



ДО
Г-Н БОЙКО БОРИСОВ
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОПИЕ ДО:
Г-Н ТОМИСЛАВ ДОНЧЕВ
ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ И
ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА

Г-ЖА ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА
МИНИСТЪР НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ

Г-Н БОЖИДАР ЛУКАРСКИ
МИНИСТЪР НА ИКОНОМИКАТА

Г-Н ПЕТЪР МОСКОВ
МИНИСТЪР НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

Г-Н ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

Г-Н КРАСЕН КРАЛЕВ
МИНИСТЪР НА МЛАДЕЖТА И СПОРТА

Д-Р ДАМЯН ИЛИЕВ
ИЗПЪЛНИТЕЛЕ ДИРЕКТОР БАБХ

Относно: Становище по проект на Закон за данък за общественото здраве, публикуван на интернет страницата на Министерството на здравеопазването на 21.10.2015 г.

УВАЖАЕМИ Г-Н МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Представям на Вашето внимание позицията на хранително-вкусовата индустрия относно инициирания от Министерството на здравеопазването и публикуван за обществено обсъждане проект на Закона за данък за общественото здраве.

С уважение
Жана Величкова
Изпълнителен директор





СТАНОВИЩЕ на Хранително-вкусовата индустрия относно проектозакона за данък „обществено здраве“

Хранително-вкусовата промишленост застава твърдо против идеята за въвеждане на т.нар. данък „обществено здраве“. Данъкът ще доведе до драстично вдигане на цените, без да има здравен резултат. Предприятията в страната започват обмисляне за реструктуриране и ревизиране на цялостната си инвестиционна политика.

Бизнесът счита мярката за неефективна и няма да подкрепи предложения закон, защото:

1) Здравните мотиви на закона са недоказани

Българите са с най-нисък калориен прием и с един от най-ниските индекси на телесна маса в ЕС. Всички изследвания показват, че проблемите на хората с наднормено тегло, включително на децата, са следствие от неактивния начин на живот и няма нито едно научно изследване, което да доказва, че консумацията на определени храни, вкл. напитки самостоятелно води до затлъстяване и наднормено тегло.

„Основната причина за затлъстяването и наднорменото тегло е енергиен дисбаланс между консумираните калории и изразходваните калории“. СЗО

Ние като индустрия смятаме, че усилията трябва да бъдат фокусирани именно върху подкрепа на активен начин на живот, масов спорт и повишена информираност за балансиран хранителен режим.

Българското потребление на включените в обхвата на данъка храни е в пъти по-ниско от това в страни, които експериментираха с въвеждането на данъка или отхвърлиха прилагането му, с ясното съзнание, че е неработещ инструмент. **Пренасянето на чужд опит в случая е нерелевантно за страната ни.** Българските изследвания и международни сравнения доказват, че: 1) след 1999 г. се увеличава значително потреблението на храни, които могат да се смятат за по-здравословни; 2) ако се обложат предлаганите съставки на храни и напитки, ще се ограничи незначителна част от общото потребление: на солта – около 1%, на захарта – около 6%, на напитките – около 3%.

Постигнатите нива на безопасност на предлаганите храни ще бъдат понижени, поради засилване присъствието на пазара на нерегламентиран внос с ниско качество и без ясен произход и увеличаване дела на „сивата икономика“. Облагането на определени групи храни ще пренасочи потребителското търсене към по-евтини продукти, с понижени качествени показатели, и произведени в сивия сектор. Контрол върху тях не може да бъде приложен.

2) Ефект за повишаване на приходите в бюджета няма да има, напротив - ще бъде негативен

Сигурните последици от законопроекта са драстично увеличаване на данъци и цени, без публична дискусия и съгласието на хората, че тази мярка е желана. Това ще доведе до заместващ внос (около 15%), свиване на данъчно наблюдаваните обороти (около 9%) и увеличаване дела на „сивата икономика“. Огромни загуби ще има за българското производство - ще фалират малки и средни предприятия, ще бъдат съкратени минимум 4300 работни места. От това сигурен негативен ефект ще бъдат: 27,4 млн. лв. по-малко приходи от ДДФЛ и осигуровки, 80-90 млн. лв. по-малко ДДС и намаление на прихода от корпоративния данък. Въвеждането на новия данък изисква значителни допълнителни държавни разходи извън бюджета (около 42,5 млн. лв. за учредяване, оборудване и обучение на нова администрация, за администриране и т.н.). **Следователно планираният 150 млн. допълнителен приход ще бъде компрометиран от щетите за другите данъчни приходи.**

В допълнение, се очакват глоби и значителни публични разходи по дела в ЕС за дискриминация и непозволена държавна помощ. В същото време, се създават сигурни условия за избягване на сивия сектор; за коруптиране на контролните органи; за отлив на инвеститори и намаляване на инвестициите. **Единственият сигурен ефект ще бъдат щетите върху социално-слабите домакинства с още по-нездравословно хранене.**



