

РИСКОВЕ И РЕФОРМА НА ДАНЪЦИТЕ И ОСИГУРОВКИТЕ

Анализирана е приходната данъчно-осигурителна система на България през периода 2000-2014 г. Основните данъчни и осигурителни приходи са анализирани на основата на данните за: динамика им, която разделя периода на две – преди и след кризата от 2008/2009 г.; отклоненията между прогнозираните и отчетените от бюджета приходи. Потвърсени са обяснения за установените отклонения в динамиката и между прогнозите и отчетите чрез: анализ на промените в данъчните и осигурителни ставки; динамиката на данъчните и осигурителни основи. Анализирани са причините за специфичната динамика на приходите в консолидираната фискална програма на различните данъчни и осигурителни основи. Динамиката на приходите е прогнозирана в средно- и дългосрочна перспектива при действие на сегашната данъчна и осигурителна система. Направени са изводи от представените анализи и прогнози, от които произтичат аргументирани идеи за реформа на ДОС на страната.

JEL: H20; H71

Изходна постановка

Под данъчно осигурителна система (ДОС) по-нататък се разбират законите, задаващи размерите и процедурите, по които става начисляването и внасянето на данъците и осигурителните вноски (ОВ), и институциите, които извършват и контролират тези функции.

Според българското законодателство облагаема основа на данъците са придобиванията, доходите, активите (имуществата) и дейностите на лицата, а на осигуровките – получените в страната лични доходи на осигурените физически лица и уредени със закон вноски от държавата.

Облагаемата основа на основните приходи от ДОС има връзка с годишните брутен вътрешен продукт (БВП), Брутна добавена стойност (БДС) и техните елементи, както и с активите и сделките с тях. За отделните групи приходи тази макроикономическа връзка с известни условности може да се представи така:

¹ Иван Костов е доц. д-р, Директор на УПИЗ „Лаборатория управление на рискове“, НБУ. Бил е народен представител от 1990 до 2013 г., министър на финансите в коалиционното правителство на Димитър Попов и в правителството на СДС начело с Филип Димитров, министър-председател в периода 1997-2001 г., председател на Демократи за силна България през 2004-2013 г.

- за *преките данъци* със следните компоненти на доходите от БДС: за данък върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) с компенсацията на наетите лица и за корпоративния данък (КД) – с нетния опериращ излишък/нетния смесен доход;
- за *косвените данъци*²: за ДДС – с крайното потребление, нарастването на запасите и салдото на външната търговия от данните за БВП; за акцизите – с потреблението на акцизните стоки;
- за *осигурителните вноски*: за ОВ за данък общ доход (ДОО) – с компенсацията на наетите лица (КНЛ) от БДС; за здравно осигуряване (ЗО) за НЗОК с КНЛ – с определената със закон облагаема основа за задълженията на държавата.

Отчетените приходи в консолидираната фискална програма (КФП) (вж. табл. 1) от ДОС показват два силно различаващи се подпериода между 2000-2014 г. – до 2008 г. нарастват бързо със средни темпове от 12.5% до 2008 г.; и след това изпадат в рецесия и стагнация, съответно 0.9% до 2014 г.

Таблица 1

Отчетени приходи в КФП

Показател (%)	Период		
	Отчет 2014*-2000 г.	Среден темп 2000-2008 г.	Среден темп 2008-2014 г.
Данъчно осигурителни приходи	265.5	12.5	0.9
Преки данъци	232.5	11.7	0.06
КД	222.8	17.0	-4.0
ДДФЛ	239.1	8.2	5.0
Косвени данъци	312.6	15.7	0.0
ДДС	314.2	17.7	0.1
Акцизи	358.1	7.6	0.1
Мита и митнически такси	61.0	5.1	-0.5
Осигурителни вноски	215.3	8.1	2.9
ОВ ДОО	201.2	8.7	1.4
ЗО НЗОК	256.9	6.9	8.6

*Данните за годината са по оценка. Всички останали изходни данни са от НСИ, МФ, НОИ и НЗОК.

Източник: МФ, НОИ, НЗОК. Прогнози на ЛУР и изчисления на автора. Министерство на финансите, <http://www.minfin.bg/bg/page/4>.

Разминаването между *прогнозираните* и *отчетени* основни приходи (вж. табл. 3) в КФП повтаря двата подпериода – значително преизпълнение до 2008 г. (средно с 4.8%) и неизпълнение през следващите 6 години средно с -6.1%. Разминаването между бюджетните прогнози и изпълнението на приходите е най-значимо през 2009 (-21.6%) и не е преодоляно през следващите години. Неизпълнението налага през 2009, 2010, 2013 г. да се актуализира Законът за бюджета, като през 2014 г. това става два пъти.

² <http://www.minfin.bg/bg/page/774>.

