



X

Изх.№

ДО
Г-Н ЙОРДАН ЦОНЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО БЮДЖЕТ
И ФИНАНСИ

ДО
Г-Н НИКОЛАЙ НАНКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО РЕГИОНАЛНА
ПОЛИТИКА, БЛАГОУСТРОЙСТВО И
МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

ДО
Г-Н ХАМИД ХАМИД
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ИКОНОМИЧЕСКА
ПОЛИТИКА И ИНОВАЦИИ

ДО
Г-ЖА ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ЗЕМЕДЕЛИЕТО,
ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ

ДО
Г-Н ХАЛИЛ ЛЕТИФОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО ТРАНСПОРТ И
СЪБЩЕНИЯ

ДО
Г-Н БОЖИДАР БОЖАНОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО ЕЛЕКТРОННО
УПРАВЛЕНИЕ И ИНФОРМАЦИОННИ
ТЕХНОЛОГИИ

Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси, внесен на 07.11.2023 г. (сигнатура 49-302-01-69)

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЦОНЕВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН НАНКОВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ХАМИД,
УВАЖАЕМАГОСПОЖО ТАНЕВА,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЛЕТИФОВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН БОЖАНОВ,**

Във връзка със Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси (сигнатура 49-302-01-69) изразявам следното становище:

I. Относно § 15, т. 1 буква „б“, с която се създава нова ал. 9 в чл. 5 от раздел II „Данъчна оценка на сградите“, Приложение № 2 „Норми за данъчна оценка на недвижимите имоти“,

Ал. (9) При отчетено сумарно изменение с над 10 на сто на индексите за закупуване на нови и съществуващи жилища за двугодишен период считано от следващата година базисната данъчна стойност в левове на квадратен метър по ал. 3 се актуализира с отчетения коефициент. При отчетено изменение в индекса по изречение първо на регионално ниво или в категоризацията на населените места по чл. 36 от Закона за административно-териториално устройство на Република България, считано от следващата година се актуализира и „Коефициентът за местоположение“ по чл. 6.“

Категорично е становището ми, че посочената разпоредба нарушава правата и законните интереси на гражданите.

Увеличението на данък сгради и сега е възможно за общините

Към настоящия момент е налице правна възможност общинските съвети да променят размера на данъците и при необходимост да повишат ставките на дължимите данъци в диапазона по чл. 22 от ЗМДТ, ако преценят, че е налице промяна в социално-икономическите условия в съответния район.

От Анализ на Националното сдружение на общините за 2022 г., на база 82 % от всички общини в страната, се установява, че се намалява дела на общините, които за 2022 г. са предприели увеличаване на размерите на местните данъци - само 7% от общините са увеличили ставките на данък недвижими имоти. При данък недвижими имоти предимно малки общини имат събираемост по-ниска от 60%.

Предлага се метод, който във времето не е доказал своята целесъобразност

В исторически план обвързване на данъчната оценка с индекса на пазарните цени на недвижимите имоти се въвежда с чл. 5 от ЗМДТ, в сила от 1.01.2003 г., като след непродължителен период на действие е изоставено и разпоредбата е отменена с § 2 от ЗИД ЗМДТ, ДВ, бр. 110 от 2007 г., в сила от 1.01.2008 г. Тогава се приема, че пазарният индекс не отчита различията в основна характеристика, каквато е местонахождението на имотите. Въпреки липсата на категоричност за точните мотиви, от този опит се извежда необходимостта статистическата информация да бъде използвана не механично, а съобразно с всички фактори, обуславящи не само фискалната, но и регулативната функция на данъка върху жилищните имоти, в изпълнение на конституционното изискване към законодателя съгласно чл. 60 от Конституцията, а именно за установяване на данъците само със закон и съобразно с доходите и имуществото на гражданите.

Несъответствие на законопроекта със Закона за нормативните актове

Неточно и неясно формулиране на новата ал. 9

Така записаната разпоредба поставя въпроси:

- кой и в какъв срок предоставя индексите за закупуване на нови и съществуващи жилища;
- по какъв начин се актуализира „Коефициентът за местоположение“.

Липса на мотиви

На първо място намирам за необходимо да подчертая, че мотивите към тази разпоредба са формални, а в др. си част – липсват, с което се нарушава чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Нарушават се основните принципи при изработването на проект на нормативен акт - обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност.

Посочени са твърде общо причините, които налагат приемането на предложената мярка. Няма анализ относно разминаването на размера на данъчните оценки в някои населени места спрямо съвременните пазарни и социално-икономически условия в страната. Не е ясно какво е разминаването и в кои населени места.

Не са ясни и мотивите защо е избран точно двугодишен период за актуализация на базисните данъчни оценки.

От Целите, които се поставят, че базисната данъчна стойност ще се актуализира спрямо измененията при пазарните цени на недвижимите имоти, отчитани от Националния статистически институт (НСИ). Публикуването от 2022 г. от НСИ Индекси за закупуване на нови и съществуващи жилища са официален и надежден източник на информация.

От сайта на НСИ се установява, че индексите на цените на жилища са тримесечни показатели за изменение на пазарните цени на жилищата, а не годишни. Информацията за тях се публикува тримесечно 85 дни след края на отчетното тримесечие.