СТАНОВИЩЕ на Хранително-вкусовата индустрия относно проектозакона за данък „обществено здраве“

- 3) **Предприятията от ХВП сме готови да се включим ефективно, както нееднократно сме декларирали, в национални инициативи, в програми за подобряване на общественото здраве, за профилактика на наднорменото тегло и на социално-значими заболявания**

Декларирали сме пред МЗ и готовността си да рекламираме обществено-здравни послания; да организираме масови мероприятия за физическа активност и спорт; да участваме заедно с министерствата на образованието, здравеопазването и спорта в общ европейски проект за изграждането на висококачествена стандартизирана инфраструктура за училищен и масов спорт и отговорно заявяваме, че нашето партньорство може да започне веднага.

В случай, че данък „обществено здраве“ се приеме, представителите на индустрията и всички бизнес-структури, които стоят зад нея, ще потърсят правата си пред европейските институции. Ще отстояваме позицията си непоколебимо, за да не допуснем с данъка да бъде унищожен малкия и среден бизнес, който е гръбнака на всяка една работеща икономика.

Съюз по хранителна промишленост

Асоциация на производителите на безалкохолни напитки в България

Национален Браншови съюз хлебопроизводители и сладкари

Асоциация на месопреработвателите в България

Сдружение на производителите на растителни масла и маслопродукти в България

Съюз на преработвателите на плодове и зеленчуци

Съюз на производителите на захар и захарни продукти

Опит, примери и история на страните от ЕС с данък върху храните**Дания**

Това е страната в Европа с най-дълга история на данък „вредни храни“. Облагане на безалкохолни напитки беше в сила в Дания повече от 80 години. Въпреки това, процентът на хората с наднормено тегло и висок Индекс на телесна маса (ИТМ), (Body Mass Index -BMI), продължава да расте. Процентът на датчаните, имащи ИТМ по-висок от 30, се увеличава от 9,5% през 2000 г. на 13,5% през 2010 година. В същото време, многобройни изследвания през последните няколко десетилетия не успяват да покажат пряка връзка между приемането на мазни храни и сърдечносъдовите заболявания. Нито едно мащабно проучване не доказва подобна връзка. Това, заедно с демонстрираните редица негативи, произтичащи от тези данъци, доведоха до решението на датското правителство да отмени всички подобни данъци през 2014 г.

Конкретното развитие на изследванията, обсъжданията и решенията на Дания.

- През 2007 г. датското правителство създава така наречената „Профилактична комисия“, която след около две години, през 2009 г., публикува доклад с 52 мерки, които трябва да подобрят средната продължителност на живот на датчаните.

- На основата на споменатия доклад на „Профилактичната комисия“ се въвежда данъчна реформа, която включва увеличаването на данъците върху храни, както и въвеждането на един изцяло нов данък, обхващащ сладките, сладоледа и шоколада, безалкохолни напитки и храни, съдържащи наситени мазнини.

- На 1 октомври 2011 Дания въвежда и „данък мазнини“, за да се бори срещу нездравословния начин на живот. Той обхваща дори месо, млечни продукти, растителни мазнини, съдържащи повече от 2,3% наситени мазнини. Продуктите с по-малко съдържание на наситени мазнини от 2,3% на 100 г., каквито са повечето видове млека, са били изключени от новия данък.

- Новата данъчна реформа предизвиква доста широко обсъждане, не само в ЕС. Интересно е да се отбележи, че въведеният данък „вредни храни“ в Дания предизвика смесени реакции в ЕС, като ЕК дори предприема разследване, за да определи дали нововъведеният през 2011 г. и отменен по-късно данък не е **представлявал форма на непозволена държавна помощ** за някои продукти и фирми в страната. Става въпрос за производителите на храни, които не са били засегнати от новия данък.

- Малко повече от година след въвеждането на данъка, през януари 2013 г., **новото датско правителство решава да го премахне поради доста противоречивите резултати от прилагането му. Данъкът е отменен.**

Сега от **Европейската Комисия възразяват**, че някои храни са били неправомерно изключени от този данък, като така производителите са получили неправомерно държавна помощ за разлика от конкурентите си. Ако ЕК стигне до извода, че изключени от данъка фирми е трябвало да го плащат, те ще са **принудени да го внесат с натрупаните досега лихви.**

- От този данък са изключени определени продуктови категории (месо, прясно мляко), също източници на наситени мазнини. **Още тогава ЕК заявява, че изключването на категории храни от данъка нарушава правилото за честна конкуренция и представлява непряка държавна помощ.**

- Тогава правителството решава данъкът да бъде намален на килограм наситени мазнини в храната, като разширяват продуктовата група. Това действие поражда ново противоречие, доколкото специфичните части от облаганата храна (парчета месо от едно животно) имат различно съдържание на наситени мазнини и еднаквият

данък обезсмисля желанието на потребителя да избере по-качествен продукт. • Тази разновидност на данъка влиза в сила през ноември 2011 г. и е отменена още през август 2012 година.