Таблица 2

Разминаването между прогнозираните и отчетени основни приходи

Показатели (%)	Периоди	
	Изпълнение 2000-2008 г.	Изпълнение 2008-2014 г.
Данъчно осигурителни приходи	4.80	-6.10
Преки данъци	10.40	-5.80
КД	14.70	-10.20
ДДФЛ	7.20	-1.90
Косвени данъци	6.80	-8.70
ДДС	5.60	-8.90
Акцизи	7.60	-7.60
Осигурителни вноски	1.70	-3.00
ОВ ДОО	-1.30	-5.40
ЗО НЗОК	14.80	2.70

Източници: МФ. НОИ. НЗОК; прогнози на ЛУР; собствени изчисления.

Фигура 1

Отчетени основни приходи от ДОС



Като проследим динамиката на всеки от основните приходи и разминаването между неговото прогнозиране и изпълнение, ще се опитаме да изясним как зависят от: 1) данъчните и осигурителни ставки и тяхната структура; 2) динамиката на облагаемата основа; 3) събираемостта.

Преки данъци

Общо за периода преките данъци нарастват 2.3 пъти: до 2008 г. средно с 11.7%; след това до 2014 г. – едва с 0.6% заради КД, които за целия период се увеличават 2.2 пъти, а ДДФЛ – 2.4 пъти.

До 2008 г. *преките данъци* се преизпълняват средно с 10.4% и не се изпълняват след това до 2014 г. средно с -5.8%.

Фигура 2



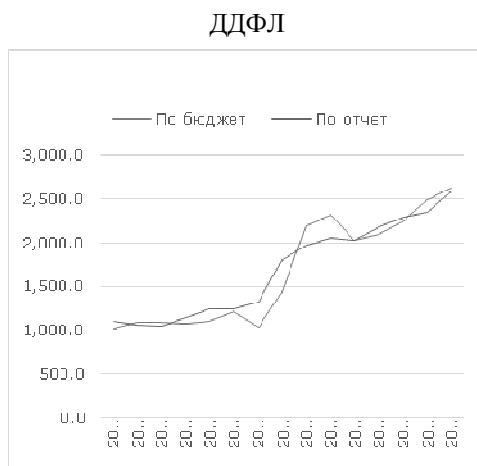
Между 2000-2008 г. отчетените приходи от КД нарастват средно със 17.0%. След кризата средният темп е отрицателен -4.0%. Това са приходите с най-силна отрицателна промяна от 2009 г.

Преизпълнението на КД до 2008 г. е средно с 14.7%, а неизпълнението до 2014 г. – съответно с -10.2%, т.е. те са най-неточно планираните приходи сред данъците и осигуровките.

Динамиката на приходите от ДДФЛ е различна – до 2008 г. те нарастват средно с 8.2%, след което също се повишават, но по-бавно с 5.0% средногодишно.

Преизпълнението на приходите от ДДФЛ е средно със 7.2%, а неизпълнението е значително по-малко (-1.9%). Поради много по-големия дял на този данък (4265 млн. лв. срещу 1640 млн. лв. на КД през 2014 г.) неизпълнението на преките данъци след кризата е по-малко, отколкото на общите приходи между 2000-2014 г.

Фигура 3



Ставки и облагаема основа

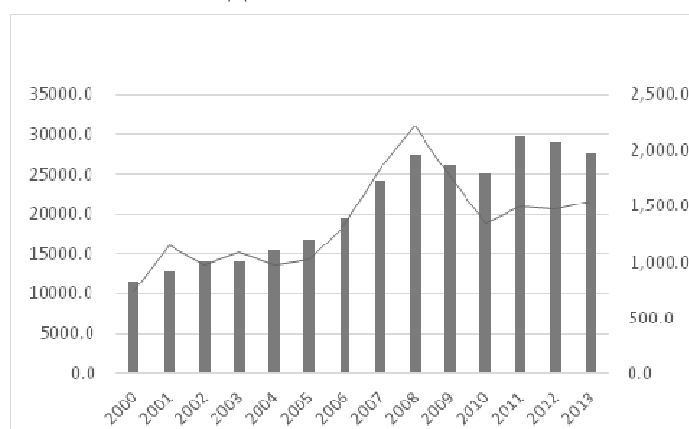
През подпериода 2001-2006 г. основният *корпоративен данък* е с една обща ставка с първоначален размер от 32.5% през 2000 г., 20% през 2001 г. и намаления през 2002, 2005 и 2006 г. до 15%.

