 – При следните сделки народните читалища са данъчно задължени лица за облагане с корпоративен данък

Покупка на стоки или други вещи с цел да ги препродаде в първоначален, преработен или обработен вид;
Продажба на стоки от собствено производство;
Покупка на ценни книги с цел да ги продаде;
Търговско представителство и посредничество;
Комисионни, спедиционни и превозни сделки;
Застрахователни сделки;
Банкови и валутни сделки;
Менителници, записи на заповед и чекове;
Складови сделки;
Лицензионни сделки;
Стоков контрол;
Сделки с интелектуална собственост;
Хотелиерски, туристически, рекламни, информационни, програмни, импресарски или други услуги;
Покупка, строеж или обзавеждане на недвижими имоти с цел продажба;
Лизинг.
Покупка на стоки или други вещи с цел да ги препродаде в първоначален, преработен или обработен вид

Източник: ТЗ

Въпреки че не са търговски дружества, народните читалища могат да осъществяват търговска дейност, която, както и отдаването под наем на движимо и недвижимо имущество, от началото на 2007 година подлежи на облагане с 10% корпоративен данък.

Народните читалища подлежат на облагане по ЗКПО и в следните случаи:

- Облагане с данък при източника на начислени/изплатени доходи на чуждестранни лица, по реда на част трета от ЗКПО (*при наличие на спогодба за избягване на двойното данъчно облагане между България и държавата, в която е регистрирано съответното чуждестранно лице получател на дохода, се прилага данъчната ставка, предвидена в съответната спогодба*);
- Облагане с данък на следните разходи: представителни разходи, свързани с дейността, социални разходи, предоставени в натура на работници и служители и лица, наети по договор за управление и контрол, разходи, свързани с експлоатацията на превозни средства, когато с тях се осъществява управленска дейност.

2.2. Данъчно третиране по реда на ЗДДС

От 01 януари 2007 година, за извършваните от читалищата доставки на стоки и услуги се прилагат разпоредбите на ЗДДС. Съгласно закона, данъчно задължено е всяко лице, което извършва независима икономическа дейност без значение целите и резултатите от нея.

Основните дейности на народните читалища са предвидени в ЗНЧ и обхващат, както следва:

- Уреждане и поддържане на библиотеки, читални, фото-, фоно-, филмо- и видеотеки;
- Развиване и подпомагане на любителското художествено творчество;
- Организиране на школи, кръжоци, курсове, клубове, кино- и видеопоказ;
- Празненства, концерти и чествания;
- Събиране и разпространяване на знания за родния край;
- Създаване и съхраняване на музейни сбирки;

Освен тях, читалищата могат да извършват и други дейности с изключение на ползването на читалищните сгради за клубове с политически цели, за място на дейност на религиозни секти, както и за други дейности, противоречащи на добрите нрави, националното самосъзнание и традиции. Също така, читалищата нямат право да организират или да предоставят имуществото си за хазартни игри или нощни заведения.

Извършването на доставки на стоки и услуги във връзка с изброените и позволени дейности, както и за спомагателни такива, се третира по общия ред на ЗДДС. Освобождаване от ДДС за определени сделки може да има, но в съответствие с разпоредбите на същия закон.

2.3. Данъчно третиране по реда на ЗМДТ

2.2.1. Отмяната на § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за народните читалища в сила от 01.01.2007г. не влияе върху дължимостта на данъка върху недвижимите имоти. Както и преди 01 януари, така и след тази дата, народните читалища не следва да заплащат данък върху недвижимите имоти като основание за това е чл. 24, ал. 1, т.4 от ЗМДТ, който недвусмислено посочва, че читалищата са освободени от този данък.

2.2.2. От 01.01.2007 г. читалищата дължат такса за битови отпадъци за притежаваните и ползвани от тях имоти. Заплащането на таксата е в зависимост от вида и броя на услугите, които се предоставят в района на местонахождение на имота. Хипотезите за освобождаване от такса са предмет на регламентиране от Наредбите на общинските съвети по чл. 9 ЗМДТ, който гласи: “Общинският съвет приема наредба за определянето и администрирането на местните данъци и такси”.

2.2.3. По отношение данъка върху превозните средства, ЗМДТ или друг нормативен акт не съдържа основание за освобождаване на читалищата от този данък. Поради тази причина след 01 януари читалищата трябва да продължат да заплащат дължимия по закон данък върху превозните средства.

