

## РИСКОВЕ И РЕФОРМА НА ДАНЪЦИТЕ И ОСИГУРОВКИТЕ

Доц. д-р Иван Костов



*При изготвянето на тази авторска статия, безпристрастно и с респект към фактите, са взети всички мерки за осигуряване на обективна и точна информация, а данните, анализите и мненията са базирани на посочените източници по начина и обхвата, изложен в статията.*

*Авторите не носят отговорност за информация и материали, изхождащи от други източници; не носят пряка или косвена отговорност за неточно, непълно и превратно използване на информацията, представена в статията. Без тяхното изрично писмено съгласие съдържанието на статията не може да бъде променяно, преработвано, приспособявано, допълвано или от него да се изработват производни материали. Статията не е част от медийния дебат; може да се цитира само за изследователски и учебни цели.*

*За нанесените вреди се носи съответната имуществена отговорност.*



## Резюме

Анализирана е приходната данъчно-осигурителна система на страната в периода 2000-2014 г. Основните данъчни и осигурителни приходи са анализирани на основата на данните за: 1) динамика им, която разделя периода на две – преди и след кризата от 2008/2009 г.; 2) отклоненията между прогнозираните и отчетените от бюджета приходи.

Потърсени са обяснения за установените отклонения в динамиката и между прогнозите и отчетите чрез: 1) анализ на промените в данъчните и осигурителни ставки; 2) динамиката на данъчните и осигурителни основи.

Направен е анализ и на причините за специфичната динамика на приходите в Консолидираната фискална програма (КФП) на различните данъчни и осигурителни основи.

Динамиката на приходите е прогнозирана в средно и дългосрочна перспектива при действие на настоящата данъчна и осигурителна система.

Направени са изводи от проведените анализи и направените прогнози.

Аргументирани идеи за реформа на ДОС на страната, които са съобразени и произтичат от изводите.



## 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, и институциите, които извършват и контролират тези функции.

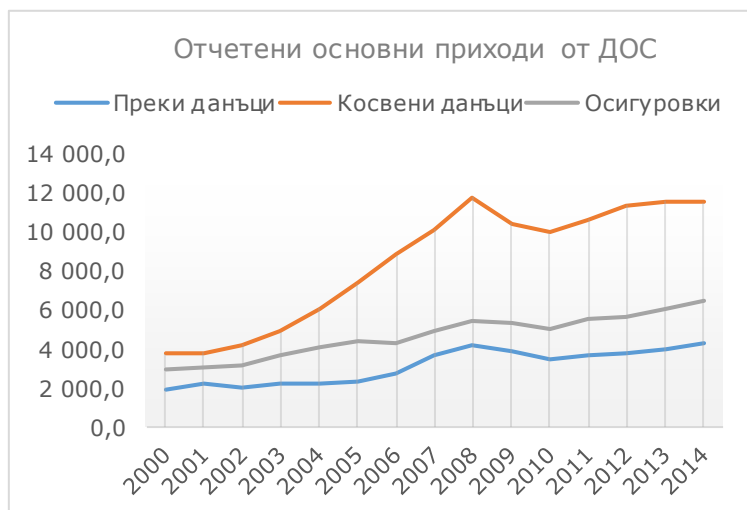
Според законите на страната облагаема основа на данъците са придобиванията, доходите, активите (имуществата) и дейностите на лицата; и на осигуровките – получените в страната лични доходи на осигурените физически лица и уредени със закон вноски от държавата.

Облагаемата основа на основните приходи от ДОС има връзка с годишните БВП, БДС и техните елементи, с активите и сделките с тях. За отделните групи приходи тази макроикономическа връзка, с известни условности, може да се представи по следния начин:

- за *преките данъци* със следните компоненти на доходите от Брутната добавена стойност (БДС): за ДДФЛ с компенсацията на наетите лица и за Корпоративния данък с нетния опериращ излишък/нетния смесен доход;
- за *косвените данъци*<sup>1</sup>: 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 ДОО – с компенсацията на наетите лица

(КНЛ) от БДС; и за ЗО за НЗОК с КНЛ и с определената със закон облагаема основа за задълженията на държавата.

Отчетените приходи в КФП<sup>2</sup> от ДОС показват два силно различаващи се подпериода между 2000-2014 г.: бързо нарастват със средни темпове 12.5% до 2008 г.; и изпадат в рецесия и стагнация след това – среден темп 0.9% до 2014 г.