В тази връзка не е ясно как ще се определят индексите за двугодишен период.

Липса на финансов анализ

Няма анализ на финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба, както и на очакваните резултати от прилагането и анализ на съответствието – „не е представена информация от НСОРБ“, няма такъв и от вносителя на законопроекта.

Липса на оценка на въздействие

Липсват оценка на въздействие, варианти на действие, водещи до решаване на проблема с преодоляване разминаването на размера на данъчните оценки на имотите спрямо пазарните условия в страната, както и дали е оценено въздействията на тези варианти и че определеният е най-подходящия от тях.

Такава съществена данъчна промяна, която пряко и непосредствено засяга бюджетите на домакинствата, трябва да бъде предшествана от разработени и предложени за обсъждане различни варианти.

Липса на определение за понятието „индекси за закупуване на нови и съществуващи жилища“

В проекта на § 15 за нова ал. 9 в член 5 от Приложение № 2 от ЗМДТ се предвижда механизъм за обвързване на базисната данъчна стойност с „индексите за закупуване на нови и съществуващи жилища“, без да е включено легално определение на понятието. Съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/1148 на Комисията от 31 юли 2020 година за определяне, в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/792 на Европейския парламент и на Съвета, на методическите и техническите спецификации на хармонизираните индекси на потребителските цени и на индекса на цените на жилищата, в чл. 23 се предвижда:

„Член 23 Разбивка на индекса на цените на жилищата

ИЦЖ обхваща следните категории разходи: а) Н.1. Закупуване на жилища; б) Н.1.1. Закупуване на нови жилища; в) Н.1.2. Закупуване на съществуващи жилища.“

Съответно в Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/1470 на Комисията от 17 юли 2023 година за определяне на методическите и техническите спецификации във връзка с индекса на цените на жилищата и с индекса на цените на жилищата, обитавани от техните собственици, в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/792 на Европейския парламент и на Съвета и за изменение на Регламент (ЕС) 2020/1148 на Комисията, чл. 3 гласи:

„Член 3 Разбивка на индекса на цените на жилищата

ИЦЖ обхваща следните категории разходи: а) Н.1. Закупуване на жилища; б) Н.1.1. Закупуване на новопостроени жилища; в) Н.1.2. Закупуване на съществуващи жилища.“

Съпоставянето на проекта с посочените разпоредби е показателно за различие в понятието за индекс, доколкото съгласно цитираните регламенти Индекс за цените на жилищата ИЦЖ е един, а в проекта са посочени като индекси, без те да имат това качество, отделните две категории разходи по чл. 3, б. б) и в), а именно: б) Н.1.1 Закупуване на новопостроени жилища и в) Н.1.2. Закупуване на съществуващи жилища. Посочените категории разходи съгласно определението по член 2, параграф 6 от последния цитиран Регламент се обозначават и като подиндекси, без това да влияе на наличието само на един Индекс на цените на жилищата.

Практика на ЕК при използване на индекса на цените на жилища, съобразен с индекса на потребителските цени

Показателно за необходимия подход е например използването на индекса на цените на жилища (ИЦЖ) като индикатор за динамиката на пазарите на жилища и по-конкретно в Процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД) на Европейската комисия. За целта се прилага дефлирана (реална) стойност на индекса, представляваща съотношението между номиналната стойност на ИЦЖ на индекса на инфлацията на потребителските цени. „Дефлираният темп на растеж на ИЦЖ е ключова променлива за анализа на циклите на цените на жилищата. Много високият темп на растеж се счита за индикатор за ранно предупреждение за напрежение на пазара на недвижими имоти, сигнализиращ за риск от ценови балони. Аларменият праг в контекста на процедурата е 6 % годишен темп на растеж в дефлирания ИЦЖ. Нивото на прага е установено от Европейската комисия въз основа на анализ на исторически данни за минали цикли на бум и спад на цените на жилищата.

Предложеният метод в законопроекта за актуализация на базисната данъчна стойност, не държи сметка за включеното в индекса ниво на инфлацията, като по този начин се допуска чрез имуществения данък „да се облага“ намаляването поради инфлацията на реалните доходи на данъчно задължените лица, както и не се избягва рискът от формиране на базисната стойност въз основа на нереално завишени пазарни цени. Такъв подход не е допустим от гледна точка на изискванията на чл. 60 от Конституцията за обособеност на подоходните и имуществени елементи при определяне на данъчните задължения на гражданите.

Неспазване на конституционните изисквания за законоустановеност и предвидимост на данъчните задължения на гражданите

Данъците са публичноправно вземане на държавата или общината, което се установява едностранно от държавата, и само със закон, за да се гарантират правата на данъкоплатците. Основният закон изисква както установяването, така и определянето на размера, в т.ч. отделните му елементи – данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и пр., да става със закон. (Решение № 3 от 1996 г. по к.д. № 2/1996 г.; Решение № 5 от 2012 г. по к. д. № 13 /2011 г.)