• Още веднага след въвеждането на данъка става ясен един от основните му ефекти – **активизирането на трансграничната търговия**. Тя от своя страна води до негативно въздействие върху пазара на труда. Датската търговска камара и Съветът за селско стопанство и храни правят изследване, което показва, че 80% от анкетираните не са променили хранителните си навици след въвеждането на данъка. В същото време много хора са започнали **да пазаруват хранителни стоки от съседна Германия**, а немските магазини са започнали да рекламират с брошури в пощенските кутии на датчаните. Според същото изследване **за първите месеци от въвеждането на данъка са загубени около 1300 работни места**.

Наблюдават се обаче други, свързани или странични, ефекти като:

- a. **увеличение на цените на базови продукти (напр. маргарин и масло)**, участващи в състава и ценообразуването на други продукти,
- b. **изместване на потреблението в посока на заместване с по-евтини и нискокачествени продукти и/или такива, които не попадат в обхвата на данъка,**
- c. **риск от повишена консумация на въглехидрати или по-некачествени алтернативи** на облаганите продукти,
- d. **повишаване на разходите на бизнеса и свързания с това риск от закриване на работни места** в Дания,
- e. **негативна социална оценка** поради силната чувствителност на потребителите при поскъпване на стоките.

Негативните реакции на обществото и на бизнеса карат новото датско правителство да отмени данък „вредни храни“ през ноември 2012 г., което решение влиза в действие през януари 2013 година. Тогава е решено да отпадне и предвиденият за въвеждане данък върху храните с добавена захар. Няколко месеца по-късно е отменен и съществуващият повече от 80 години данък върху безалкохолните напитки с добавена захар.

Унгария

През 2011 година, с мотива за прекалена консумация на сол от населението и това, че две трети от възрастното население са със някаква форма на затлъстяване, унгарското правителство въведе така наречения „Продуктов данък за обществено здраве“. То си поставя за цел да повиши потреблението на алтернативни и значително по-здравословни продукти, както и производството на хранителни стоки с по-малко съдържание на мазнини, сол и захар. По план приходите от този данък следва да се вливат в бюджета на здравеопазването и да допълват заплащането на заетите в сферата на здравеопазването.

Данъкът засяга:

- Енергийните напитки със съдържание на метилксантини над 1 мг/100 мл и таурин над 100мг/100мл, както и такива със съдържание на метилксантини над 15 мг/100 мл;
- Сладкарски изделия с добавено и общо количество на захар над 25 гр/100 гр;
- Шоколад с добавено и общо количество на захар над 40 гр/100 гр и съдържание на какао по-малко от 40 гр/100 гр.;
- Солени закуски със съдържание на сол над 1 гр/100 гр;
- Подсладени бири/алкохол с добавена захар, с общо количество на захар повече от 5 гр/100 мл;

- Плодови сладка, с изключение на конфитюр екстра качество, желе екстра качество, мармалад и специални конфитюри.
- Безалкохолни напитки с добавена захар, сиропи или концентрати за безалкохолни напитки

Първоначално обхватът на данъка е по-голям, като включва и всички продукти на веригите за бързо хранене и продуктите на пекарните, но след решителни протести на производителите те са изключени от обхвата на данъка. От януари 2012 г. данъкът влиза в сила в днешният си обхват. Проучване на общественото мнение показва, че повечето унгарци възприемат новия данък като средство за попълване на бюджета, а не като мярка за опазване на здравето им.

Производителите на безалкохолни и енергийни напитки отговорят на въведения данък, като бързо преминават към употреба на заместващи съставки в продуктите си, за да избегнат плащането му. Това заместване води, от една страна, до постоянно разширяване на списъка и, от друга, до допълнителни разходи, както за администрацията и проверяващите органи, така и за частния сектор - да „навакса“ актуализацията и да търси нови заместители. Бизнесът заявява, че данъкът е причина за затваряне на работни места и дискриминира част от производителите.

Официалните резултати за Икономиката на Унгария след въвеждането на данък „вредни храни“:

- В проучване на здравното министерство с помощта на СЗО се казва, че за 2013 г. продажбите на продуктите, засегнати от данъка, падат с 27%.
- Необложените стоки заместители се увеличават с 4%
- Приносът към БВП на обложените стоки спада с 9% от 2010г. до 2012г.
- Местните производители отчитат спад в печалбите от над 60% и 8% спад в заетите лица в индустрията само за периода от 2010г. до 2012г.

ЕС: страни, отхвърлили идеята за „данък вредни храни“

Ето няколко примера на държави от ЕС, които категорично до този момент отхвърлят идеята за подобен данък върху „нездравословните“ храни.