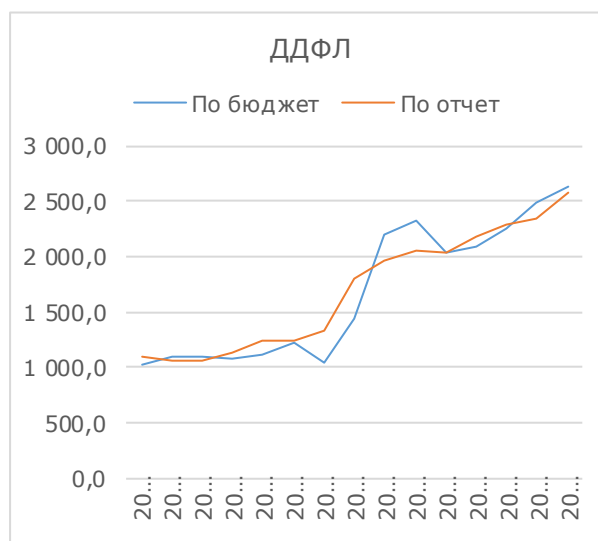


Разминаването между прогнозираните и отчетени основни приходи<sup>3</sup> в КФП повтаря двата подпериода: значително преизпълнение до 2008 г. (средно с 4.8%) и неизпълнение в следващите 6 години средно с – 6.1%. Разминаването между бюджетните прогнози и изпълнението на приходите е най-значимо в 2009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

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



### Преките данъци



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

Преките данъци до 2008 г. се преизпълняват средно с 10.4% и не се изпълняват след това до 2014 г. средно с – 5.8%.

Между 2000 – 2008 г. отчетените приходи от КД нарастват средно със 17.0%. След кризата средният темп е отрицателен -4.0%. КД 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. е средно с -10.2%. Това са най-неточно планираните приходи сред данъците и осигуровките.

Динамиката на приходите от данъците върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) е различна: те нарастват до 2008 г. средно с 8.2% и след това нарастват, но по-бавно с 5.0% средно годишно.

Преизпълнението на приходите от ДДФЛ е средно със 7.2%, а неизпълнението е значително по-малко (-1.9%). Поради много по-големия дял на ДДФЛ (4 265,0 млн. лв. срещу 1 640 млн. лв. на КД, през 2014 г.) неизпълнението на преките данъци след кризата е по-малко отколкото на общите приходи между 2000 – 2014 г.



Ставките и облагаемата основа. В 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 в 2002, 2005 и 2006 г. до 15%.

След приемането на България в ЕС преките данъци останаха свободни от регулация. От 2007 до 2014<sup>4</sup> г. ставката стана 10% и се въведе разделяне на облагането по групи и механизми,

които имат слабо влияние върху общите приходи от КД: а) Приходите от дивиденди и ликвидационни дялове се облагат със 7% през 2007 г.; с 2% през 2008 г.<sup>5</sup>, след което с 5%; от 2011 г. лихвите, авторските и лицензионните възнаграждения<sup>6</sup> се облагат също с 5%; б) Представителните и социалните разходи, предоставени в натура се облагат с 10%; в) Оборътът на хазарта в 2007 г. се облага с 12%<sup>7</sup>; от 2010 г. с 15%; г) В подпериода 2007 – 2014 г. приходите на бюджетни предприятия се облагат с 3%, а приходите на общините с 2%; д) За същия подпериод данъкът върху дейността от опериране на кораби е 10%.

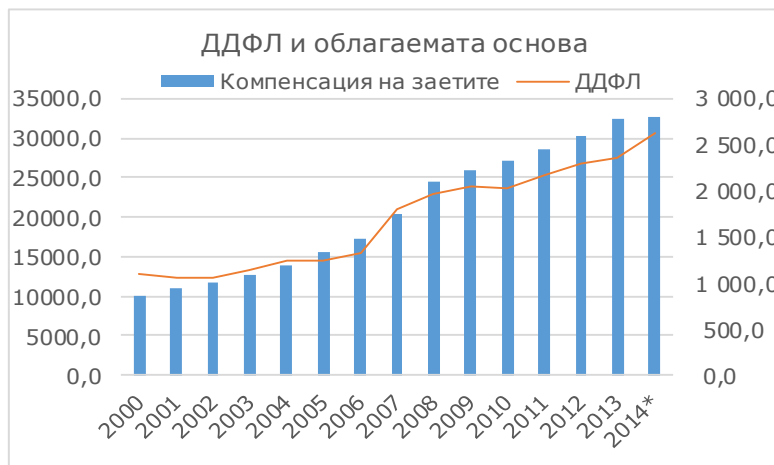
Накъсаната и низходяща динамика на ставката на КД и въвеждането на плоското облагане, обясняват значителна част от отклонението на отчетените приходи от тяхната данъчна основа. Останалата част се дължи на кризата,

която причинява депресия на самата облагаема основа.