Предложеният в законопроекта механизъм за пазарна актуализация на базисната данъчна стойност за целта предвижда коефициент, който се основава на индекса на цените на жилищата. Коефициентът не е определен, а определяем от общинската администрация в зависимост от статистическа информация за променливите величини на пазарни индекси в двугодишен период. Такъв производен елемент, представляващ резултат от решаваща дейност на изпълнителната власт за преценка на значителен брой елементи с неустановена стойност и без ясно определени ред и условия, не отговаря на конституционните изисквания за формирането на данъчно задължение.

Принципът за законоустановеност на данъчните задължения на гражданите изисква юридическият състав, пораждащ данъчното задължение, да бъде определен от Народното събрание със закон. Това свое изключително правомощие Народното събрание не може да делегира на изпълнителната власт (пост. практика на КС: Решение № 3 от 1996 г. по к.д. №

2/1996 г.; Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9/1996 г.; Решение № 6 от 1998 г. по к.д. № 4/1998 г.; Решение № 8 от 2002 г. по к.д. № 7/2002 г.).

„По отношение специално на местните данъци чл. 141, ал. 3 от Конституцията предвижда правомощие за определяне на размера на местните данъци не от Народното събрание, а от общинския съвет, но при условия, по ред и в граници, определени само от Народното събрание със закон. Действащата редакция на чл. 141, ал. 3 е резултат от изменението на Конституцията от 2007 г. (ДВ, бр. 12 от 2007 г.). Въведената по този начин финансова децентрализация внася нюанс в правното регулиране на обществените отношения, свързани с общинските публични финанси, по отношение на размера на местните данъци, но не променя конституционното изискване за законоустановеност на данъците във всичките им елементи: данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и др.“(Решение № 4 от 2019 г. по к.д. 15/2018 г.).

Увеличаване на общата данъчна тежест от други свързани данъци и такси от увеличаването на данъчната оценка

Приемането на спорната разпоредба, въпреки изложеното, би довело до необосновано увеличение не само на данъка върху недвижимите имоти, данъка върху наследствата, данъка при придобиване на имущества, държавните и нотариалните такси в производствата по Гражданския процесуален кодекс, но и до увеличение на таксата за битови отпадъци (ТБО) - в противоречие с принципа, съгласно чл. 8, ал. 1 от ЗМДТ, който общинските съвети трябва да спазват при определяне на ТБО - постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси.

Липса на анализ относно социалния ефект

Създава се риск за уязвими групи, например възрастни хора, живеещи в малки населени места или в големите градове, но в стари жилища, които обикновено са с ниски доходи, тъй като увеличаването на данъка ще ги натовари допълнително. Доходите им са недостатъчни, за да покрият дори ежедневните им нужди, трудно заделят средства за лечение и непредвидени разходи.

Ръстът на минималната работна заплата и осъвременяването на пенсиите ще се окаже недостатъчно, за да компенсира ръстът на данъка сгради, което ще превърне това задължение в още един източник, който ще води до обедняване на най-уязвимите групи от населението.

Проблемът обаче, свързан с възможността за погасяването на увеличената данъчна тежест от страна на уязвимите групи, както и за възможните икономически последици от въвеждането на тази мярка за икономиката в цяло, не е подложен на анализ. В този смисъл не е изследван рискът по пътя на натрупването на такива задължения да се стигне до вълна от публична продажба на имоти и поставянето на тази категория граждани в риск от оставане без дом.

Изложените аргументи се отнасят и за предложенията по т. 2 от § 15 от законопроекта относно „Данъчна оценка на земеделски земи“ за обвързване на базисната данъчна стойност с коефициент, равен на отчетеното от НСИ изменение на средните цени на сделките със земеделска земя за страната.

II. Относно § 3 в т. 18 на чл. 24, ал. 1 – предлагам да се предвиди ползване на данъчни облекчения и за сгради, получили сертификати с клас на енергопотребление „В“ и „С“

Промените предвиждат данъчни облекчения само за сгради с клас на енергопотребление „А“ (б. „а“).

В мотивите към Законопроекта е посочено, че основаната цел на предлаганата мярка е облекченията, дадени в чл. 24, ал. 1, т. 18 и 19 от ЗМДТ, да бъдат променени във връзка с прилаганите политики, цели и мерки за енергийна ефективност, заложили в ЗЕЕ и наредбите за неговото прилагане.

Именно поради една от целите на ЗЕЕ - въвеждане на финансови механизми и схеми, подпомагащи изпълнението на националната цел за енергийна ефективност /чл. 2, т. 4/,

предлагам за ползване на данъчни облекчения да се включат и сгради с клас „В“ и „С“, които покриват минималното изискване за енергийна ефективност съгласно Наредба № РД-02-20-3 от 9 ноември 2022 г. за техническите изисквания към енергийните характеристики на сгради. По този начин ще бъдат стимулирани собствениците на имоти в тези сгради да повишават енергийната им ефективност и тези сгради ще бъдат отличени от сградите, които не покриват минималното изискване за енергийна ефективност.

Изразявам увереност, че изложените аргументи ще бъдат обсъдени и направените предложения ще бъдат разгледани при предстоящото обсъждане на Законопроекта.

С уважение,

ПРОФ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