След приемането на България в ЕС преките данъци остават свободни от регулация. От 2007 до 2014³ г. ставката става 10% и се въвежда разделение на облагането по групи и механизми, които имат слабо влияние върху общите приходи от КД:

- приходите от дивиденди и ликвидационни дялове се облагат със 7% през 2007 г., с 2% през 2008 г.⁴, и с 5%; от 2011 г. Лихвите, авторските и лицензионните възнаграждения⁵ се облагат също с 5%;
- представителните и социалните разходи, предоставени в натура, се облагат с 10%;
- Оборътът на хазарта през 2007 г. се облага с 12%⁶, а от 2010 г. – с 15%;
- През 2007-2014 г. приходите на бюджетни предприятия се облагат с 3%, а тези на общините – с 2%;
- За същия подпериод данъкът върху дейността от опериране на кораби е 10%.

Фигура 4

КД и облагаемата основа



Накъсаната и низходяща динамика на ставката на КД и въвеждането на плоското облагане обясняват значителна част от отклонението на отчетените приходи от тяхната данъчна основа. Останалата част се дължи на кризата, която причинява депресия на самата облагаема основа.

³ Закон за корпоративно подоходно облагане (ЗКПО).

⁴ ЗКПО Изм. – ДВ. бр. 110 от 2007 г. в сила от 01.01.2008 г.

⁵ ЗКПО Нов – ДВ. бр. 94 от 2010 г. в сила от 01.01.2011 г.

⁶ ЗКПО Изм. – ДВ. бр. 95 от 2009 г. в сила от 01.01.2010 г.

Общата облагаема основа на *преките данъци* е брутната добавена стойност. Нейните средни годишни темпове са 11.6% до 2008 г., като след това спадат почти 4 пъти и достигат до 3% през 2014 г. Темповете на *компенсацията на наетите лица* се понижават значително по-малко – от 11.4 на 5.9%, но при тези на *нетния оперативен излишък* спадът е чувствителен – от 12.5 на 0.5%.

Ниските темпове на *нетния оперативен излишък* след кризата се дължат най-вече на *намаляването на инвестициите*. Между 2000-2007 растежът им е 20.9% средногодишно⁷, докато през последните 8 години (вкл. 2014 г.) средния им годишен темп е отрицателен и възлиза на -1.2%. При подобни отрицателни темпове⁸ е нереалистично да се очаква нарастване на БДС вследствие на технологично развитие, на значими иновации и на работни места, които създават висока добавена стойност. Както вече беше посочено, растеж, базиран върху увеличаването на броя на наетите лица, е невъзможен поради демографски причини.

Анализът доказва, че ако целта на *въвеждането на плоския данък при корпоративното облагане* е била стимулиране на инвестициите, то *е било напълно неуспешно*. Това съвсем очевидно не е постигнато. Предимствата на ниския КД и на символичното облагане на дивидентите са незначителни, сравнени с рисковете за всеки дългосрочен бизнес проект, които поражда неподходящата за бизнес публична среда.

Фигура 5

ДДФЛ и облагаемата основа



Облагането на ДДФЛ също се разделя на два подпериода: а) 2000-2007 г., когато средната ставка на основния данък спада от 32.1% през 2000 г. до 21.5-22.1% през

⁷ Неестествено бързото увеличаване на инвестициите през периода 2005-2008 се дължи на раздуването на „балона“ на цените на недвижимата собственост и причинява висок дефицит на търговския баланс. Тези инвестиции не са повишили потенциала и конкурентоспособността на българската икономика.

⁸ Прогнозираната за 2015 г. сума на брутното образуване на основен капитал от 17 736 млн. лв. не е достатъчна само да замести амортизирания капитал, и то само в нефинансовия сектор (приблизително 120 млрд. лв.).

2005-2007 г., което предизвиква бързото покачване на доходите и нарастването на необлагаемия и облагаемия минимум; 2008-2014 г., когато доходите се облагат основно с 10%, като е премахнат необлагаемият минимум.

След 2008 г. преминаването към основната десетпроцентна ставка обяснява изоставането на приходите от ДДФЛ от тяхната облагаема основа. Изоставането се засилва до 2013 г. и намалява през 2014 г. След изоставането си през 2008-2009 г. приходите от ДДФЛ следват динамиката на облагаемата си основа. Тя се увеличава независимо от кризата и това ги прави едни от най-сигурните и стабилни постъпления в КФП.

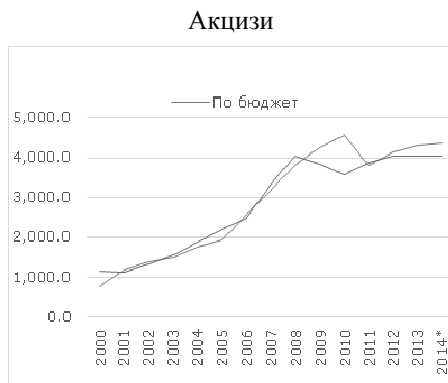
Косвени данъци

Косвените данъци общо имат дял от 53.7% (2014 г.) от всичките данъчно осигурителни приходи. През целия анализиран период приходите от тях нарастват най-бързо – 3.1 пъти, вкл. от акцизи и пътни такси – 3.6 пъти; от ДДС – над 3.1 пъти. Данъците от мита и митнически такси, които влияят незначително, спадат с 39%.