Германия

Тук нито управляващите, нито бизнесът са готови да приемат данъци върху безалкохолните напитки и „вредните“ храни. Наскоро говорителят на германското федерално министерство по Земеделие и храни написа в DieWelt: “Трябва да бъде забранено да се използват наказателни данъци върху храна и напитки, защото по този начин се генерира политически контрол върху потреблението и се стига до опекунство на потребителите.” Наказателни данъци върху храни, считани за „вредни“, не могат да доведат до промяна в навиците на потребителите. От немското Министерство на земеделието и храните припомнят, че датското правителство е изоставило този вид данъци, след като е станало ясно, че „те не могат да променят хранителните навици на хората“.

Според широко цитирано изследване на Зилке Тийле, икономист в Департамента по икономика на храните в университета на град Кил, ефектите върху здравето от прилагането на данък „вредни“ храни в Германия не са ясни. В изследването, озаглавено „Данък мазнини – политическа мярка за намаляване на теглото: „случаят Германия“?“, се анализира въздействието от заместването на едни храни с други при евентуалното въвеждане на данък върху храни, съдържащи наситени мазнини, върху еластичността на цените на храните. Там ясно се доказва, че при домакинствата с по-ниски доходи намаленото потребление на въглехидрати и мазнини не е голямо. В същото време поради паралелното намаляване на консумацията на редица хранителни вещества, цялостният ефект върху здравето остава неясен. Заедно с това точно домакинствата с по-ниски доходи ще понесат най-големите финансови загуби от подобен данък. Резултатът показва, че ако се въведе данък „вредни“ храни в Германия, ще се стигне до промяна в структурата на закупуваните храни. Това може да доведе не само до намаляване на количеството енергия, приемано от храната, но и да се намали количеството хранителни вещества, важни за организма, като витамин D и калций, помагачи на човек да се бори с остеопорозата.

Специално при германците, от определена възраст хората имат недостиг на витамин D и също така приемат по-малко калций от нужното.

Тези изводи, подкрепени с изследване на Германското дружество на диабетиците, карат немското правителство да е много внимателно, когато разглежда ефектите от облагане на „вредните“ храни.

Евентуалното въвеждане на данъци върху някои храни и напитки ще има освен здравни последици също така и последици върху благосъстоянието на хората. Еластичността на цените показва, че в много по-голяма степен подобна стъпка ще засегне домакинствата с ниски доходи. Това ще предизвика промени в техните решения какво да се консумира. В Германия обществото не е склонно да приеме наказателен данък като цяло, защото този данък ще наказва не само хората със затлъстяване, но и тези, които нямат нужда от подобни грижи и сами могат да регулират теглото си. Там са по-склонни да приемат различни вноски за здравно осигуряване, като те са по-високи при хората с наднормено тегло и затлъстелите.

Немското правителство дава да се разбере, че преди да предложи данък „вредни“ храни, трябва да разполага със задълбочени икономически анализи, както и с такива, свързани с храненето и заместването на едни храни с други.

Великобритания

Преди три години премиерът на Великобритания Дейвид Камерън заяви, че обмисля въвеждането на данък „вредни храни“ по подобие на този в Дания, като заяви, че не иска да допусне населението да е толкова затлъстяло, колкото е в САЩ, например. Идеята първоначално (2011-2012 г.) е приета с въодушевление, което лесно може да се проследи в пресата. През м.г. тя е изоставена.

Въвеждането на евентуален данък върху високото съдържание на захар, сол и мазнини в хранителните продукти се оказва не толкова еднопосочно решение, както изглежда през 2012 г. И не само заради провалилия се опит на Дания. Днес на Острова подобен данък се разглежда като неприемлива стъпка, защото според експертите ефектите от него са много противоречиви. Данъкът би повлиял върху конкурентоспособността на фирмите в аграрния и хранителния сектор, особено върху дребния и среден бизнес. Наред с това направени анализи сочат, че евентуалният данък би могъл да намали потреблението, но не непременно това на продуктите, обхванати от него.

Доказва се, че новите данъци биха довели до повишаване на административните разходи, особено ако те се основават на дадени съставки в храните или са диференцирани съобразно тяхното количество и по този начин стават твърде сложни за контрол. Евентуалните нови данъци върху храните ще имат негативно въздействие и върху печалбата, заетостта и инвестициите в сектора. Така конкурентоспособността на фирмите, засегнати от данък „вредни“ храни, особено в рамките на ЕС, може да бъде пряко засегната.

Преминаването на потребителите към по-евтини продукти ще засегне по-качествената и съответно по-скъпа продукция. Преминаването на потребителите към продукти, които не са подложени на данъка, ще даде предимство на някои от производителите спрямо други. В заключение изследването стига до извода, че данъците върху „вредни“ храни и напитки водят до разнородни и невинаги положителни последици и преди да се пристъпи към въвеждането им, са нужни много продължителни и задълбочени анализи. Въвеждането на такива данъци в Обединеното кралство не се предвижда в обозримо бъдеще.