2.4. Данъчно третиране по реда на ЗДФЛ

Съгласно разпоредбите на част трета от ЗКПО “Окончателни данъци”, с такива независимо от обстоятелствата по чл. 13 от същия закон се облагат следните доходи от източник в България, начислени/изплатени в полза на чуждестранни физически лица:

- Обезщетения за пропуснати ползи и неустойки с такъв характер;
- Стипендии за обучение в страната и чужбина;
- Лихви, в т. ч. съдържащи се във вноските по лизинг;
- Доходи от наем или от друго възмездно предоставяне за ползване на движимо или недвижимо имущество, включително вноски по договор за лизинг, в който не е изрично предвидено прехвърляне на правото на собственост;
- Възнаграждения по договори за франчайз и факторинг;
- Авторски и лицензионни възнаграждения;
- Възнаграждения за технически услуги;
- Възнаграждения за дейност, извършена на територията на страната от чуждестранни физически лица - спортисти, общественици, дейци на науката, изкуството и културата, включително когато доходът е изплатен/начислен чрез трето лице, като импресарска агенция, продуцентска къща и други посредници;
- Доходи от управление и контрол, от участие в управителни и контролни органи на предприятия;
- Доходи от продажба, замяна и друго възмездно прехвърляне на недвижимо имущество;
- Вноски по договор за лизинг, в който изрично е предвидено прехвърляне на правото на собственост;
- Доходи от продажба, замяна и друго възмездно прехвърляне на акции, дялове, компенсаторни инструменти, инвестиционни

2.5. Изводи по отношение преминаването към ефективно данъчно третиране на народните читалища

По своя статут, съгласно чл. 2, ал. 2 от ЗНЧ народните читалища в България са юридически лица с нестопанска цел. Въпреки този факт, част от приходите им, начислените или изплатени доходи на чуждестранни лица, както и някои разходни категории подлежат на облагане по ЗКПО. Според разпоредбите на същия закон, данъчно задължените лица подават годишна декларация за финансовия си резултат и дължимия данък в срок до 31 март на следващата година. Предвид този факт, данни за приходите от корпоративен данък в държавния бюджет не са известни. Държавните органи и в частност Националната агенция за приходи (НАП) не разполагат със съответните данни,

не на последно място поради факта, че част от обстоятелствата, пораждащи плащане още не са настъпили. Изготвянето на прогноза на база историческо развитие също така не е възможно поради обстоятелството, че до началото на 2007 година читалищата са освободени от заплащането на данък, поради което кореспондиращи данни за последните няколко години отсъстват.

По отношение облагането с данък добавена стойност, отчетите за начисления и платен към държавния бюджет данък следва да се подават ежемесечно, като към края на всяка календарна година се подава и годишна декларация за изравняване и проверка. Регистрацията на читалищата по ЗДДС може да бъде доброволна или задължителна. Предвид отсъствието на изискване за заплащане на окончателен данък за дейността (патентен данък), който да се заплаща на мястото на ДДС, логично е да се предположи, че доброволна регистрация няма да има. Задължителна регистрация до 14 число на следващия се изисква в случаите, когато през текущия месец реализираният оборот е надхвърлил 50 000 лв. Доколкото при извършването на своята дейност читалищата преследват специфични цели в обществена полза и не преследват формирането на печалба може да се твърди, че към момента вероятно нито едно читалище не заплаща ДДС. Към този извод насочва и общият брой на читалищата в страната – според официалния регистър на народните читалища към Министерство на културата, към 28. юни 2007г. броят им е 3 293. Или с други думи, на по-малко от две населени места се пада средно по 1 читалище (5 303 населени места според информация от Националния регистър на населените места). Очевидна е голямата териториална децентрализация на читалищата, съответно отсъствието на окрупняване на тяхната дейност и реализиране на по-голяма печалба там, където такава би се формирала. Освен това, самият процес на регистрация отнема средно не по-малко от месец, като за междинния период ДДС не се начислява. Тези факти допълнително подкрепят твърдението, че оборот от 50 000 лв. за първите няколко месеца на годината, съответно и отчисляване на ДДС, е твърде нереалистичен.

3. Ефекти от предприетите изменения

До отмяната на § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗНЧ, читалищата се ползват от редица данъчни преференции. От 01 януари, преференциите са премахнати и читалищата се третират на общо основание по реда на споменатите в преходната точка закони. От гледна точка на икономиката като цяло, този акт преустановява съществуващото до момента дискриминационното отношение от страна на читалищата спрямо всички останали данъкоплатци (дискриминация е налице винаги, когато част от данъчните субекти са освободени частично или изцяло от облагане по общия ред на материалните данъчни закони).

3.1. Пряк (преразпределителен) ефект от данъчните преференции

Чрез използване на схематичен пример ще бъде изяснен прекият ефект на данъчните преференции в икономиката като цяло, както за бенефициентите, така и за всички останали.