Динамиката на косвените данъци се разделя на същите два подпериода като основните приходи от ДОС, при това с още по-подчертана разлика. Цялото посочено нарастване се дължи на подпериода до кризата, когато средният темп на техния растеж е 15.7%. След 2008 г. приходите от косвени данъци остават постоянни (0.0%)

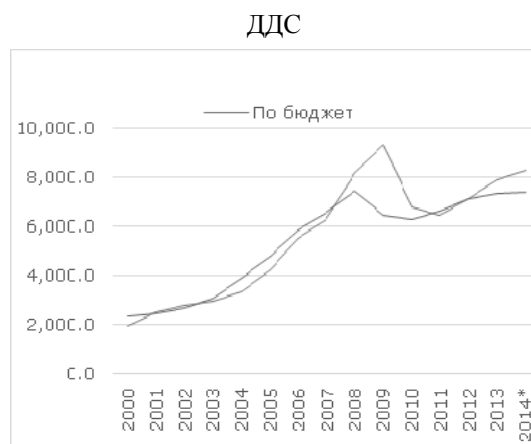
Между 2000-2014 г. косвените данъци са най-недобре планираните приходи след КД. Поради огромното си относително тегло те имат най-значителен принос както за преизпълнението, така и за неизпълнението на общите приходи от ДОС. Преизпълнението им е средно с 6.8% до 2008 г., като надвишава общото с 2 процентни пункта, а неизпълнението до 2014 г. е средно с -8.7% и е по-голямо от общото с 2.6 п. п. За това допринасят двата основни данъка – подценяването на приходите от акцизи преди кризата е средно със 7.6%, а надценяването след нея – с -7.6%; съответно подценяването на приходите от ДДС е средно с 5.6%, а надценяването след 2008 г. е средно с -8.9%.

Фигура 6



Приходите от акцизи нарастват до 2008 г. със средногодишен темп от 7.6% и след това до 2014 г. стагнират (0.1%), когато се очакват на равнището на 2008 г. Приходите от ДДС се повишават през първия подпериод средногодишно с 17.7% и практически остават постоянни през втория (0.1%). Двата данъка доминират приходите от косвените данъци, които до 2008 г. се увеличават средно с 15.7% и остават почти неизменни до 2014 г. Намалението на приходите от митата и митническите такси е значително, но поради много малкия си дял те влияят слабо върху събраното от косвените данъци.

Фигура 7



Ставките и облагаемата основа

След приемането на България в ЕС е въведена общата европейска система за отчитане, събиране и възстановяване на ДДС, и поетапни са увеличени акцизните ставки. Европейските директиви и правила превръщат по-голямата част от вноса и износа във вътрешнообщностни придобивания.

Фигура 8



Между 2000-2014 г. ставките на *акцизите* се променят най-съществено. Между 2000-2003 г. българските ставки и ред на облагане на акцизните стоки се заместват с европейските правила за облагане – отпадат стоки като вино, кафе, чай, изделия от благородни метали, лотарийни билети и хазартни игри и др. Ставките на останалите акцизни стоки – повечето въглеводородни горива, електроенергията (без тази за битови нужди), цигарите и тютюневите изделия, се покачват значително преди и след членството на България в ЕС и компенсират отпадналата данъчнооблагаема основа.

Облагаема основа на акцизите е част от междинното и крайното потребление. Оценяваме тази облагаема основа на базата на дела на разходите за акцизни стоки в потреблението на домакинските бюджети. Оценката е условна, но и представена така, картината е достатъчно красноречива – приходите от акцизи следват темповете на потреблението на акцизните стоки до 2006 г. Изпреварват го през годините на инвестиционния „балон“ и силно превишаване на вноса над износа – до 2009 г., след което през 2011-2014 г. изостават от нарастването на облагаемата си основа, при това независимо от покачването през 2010 и 2011 г. на ставките на основни акцизни стоки като електроенергията за небитово потребление, дизела, бензина и цигарите, което вероятно се дължи на влошената събираемост.

Фигура 9

ДДС и облагаема основа



През този период основната ставка на *данъка върху добавената стойност* остава неизменно 20%. През 2006 г. е направено малко изключение за туризма.⁹ Това води до зависимост на приходите от ДДС основно от динамиката на тяхната облагаема основа – „крайното потребление, изменението на запасите и превишението на вноса над износа“.

⁹ Закон за данък върху добавената стойност. Изм. – ДВ. бр. 94 от 2010 г. в сила от 01.04.2011 г. През 2006 е направено изключение за настаняване, предоставено от хотелиер, когато е част от организирано пътуване – намаление до 7%, с последващо увеличение на 9% през 2011 г.