Белгия

Няколко проучвания в страната от последните месеци стигат до извода, че подобен вид данъци няма да решат проблемите със затлъстяването на населението. Белгийското правителство и в частност министърът на здравеопазването Маги Де Блок заявиха ясно, че са против подобен данък, защото той не решава проблемите със затлъстяването. Много по-важно и успешно е да се доставя здравословна храна в училищата и да се създават условия за спорт и физическо натоварване.

Разбираемо организациите на производителите и на бизнеса са категорично против подобен данък, като заявяват, че той би бил преди всичко фискален експеримент без доказани положителни въздействия върху здравето на потребителите. Обратно, данъкът би довел до загуба на работни места и до фаворизиране на едни продукти в сравнение с други. В Белгия и организациите на потребителите се обявиха категорично срещу подобен данък, като се позовават на евентуални негативни социални последици. Ясно е, че подобен данък ще удари най-силно по-бедните граждани на страната, като ще намали още повече покупателните им възможности. Всичко това позволява на анализаторите да заключат: Данък „вредни“ храни и напитки няма да бъде въведен в Белгия в обозримо време.

Изводи от регулирането на „вредните храни“

Нито от гледна точка на здравеопазването, нито от гледна точка на фиска подобна стъпка не е категорично правилна. Категорично няма сериозно изследване в света, което да показва, че подобен данък води до намаляване на заболяванията и на процента от хората с наднормено тегло и затлъстяване.

В страни, в които подобни данъци са действали с години, тенденцията на ръст на хората с наднормено тегло продължава. Ограничаването на едни „вредни“ съставки в храните се замества с други, често пъти „по-вредни“. Поскъпналите заради данъците стоки веднага се заместват с други или пък се търсят по-евтини техни заместители.

Във всички страни, въвели данъци върху храните, едни от производителите им биват дискриминирани, а за други се правят изключения. Фискалните цели – попълване на дефицити в „здравните каси“ – като правило не се изпълняват.

Негативните последици са за конкурентоспособността, заетостта, равните условия на пазара и по линия на непозволена от законите на ЕС държавна помощ към едни производители за сметка на други. Негативните въздействия най-често са повече от позитивите дори за фиска, защото сложните форми на този данък водят до значителни административни разходи и разходи за съобразяването, които произтичат от непредвидени последици за поведението на потребителите и често, макар и трудно подлежащи на наблюдение, могат да надхвърлят дори приходите от него.

СТА Н О В И Щ Е НА ПРАВНИТЕ АСПЕКТИ

по прилагането на проекта за Закон за данък за общественото здраве, изготвен от Министерство на здравеопазването на Република България

Доколкото ни е известно от проекта на Закон за данък за общественото здраве и мотивите към него, Министерството на здравеопазването предлага въвеждането на нов налог, като целта му е подобряване на здравословното състояние на населението, като ограничи потреблението и пренасочи производството на нездравословни храни и едновременно намали разходите за здравеопазване.

Данъкът е елемент на бюджетния приход, който ведно с другите приходи се разпределя за посрещане на обществените потребности. В този случай, набелязаната обществена потребност е здравето на населението, което би следвало да е национален приоритет и съответно основна функция и грижа на държавата.

Концептуалната рамка за детерминантите на здравето обхваща множество компоненти, като социално-икономически характеристики, фактори на околна среда, здравно поведение, био-медицински и психологични фактори. Приетата Национална здравна стратегия 2014-2020 утвърждава за най-съществено влияние върху здравето на гражданите социално-икономическите фактори на околната среда (50%), следвани от начина на живот на отделните граждани, семейството, групите и обществото (20%). Същият акт прокламира задължението на здравната система „да подпомага усилията на гражданите и обществото за постигане на по-високо ниво на здраве и качество на живот чрез всички свои диагностични, клинични, организационно-методични и научни методи“. Неприемливо е да се адресира проблем от национално значение – като общественото здраве, по частично-хаотичен, научно необоснован и правно несъвместим начин.

До този момент не е представено нито едно научно-обосновано изследване, което може да аргументира взаимовръзката между точно определената категория храни, визирани в законопроекта, и общественото здраве като цяло, нито са представени доказателства в подкрепа на конкретните показатели (конкретно определеното съдържание на сол, захари, частично хидрогенирано растително масло, таурин), които държавата възнамерява да „санкционира“ като вредни за здравето. По този начин не е ясно например защо за различните типове продукти е допустимо различно съдържание на сол или захар. Ако приемем, че главната цел на закона е да ограничи консумацията на „нездравословни продукти“, не става ясно как законодателят ще контролира/санкционира дневната доза, приета от човек, защото концентрацията им в определен продукт не може да гарантира този краен резултат. Дневната доза може да се надхвърли и като се консумира продукт в по-голямо количество, въпреки това, че „вредните съставки“ са му под нормата, т.е. ако съставката е нездравословна, то, за да има гаранция, тя трябва да не се влага в храната.