Да предположим, че определена данъчна преференция обхваща 5 000 данъкоплатци, които не заплащат никакви данъци, а общият брой на всички

останали данъчнозадължени лица е 5 000 000. В следствие на преференцията, ако се цели запазване на приходите в бюджета на същото ниво, то следва по-голямата група да започне да плаща повече. Например, ако лицата, ползващи преференция спестяват средно по 1000 лв. на година от данъци или общо 5 000 000 лв., но целта е приходите да се запазят на същото ниво, то всеки един от останалите ще трябва да даде по 1 лев допълнително – приходите в бюджета няма да се променят, но ще се промени структурата на данъкоплатците – всички данъкоплатци по общия ред ще бъдат с по-нисък доход от 1 лев, а 5 000 данъкоплатци ще бъдат с 1 000 лева по-висок доход.

Ако приходната част в бюджета не следва да се поддържа на едно и също ниво, то тогава ще трябва да се промени разходната (приемаме, че не се формира нито бюджетен дефицит, нито бюджетен излишък) – или 5 000 000 по-малко разходи за някое или повече от едно бюджетно пера. Дори и в този случай, въпреки че в абсолютна стойност всички останали данъкоплатци не заплащат повече от това, което са заплащали през предходната година, то първо, държавните разходи, които по принцип са насочени към всички, ще намалеят и второ, тази по-голяма група отново ще е в по-неравностойно положение, защото тя ще трябва да поеме цялата тежест. И в двата случая се създава неравнопоставеност и данъчна дискриминация.

3.2. Допълнителни ефекти за икономиката и съответния пазар

Освен промяната в структурата и относителната тежест за данъкоплатците, при подобни ситуации се получават и допълнителни негативни ефекти – изкривяване на стимулите и по-неефективна от нормалното (без наличие на преференции) разпределение на ресурси или разрушаване на потенциален продукт. Вторият ефект е като цяло следствие и едно от икономическите измерения на първия.

Изкривяването на стимулите се получава в резултат от промените в благосъстоянието на отделните данъкоплатци. По-принцип по-голямо благосъстояние се постига чрез по-висока производителност и ефективност, а не преференции. Постепенно най-предприемчивите хора осъзнават, че е по-изгодно да се търсят пътища за получаване на определени отстъпки, което би им гарантирало по-висок личен доход (например хазартните игри в казината се облагат по различна схема в сравнение с всички останали, които заплащат корпоративен данък), който все пак е за сметка на всички останали или най-общо за останалата част от обществото като цяло. Лобирането и последствията от него, освен споменатият недостатък под формата на прехвърляне на данъчна тежест има и чисто материални измерения като разходи за лобиране – време, ресурси и не на последно място нерегламентирани плащания.

Изкривяване на стимулите е налице и когато поради наличието на преференции в определен сектор, непропорционално голяма част от ресурси се насочат натам (за прекомерното застрояване по Черноморието определена значение би могла да има и преференциалната ставка по ДДС от 7% за туристическите пакети) поради по-благоприятната относителна цена, което резултира или в по-висока норма на печалба или е гаранция за по-добро ценово съотношение или и двете. Погледнато от друг ъгъл, подобно насочване на ресурси по изкуствен начин във

всички случаи води до по-нисък от алтернативно възможния произведен продукт и като цяло влияе негативно върху общото благосъстояние (по административен път се изменя съотношението цена на съответната стока/услуга и разходите за производство и).

Освен това възможни са и следните негативни ефекти:

- Въвеждането и поддържането на данъчни преференции влошава възможностите за повсеместно намаляване на данъците (общата събираемост на данъците спада при равни други условия);
- Избягване на данъчното облагане чрез прехвърляне на печалба от неосвободените от данъци фирми към онези, които са освободени (възможно е и пренасочването на други потоци на по ранен етап);
- Отсъствие на прозрачност и наличие на корупция в държавните структури, които имат правомощия да вземат решения или предлагат подобни изменения;

Всички споменати вредни ефекти от преференциите водят до извода, че те не бива да се прилагат. Ако по принцип съществуват възможности за намаление на данъчното бреме, от макроикономическа гледна точка ползите биха били най-големи ако това намаление обхваща всички данъчнозадължени лица в еднаква степен.

3.3. По отношение на народните читалища в България

Конкретни изчисления за размера на данъчното бреме, съответно и произтичащите от това ефекти не могат да бъдат направени към момента в следствие на посочените в предходните точки обстоятелства. Относително точен анализ няма да бъде възможен и до средата на следващата (2008) година. Все пак могат да се направят няколко по-обща заключения като резултат от отмяната на § 6 от ПЗР на ЗНЧ и те са следните:

- Отмяната допринася за по-нататъшното ребалансиране на структурата на данъкоплатците – разширява се базата за сметка на специфични преференции за определени групи лица;
- Намалява се изкривяването на стимули в икономиката и се създават предпоставки за алокация на ресурсите по-близко до оптималната;
- При равни други условия, възможността за повсеместно намаляване на данъци става по-голяма;
- Намаляват се възможностите за избягване плащането на данъци от данъчнозадължените лица;
- Читалищата ще загубят определен ресурс от отмяната на преференцията, но като цяло икономиката ще спечели повече, отколкото е тази загуба.