Средногодишният темп на *крайното потребление*¹⁰, от което основно зависи облагаемата основа на косвените данъци, за последните 7 години е 2.64%, докато между 2001-2007 г. е средно 11.71%. В *изменението на запасите* се разграничават три периода: 2000-2005 г. – годишен растеж средно с 9.5% до 965 млн. лв.; 2006-2008 г. – стойности между 2488 млн. лв. и 3380 млн. лв.; 2009-2013 г. – намаление от 520 млн. лв. през 2009 г. на 169 млн. лв. през 2013 г. Ако отстраним инвестиционния „балон“, изменението на запасите е в депресия за целия период. Динамиката на *междинното потребление* повтаря тази на крайното. Според данни на НСИ за него се вижда, че между 2002-2008 г. средногодишният му темп е 17.8%, а между 2009-2012 г. е -0.2%. Облагаемите основи на косвените данъци силно са зависели от икономическата конюнктура.¹¹

Между 2004-2009 г. приходите от ДДС и от акцизите нарастват по-бързо от облагаемите основи, защото те се формират от още един съставен елемент – от разликата между вноса и износа на стоки и услуги.

Фигура 10



Ако се абстрахираме от митата и външната търговия, осъществявана от нерегистрираните данъчно лица, косвените данъци се събират от вноса. ДДС се възстановява при износ за всички износители, а акцизите не се начисляват при износ, извършван от производителите на акцизни стоки. Затова при превишаване на вноса над износа това увеличава облагаемата основа, което обяснява по-бързото нарастване на приходите от косвени данъци между 2004-2009 г.

При нулево салдо допълнителната облагаема основа за ДДС става теоретично равна на нула, а при експортноориентирана икономика – с превишаването на износа над вноса се превръща в отрицателна величина.

¹⁰ По данни на НСИ. Във всички графики на облагаемите основи за 2014 г. са включени официалните прогнозни оценки за показателите от актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2015-2017

¹¹ <http://www.nsi.bg/bg/content/2273/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

Осигурителни вноски

През периода 2000-2014 г. осигурителните вноски за ДОО нарастват 2 пъти, а здравните осигуровки за НЗОК – 2.6 пъти. Общо тези приходи се увеличават до 2008 г. средно с 8.1% и след това до 2014 г. съответно с 2.9%. Заедно с ДДФЛ те формират група приходи, които растат след началото на кризата до 2014 г.

Планирането на постъпленията от осигурителните вноски е значително по-точно, отколкото на останалите приходи от ДОС. Те имат много по-малки отклонения. Преизпълнението до 2008 г. е средно само с 1.7%, а неизпълнението до 2014 г. с -3.0%, т.е. осигурителните вноски имат стабилизиращо въздействие върху ДОС.

При *осигурителните вноски в ДОО* също се наблюдават два различни подпериода – на повишаване до 2008 г. средно с 8.7% и на по-ниски темпове до 2014 г. (1.4%). До 2008 г. те са надценявани средно с -1.3%, а след това с -5.4%. Най-значителното им неизпълнение (-14.5%) е през 2009 г.

Фигура 11



Фигури 12



Здравните осигуровки в НЗОК са най-стабилните приходи от ДОС. Те са единствените, които не се повлияват от кризата и дори нарастват по-бързо след нея, като до 2008 г. средният темп на растеж е 6.9%, а след това до 2014 г. – 8.6%.

Здравните осигуровки имат силно стабилизиращо въздействие и върху отклонението на изпълнените спрямо планираните общи осигурителни приходи. Те са единствените, които се преизпълняват през почти целия разглеждан период. До 2008 г. тяхното преизпълнение е средно с 14.8%, а след кризата продължават да се преизпълняват, но с по-бавни темпове – средно с 2.7%.

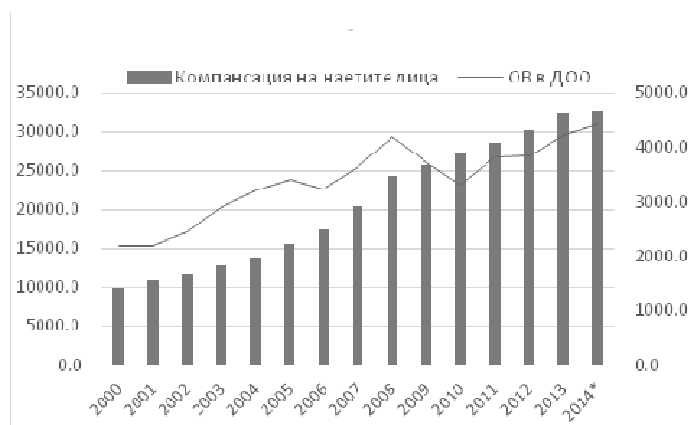
Ставките и облагаемата основа

Ставките на двете осигурителните вноски имат напълно различна динамика. Вноската за ДОО намалява постепенно от 35.7% през 2000 г. до 24% през 2008 г. След 2009 г. спада рязко и след това непрекъснато е под 20%, като клони към 18%. Изключение прави 2013 г., когато този процес временно е преустановен, след като е удвоена осигурителната вноска за лицата, които са осигурени по чл. 69 на КСО (армия, полиция, специални служби и др.)