В допълнение следва да се отбележи, че липсва всякакво обяснение за разграничаването на други видове храни, които имат същото/подобно съдържание на изброените съставки, но не попадат в обхвата на законопроекта, което след себе си неминуемо води до дискриминационен елемент на предложението за въвеждане на налога.

Законопроектът е и непоследователно формулиран, като някои продукти се дефинират по код по КН, а други не, а в трети случаи е ползван и смесен подход, например „с код по КН 2013 и други готови сосове“.

Допълнително, налице е и неяснота на критериите. Например, как ще се прецени дали в дадена алкохолна напитка е добавен кофеин за придаване на аромат или вкус, или с друга цел, и защо добавянето на кофеин за вкус е по-малко вредно от добавянето му с друга цел, щом критерият „количествено съдържание“ на кофеина не е определящ за дефинирането на съответния продукт като „вреден“.

В правния мир е създадена йерархия на нормативните актове, чиято структура гарантира синхронизирана законодателна рамка, даваща сигурност и устойчивост във всички сфери. Така предложеният проект на ЗДОЗ е несъстоятелен, с оглед на което считаме, че няма да породи валиден правен ефект, поради следното:

I. Относно съответствието на проекта за закон с нормативната система на Република България

1. Цел на проекта за закон

Чл. 2 от Законопроекта предвижда за цел на закона „подобряване на здравословното състояние на населението” и инструмента за това „като ограничи потреблението и пренасочи производството на нездравословни храни и едновременно намали разходите за здравеопазване”. Чл. 2 от Законът за здравето постановява и вменява на структурите на изпълнителната власт с обща и специална компетентност „Опазването на здравето на гражданите като състояние на **пълно** физическо, психическо и социално благополучие е национален приоритет и се гарантира от държавата чрез прилагане на следните принципи:

1. равнопоставеност при ползване на здравни услуги;
2. осигуряване на достъпна и качествена здравна помощ, с приоритет за деца, бременни и майки на деца до една година;
3. приоритет на промоцията на здраве и интегрираната профилактика на болестите;
4. предотвратяване и намаляване на риска за здравето на гражданите от неблагоприятното въздействие на факторите на жизнената среда;
5. особена здравна закрила на деца, бременни, майки на деца до една година и лица с физически увреждания и психически разстройства;
6. държавно участие при финансиране на дейности, насочени към опазване здравето на гражданите.”

Законодателят е решил нормативният акт, който да регулира обществените отношения по опазване на здравето като „**пълно** физическо, психическо и социално благополучие” да бъде Законът за здравето. Целта, поставена от проекта за Закон за данък за общественото здраве „подобряване на здравословното състояние на населението”, попада в обсега на чл. 2 от Закона за здравето, защото пълното „физическо, психическо и социално благополучие” включва и мерките за подобряване на здравен статус, докато той достигне това пълно благополучие. Освен това ясно се вижда по логически път, че, ако Законът за здравето постигне своята цел за пълно благополучие, то Законът за данък за общественото здраве няма да има какво да „подобрява”.

Изрично в инструментите за постигане на целта на Закона за здравето се предвижда **„предотвратяване и намаляване на риска за здравето на гражданите от неблагоприятното въздействие на факторите на жизнената среда”**, което неблагоприятно въздействие на факторите на жизнената среда е таргетирано в проекта за данък за обществено здраве.

Извод:

Казаното до тук означава, че проектът за Закон за данък върху общественото здраве е *contra lege* /директно противоречие/ с императивното изискване на чл. 10 от Закона за нормативните актове, който гласи, че „Чл. 10. (1) Обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен.

(2) Обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен.”

Тоест, не може с повече от един нормативен акт от една и съща степен да се уреждат едни и същи обществени отношения. За постигане на целите на общественото здраве следва да се ползват средствата на Закона за здравето. Не може в закон със здравна цел да се използват финансовоправни и конкретно данъчни инструменти.

2. Неравнопоставеност на субектите.

Предвиденият данък за общественото здраве е специфичен, пропорционален ценообразуващ данък съгласно категориите продукти, които засяга.

Данъкът е дискриминационен от гледна точка на Конституцията на Република България, тъй като създава неравнопоставеност на икономическите субекти в стопанския живот на страната. Чл. 19, ал. 2 от Конституцията постановява „Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.”

Проектът за закон за данък за общественото здраве, предвиждащ пропорционален ценообразуващ данък, е дискриминационен и наказателен по отношение на засегнатите икономически субекти по признак икономическа дейност, тъй като санкционира извършването на определена икономическа дейност по определен начин.