Приходите от осигурителни вноски за ДОО се отклоняват най-силно от динамиката на своята данъчна основа. Това се дължи най-вече на намалението на средната осигурителна ставка, която е рязко понижена през 2009 г. Втората причина е, че непрекъснато се увеличава броят на лицата, родени след 1.01.1960 г., които се осигуряват за ДОО на по-ниска ставка, докато броят на родените преди тази дата, осигуряващи се на по-висока ставка за ДОО, намалява.

Фигура 13

ОВ и ДОО и облагаемата основа



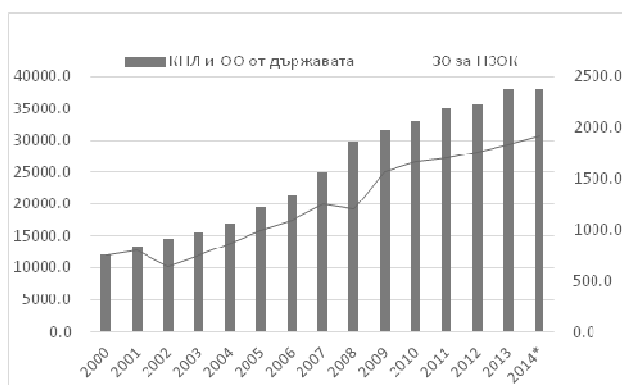
Първата причина действа и върху приходите на втория стълб на пенсионната система – задължителното допълнително пенсионно осигуряване и ограничава възможностите както на държавната така и на частната пенсионна система.

Между 2000-2007 г.¹² здравната осигуровка е 6% като от 2008 г. е единствената ставка, която нараства с 1/3 (2 п. п.), достигайки 8%.

Облагаемата основа на тези осигуровки се формира от: компенсацията на наетите лица (КНЛ) и от осигурителната основа за държавата, която се определя от броя на осигуряваните от нея лица (ученици, студенти, пенсионери) умножен с 1/2 от годишния минимален осигурителен доход по закон.¹³ От 2008 до 2014 г. вторият значително по-малък компонент на облагаемата основа намалява постоянно, поради два фактора: общото спадане на броя на осигуряваните от държавата (на юношите и младежите с -35% и на пенсионерите с -8%) и задържането със закон на минималния осигурителен доход на 240 лв./месечно.¹⁴

Фигура 14

ЗО за НЗОК и облагаемата основа



Постоянната и увеличена в началото на кризата ставка на здравната осигуровка позволява на приходите от нея да следват в общи линии динамиката на своята облагаема основа. Изоставането на отчетените приходи от здравната осигуровка след 2010 г. се дължи на: а) наличието на лица, които имат доходи, но не са здравно осигурени; б) самоосигуряващите се лица могат да избират ниска задължителна здравна осигуровка, за да си гарантират достъп до услугите на НЗОК.

Прогнози и рискове

Преки данъци. Причините за бъдещата несигурна и слаба динамика на *нетния оперативен излишък* трябва да се търсят в:

¹² Чл. 2 от Закона за бюджета на националната здравноосигурителна каса за 2009 г., в сила от 01.01.2009. обн. ДВ. бр.109 от 23 декември 2008 г.

¹³ Собствени изчисления.

¹⁴ Има едно изключение през 2011 г. поради увеличаване на необходимите години и стаж за пенсиониране.

- песимистичната перспектива за развитие на вътрешния пазар;
- намаляването на трудоспособните лица, влошаването на тяхното професионално образование, което не съответства на нуждите на пазара на труда, най-лошите здравни показатели в ЕС и масовата инвалидност;
- корупцията и некомпетентността на управлението;
- порочната съдебна власт;
- дълговете и дефицитите на банковите и финансовите системи в ЕС.

Без решителни реформи изброените причини ще потискат растежа на облагаемата основа на КД в дългосрочна перспектива и ще ограничават възможностите за ускоряване на общия икономическия растеж чрез инвестиции.

Дългосрочните факторите, които биха въздействали на *компенсацията на заетите лица*, са различни:

- Доходите ще нарастват вследствие кохезионната политика на ЕС;
- Намаляването на работоспособните лица и влошаването на качеството им ще оскъпява човешките ресурси;
- Европейската конкуренция за привличане на човешки капитал ще увеличава доходите на заетите в България.

Тези фактори определят прогноза за динамични и стабилни приходи от всяка форма на облагане на *компенсацията на заетите лица*.

Косвените данъци зависят от вътрешното потребление. Има редица дългосрочни фактори, обуславящи неговата слаба динамика.

Населението намалява вследствие на отрицателен естествен прираст и на външна емиграция. След приемането на страната ни в ЕС през 2007 г. значителен брой българи прекарват по-голяма част от годината извън страната, т.е. те не са крайни потребители. Броят на лицата в трудоспособна възраст спада най-малко с 320 000 човека. Намалението на населението от 2000 до 2013 г. със сигурност е над 9%, и то без отчитане на действителната външна миграция. Според външна оценка от юли 2014 г.¹⁵, е възможно през разглеждания период то да е дори с 12.66%.

След кризата *темповете на растеж на доходите на наетите лица се понижават двойно* – от средно 11.4% между 2000-2008 г. до 5.9% през 2009-2014 г. Освен това *потребителите застаряват*, което усилва *склонността към спестяване* на фона на намалените темпове на доходите. Все по-значителна част от забавящите темпове си доходи отиват за увеличаване на спестяванията на населението – между 2000-2014 г. те нарастват над 10 пъти (!) – от около 3730 млн. лв. през 2000 г. (13.1% от БВП) до 22 368 млн. лв. (31.7% от БВП) през 2009 г., достигайки 39 188 млн. лв. (48.2% от БВП) през 2014 г.

¹⁵ <https://www.cia.gov/index.html>.

Актуализираната национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012-2030 г.) *не цели да противодейства на критичната тенденция*. Всички национални и външни дългосрочни прогнози са песимистични и сочат намаляване и застаряване на населението.¹⁶

Самото крайно потребление не може да нарасне с толкова бързи темпове, че да генерира устойчив растеж на БВП. Темпът на крайното потребление на човек за последните 7 години е положителен (3.26%), а за периода преди тях – изключително висок (12.57%). Според данни на НСИ през 2014 г. реалното крайно потребление на човек от населението е 2.89 пъти по-голямо, отколкото през 2000 г. Ако се изчисли на базата на цитираните външни данни за броя на населението, ще се окаже, че показателят се е покачил над 3 пъти, но това не е достатъчно, за да компенсира другите отрицателни фактори. Прогнозата ни в средно- и дългосрочна перспектива е за забавена динамика и несигурни приходи от облагането на акцизните стоки и за ниски темпове на вътрешното потребление, което определя слаба динамика на приходите от ДДС.

Динамиката на търговския баланс разкрива още една причина за намаление на облагаемата основа на косвените данъци. След 2012 г. темповете на растеж на българската външна търговия спадат рязко вследствие на стагнацията на европейските пазари, депресията на икономиката ни, забавянето на крайното потребление у нас. Периодът на дефицитна външна търговия най-вероятно е отминал. В бъдеще промените в цените на енергийни суровини на световния пазар, предизвикани от две технологични революции – на добива на суров петрол и природен газ, ще понижат цените на вносните енергийни суровини, което е сред основните причини за дефицита на търговския баланс на България.

Една от малкото възможности за икономически растеж, която през следващите години ще бъде преследвана от инвеститорите и бизнеса в страната, е *нарастването на износа*. Тази дългосрочна перспектива пред търговския баланс е една от основните причини за реформа на ДДС в България. Възможно е още през 2015 г. търговският баланс да бъде положителен. Вносът ще изостава все повече от износа и това ще намалява облагаемата основа на косвените данъци, а пропуснатите акцизи и възстановяваният ДДС ще стават все по-големи. *Колкото по-успешно се решава задачата за икономически растеж чрез износа, толкова повече ще се задълбочава неефикасността на косвените данъци*.

Осигуровките

Динамиката на компенсациите на наетите лица (*доходите на осигурените лица*) е единственото изключение сред останалите данъчнооблагаеми основи. В прогнозата за приходите от ДДФЛ бяха посочени положително въздействащите дългосрочни

¹⁶ „... Не преобръщане, а забавяне на темповете на развитие, смекчаване и намаляване на негативното въздействие на демографските промени и тенденции върху стабилността на публичните финанси и социалните системи“, http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/DEMOGRAPHIC%20STRATEGY_Update.pdf.

фактори. Освен тях трябва да се очаква, че: 1) минималната работна заплата и минималният осигурителен доход ще се увеличават под въздействието на социален и синдикален натиск; 2) тези доходи ще са най-малко засегнати от колебливата и слаба динамика на вътрешното потребление; 3) те ще имат перспективи да нарастват, защото зависят от растежа на износа. Дългосрочната прогноза е за стабилни приходи в ДОО и НЗОК, но с недостатъчна динамика.