3. Нарушение на лични конституционни права

Проектозаконът нарушава чл. 32 от Конституцията, който постановява, че „Личният живот на гражданите е неприкосновен.” Неотменна част от естествените права на човека са правото на живот и съответстващия му биологичен източник – храната. Правото на личен избор в храненето се нарушава в чл. 2 от законопроекта, който цели да се „ограничи потреблението”, което означава директна намеса в правото на избор на гражданите да употребяват храни, които харесват, като се изнемва правото им на преценка какъв начин на живот да водят.

4. Поставяне в неравностойно положение на националните потребители

Разпоредбата на чл. 17, ал. 1, т. 1 от проектозакона предвижда, че при изпращане към територията на друга държава-членка на Европейския съюз или трета страна, извън Европейския съюз, обектите по чл. 3, ал. 1 няма да се облагат. Вероятно това е опит да се насърчат вътреобщностните доставки и износа, но редакцията означава, че цената за чуждите потребители няма да бъде повлияна от този данък като финансов ефект. Защо най-бедната държава в ЕС трябва да изпраща в другите по-богати държави по-евтина стока, а продавава собствените си граждани по-скъпа?

5. Пренебрегване на принципа за прихващане на суми за възстановяване с дължими суми, възприет генерално от ДОПК. Чрез предвидената в проектозакона специална норма на чл. 17, ал. 3, законодателят възнамерява да ограничи допълнително данъчно задължените лица, като забрани сумите за възстановяване по ДОЗ да се прихващат с други данъчни задължения на същото данъчно задължено лице.

Нормата на чл. 17, ал. 3 е contra lege на Закона за нормативните актове, а именно „**Чл. 15.** (1) Нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен”, **защото законът ще противоречи на нормативен акт с по-висок ранг, какъвто е ДОПК.**

С оглед последната известна редакция, остава въпросът дали може да се прихваща срещу суми, подлежащи на възстановяване по осигурителното законодателство, тъй като няма изрична разпоредба в тази насока.

6. Синхронизация, приложимост, валидност:

Данъкът, като сложна система от отношения, включва редица взаимодействащи си елементи, всеки от които има самостоятелно юридическо и икономическо значение. Само при наличието на пълна съвкупност на елементите, задължението за плащане на данъка може да се счита за установено. Ако законодателят не е установил или не е определил макар и един от елементите, данъкоплатецът би имал правото да не заплаща данъка или да го заплати при удобен за него начин.

В допълнение, синхронизацията със съществуващото законодателство е критичен момент за възникването на правно-релевантни задължения за данъчните субекти.

Разминаване с формулировките и изискванията по ЗДДС, ЗМ § Практически въпроси по изпълнение и контрол:

- ДОЗ включен ли е в единичните цени на стоките, посочени във фактурата? Предвиден е да бъде изнесен на отделен ред като стойност или ще се посочва само информативно записан, за да се идентифицира общата му сума, за да може да се плати. Как ще се извършва осчетоводяването му и как ще се проверява дали е правилно начислен?;

- ако е информативно записан във фактурата, това означава, че е включен в цената на всеки артикул и върху него се начислява данък ДДС, т.е. оскъпява се допълнително с 20%.

- ако ДОЗ не е включен в цената на артикулите /което не е възможно, тъй като няма как да се обявяват цените/, а се посочва отделно във фактурата – той облага ли се с ДДС или не, посочва ли се в общия сбор на фактурата „сума за плащане“ и как ще се плаща;

- ако в артикули има съставки с вече платен ДОЗ, то той доплаща ли се, или се начислява на цялото количество продукт, като се възстанови вече платения и как ще се пресметне и изпълни това;

- ДОЗ се посочва съгласно закона във фактурата при настъпване на данъчно събитие по ДОЗ (което е различно от данъчното събитие по ЗДДС), а фактурата по ЗДДС може да се издаде в 5-дневен срок от датата на данъчното събитие по ЗДДС - това е разминаване във времето и не може да се изпълняват двата закона едновременно.

- Регистрите, които се изисква да бъдат попълвани, са с голям обем информация, тъй като артикулите и клиентите, съответно издадените фактури, са много, поради което ще е необходимо въвеждане на софтуер, който да се съвмести със съществуващите системи. Наред с това, ако се изготвят регистрите по начините, по които са указани в проектозакона, ще се получат едни безкрайни отчети с много страници/стотици записи/, които повдигат въпроса как НАП ще може да осъществява надежден контрол по изпълнението;

- Регистърът за храните не може да се съставя в последния ден на съответния данъчен период, защото „последният ден е работен ден до края на деня, а и от този ден трябва да се събират всички фактури и отчети, след което да се обобщят, а това изисква известно време, а веднага за неизпълнението има санкция по чл.20;

- при ВОП, ДОЗ следва да се плаща при получаването на храната, а тя може след това да се продава и цяла година. При ВОП дори ДДС не се плаща (едновременно се начислява и отчислява), а ДОЗ се плаща веднага, което автоматично прави тези фирми неконкурентни поради задържане на средства (предварително плащане на данък);

- не е ясно какво ще стане, ако този данък се плати за суровини или полуфабрикати, които в последствие ще се вложат в други храни (т.е. дали се доначислява, прихваща или възстановява и откъде и как);

- ако има възстановяване на данъка ДОЗ, как ще се извършва това: след ревизия, без ревизия, от кои средства и сметки, с какъв документ ще се изисква и как ще се доказва това право, кой ще превежда подлежащите на възстановяване средства и т.н.;

- особено сложно ще се получи и за отчитане пресмятането и изчисление за малките фирми и за заведенията за обществено хранене при съставянето на отчетите и установяване на данъка, тъй като те нямат софтуерна база данни за работа, а ръчно е невъзможно това да бъде направено.