Компенсацията на наетите лица е основа за събиране на три от приходите на КФП: ДДФЛ, ОВ за ДОО и ЗО за НЗОК. Както показва анализът, само здравните осигуровки са следвали в общи линии динамиката на тези доходи, а заради данъчната и осигурителната политика останалите приходи изцяло се разминават с нея. Крайните последици от такава политика са:

Първо, *цената на труда е субсидирана от държавата*. Осигурителните вноски в НОИ не покриват разходите за пенсии по първия стълб и социалната помощ за безработица. Допълнителните трансфери и субсидии от републиканския бюджет за отчетената 2013 г. са 57.4% от общите разходи на фонд „Пенсии“ и 43.6% от тези на фонд „Безработица“, или общо 49.2% от всички разходи на ДОО. Това означава, че осигурителните вноски покриват едва половината от действително необходимото.

През 2013 г. държавата е субсидирала цената на труда с 4419.7 млн. лв., за да я намали, като за целта преразпределя 38.7% от събраните 11 422 млн. лв. ДДС и акцизи. Това е огромен по мащабите си преразпределителен процес на 20.8% от всички приходи от ДОС, който има тенденция да нараства. Той превишава почти 3 пъти приходите от КД.

Отрицателните последици от това преразпределение са в няколко посоки:

- Сигурността, образованието, здравеопазването и публичните инвестиции са недостатъчно финансирани с повече от 1/5 от приходите от ДОС.
- Изкуствено се намаляват цените на стоките и услугите, което потиска разширяването на пазара и темповете на икономически растеж.
- Изнася се добавена стойност при износ на стоки и услуги, защото са произведени със силно субсидиран труд.
- Евтиният труд възпрепятства технологичните инвестиции.
- Нарастващите държавни трансфери за ДОО увеличават дела на нееластичните и неотменимите социални разходи и унищожават възможностите да се осъществят необходимите реформи и да се създадат публични услуги и среда в съответствие с изискванията на гражданите и инвеститорите.

Влошаването на публичната среда (образование, здравеопазване, вътрешен ред и сигурност, правораздаване, инфраструктура и т.н.) е доминиращ фактор за отблъскване на стратегически инвестиции от страната.

Второ, *растежът на потреблението на домакинствата не съответства на значителната диференциация на техните доходи*, за което допринася плоският ДДФЛ. Ако целта на въвеждането му е била стимулиране на крайното потребление,

тя не е постигната. Плоският данък е стимулирал само бързо нарастване на спестяванията. Другите му последици са депресията на крайното потребление и нарастването на нетния износ на финансов капитал от България след 2011 г.

Изводи и идеи за реформи

Най-важният извод е, че поради водената между 2002-2009 г. данъчно-осигурителна политика българската икономика попада в капан на нисък растеж и губи перспективите си за качествено развитие и повишаване на конкурентоспособността. Това и в бъдеще ще намалява инвестициите в страната и ще води до стагниране на приходите от ДОС.

Другите изводи от анализа и прогнозите за основните приходи от ДОС са:

- 1) Косвените и корпоративните данъци са причинили и ще причиняват общо неизпълнение на приходите. Вътрешното потребление губи своята динамика.
- 2) Осигуровките и ДДФЛ са имали и ще продължават да имат стабилизираща роля за общите приходи от ДОС.
- 3) Субсидираната цена на труда вследствие ниски осигурителни вноски за ДОО и преразпределение на почти 39% от приходите от косвени данъци е затворила и ще продължава да затваря възможностите за икономически растеж на страната.
- 4) Недостатъчно финансираните държавни и местни разходи и нестабилните бюджети са опасен недостатък, който вече е причинил и ще причинява влошаване на публичната среда. По-нататъшното понижаване на приходите на КФП спрямо БВП ще нанася растящи вреди на гражданите и бизнеса.
- 5) Държавата скоро няма да е в състояние да бъде гарант от последна инстанция срещу общите рискове за разходите, без да увеличава публичния дълг.
- 6) ДОС е и ще става, все по-неадекватна и неефикасна за гарантиране на приходите в консолидирания бюджет, което изисква задължително нейното реформиране.

При очертаващите се перспективи и прогнози времето за извършване на нужните реформи е много малко. Управлението на нарастващите дългосрочни рискове за приходите от ДОС изисква решителни мерки. Идеите за реформи, които следват от анализите и прогнозите на приходите от ДОС, са:

Първо. Намаляване и прекратяване на преразпределителните трансфери от републиканския бюджет към ДОО чрез удължаване на годините за пенсиониране, увеличаване на осигурителните вноски за ДОО и ограничаване на социалните функции на НОИ.

Второ. Увеличаване на дела на преките данъци в приходите от ДОС чрез по-високи ставки и прогресивното облагане както на ДДФЛ, така и на КД и намаляване на ДДС.