- Не се облагат по т. 5 и „обекта на облагане вложени (в производството храни“, но, ако те вече са вложени в храни те предварително са доставени, т.е. пуснати на пазара съгласно ЗДОЗ), следователно следва вече да са обложени. Доставката до производителя определена като „пускане на пазара по ЗДДС“, може да е месеци преди влагането им в даден момент, това не става в един ден;

Необосноваост

Съгласно чл. 26 от ЗНА изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обосноваост, стабилност, откритост и съгласуваност. В тази връзка в чл. 28 от ЗНА изрично е предвидено, че мотивите към законопроекта следва да съдържат причините, които налагат приемането му, очакваните резултати от прилагането му, включително финансовите, и анализ на съответствие с правото на ЕС. Публикуваните на страницата на Министерството на здравеопазването мотиви не отговарят на горепосочените изисквания, следователно законопроектът е и необоснован.

Нарушаване на принципите за свободна конкуренция и свободно движение на стоки

Свободната конкуренция е ключов елемент на всяка отворена пазарна икономика като тази на Република България. Тя стимулира икономическата ефективност и предлага на потребителите по-широк избор от продукти с по-високо качество и на по-конкурентни цени.

Политиката за конкуренцията на Европейския съюз е насочена да осигури, че конкуренцията както на общността, така и на вътрешния пазар не се нарушава, като гарантира, че за всички фирми, работещи в него, ще се прилагат сходни правила. В дял VII, глава 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз е заложена основата за правилата на Общността относно конкуренцията.

Публичната подкрепа за предприятията е забранена съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС, ако тя „нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки“ и доколкото „засяга търговията между държавите членки“.

Предоставената от държавата мярка се счита, че нарушава или заплашва да наруши конкуренцията, когато тя може да подобри конкурентната позиция на получателя в сравнение с други предприятия, с които той се конкурира. Поради това, за всички практически цели се счита, че е налице нарушаване на конкуренцията по смисъла на член 107 от ДФЕС, когато държавата предоставя финансово по-благоприятно положение на дадено предприятие в либерализиран сектор, където има или би могло да има конкуренция .

Държавната помощ е забранена съгласно Договора, въпреки че съществуват изключения, тъй като такава помощ може да бъде обоснована например за услуги от общ икономически интерес. Такъв общ икономически интерес не е налице в конкретния случай. Предвидените мерки – въвеждането на данък за конкретни храни и напитки, изопачават конкуренцията по начин, който противоречи на обществения интерес.

Освен това, безспорно и производителите, и дистрибуторите от други страни членки са поставени в неравноправни условия, като се нарушава свободата на свободно движение на стоки на територията на Общността и се задължават да внасят данък за предлаганата от тях продукция на територията на страната, което ще доведе до ограничаване на търговията в Общността.

Липса на оценки на въздействието и на съответствието

При въвеждането на нови мерки с такова значение, като данъчните мерки, обичайно и съгласно въприетите практики от Европейския Съюз е да се осъществи веднъж предварителна оценка на въздействието от въвеждането на данъка на съответните пазари, и второ, оценка на съответствието на нормативния акт с

правилата за конкуренцията (вж. Насоки за оценка за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренция на КЗК), но това също не е извършено.

С оглед на горното и преди да бъдат предприети каквито и да е последващи действия във връзка с обсъждане и приемане на Законопроекта, следва тези оценки да бъдат извършени и приобщени към доклада към проекта на нормативния акт, като е необходимо в частност и Комисията за защита на конкуренцията да бъде сезирана с искане за становище по реда, предвиден в Закона за защита на конкуренцията за осъществяване на застъпничеството за конкуренция.

В заключение възразяваме срещу така предложения проект на Закон за данък за общественото здраве. Считаме, че законът се намира в открито противоречие с редица нормативни актове, необосновано дискриминационен е и въвежда неоправдан риск от субективно прилагане, което ще ограничи и наруши конкурентната среда на различните пазари, с оглед на което, ако бъде приет в този му вид, без да се вземат под внимание всички изложени по-горе обстоятелства, освен всички негативни икономически последици, ще създаде безпрецедентен правен и данъчно-процесуален прецедент.