Общата облагаема основа на *преките данъци* е Брутната добавена стойност (БДС). Нейните средни годишни темпове са 11.6% до 2008 г. и след това спадат почти 4 пъти до 3% в 2014 г. Темповете на *компенсацията на наетите лица* спадат значително по-малко от 11.4% на 5.9%, но тези на *нетния оперативен излишък* – 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% средногодишно<sup>8</sup>, докато в последните 8 години (вкл. 2014 г.) средния им годишен темп е отрицателен -1.2%. При тези отрицателни темпове<sup>9</sup> е невъзможно да се очаква растеж на БДС вследствие на технологично развитие, на значими иновации и на работни места, които създават висока добавена стойност. Както бе вече посочено, растеж вследствие нарастване 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.



Облагането на ДДФЛ също се разделя на два подпериода: а) Средната ставка на основния данък спада от 32.1% през 2000 г. до 21.5 – 22.1% през 2005 – 2007 г., когато общо взето следва бързото покачване на доходите и нарастването на необлагаемия и облагаемия минимум; б) Между 2008 – 2014 г. доходите се облагат основно с 10%, като е премахнат необлагаемия минимум.

След 2008 г. преминаването към основната 10%-на ставка обяснява изоставането на приходите от ДДФЛ от тяхната облагаема основа. Изоставането нараства до 2013 г. и намалява в 2014 г. След изоставането си в 2008/2009 г. приходите от ДДФЛ следват динамиката на облагаемата си основа. Тя нараства независимо от кризата и това ги прави едни от най-сигурните и стабилни постъпления в КФП.

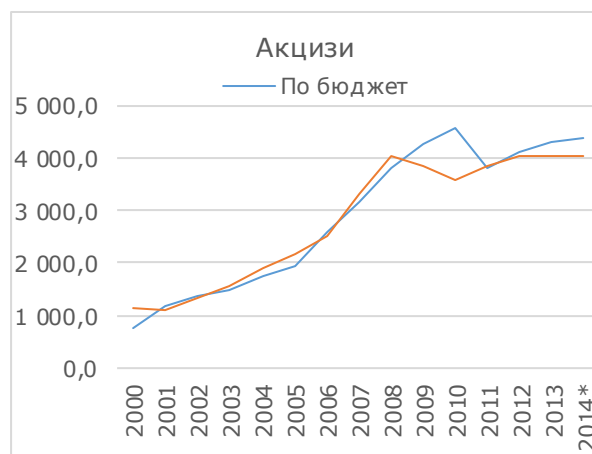
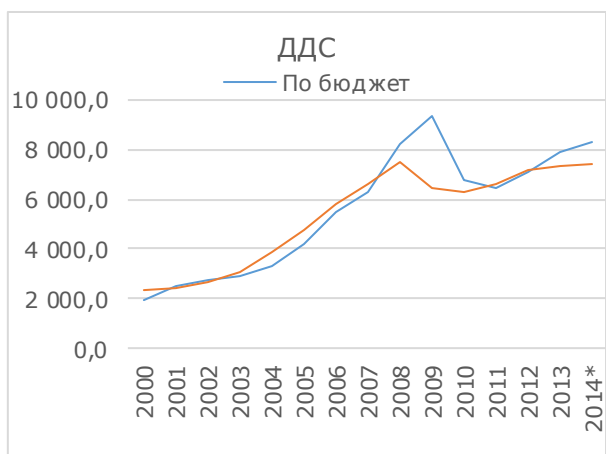


## Косвените данъци

Косвените данъци общо имат дял от 53.7% (в 2014 г.) от всичките данъчно осигурителни приходи. В целия анализиран период приходите от косвени данъци нарастват най-бързо 3.1 пъти: от Акцизи и Пътни такси – 3.6 пъти; от ДДС – над 3.1 пъти; и спадат от Мита и митнически такси с 39%, които влияят незначително.

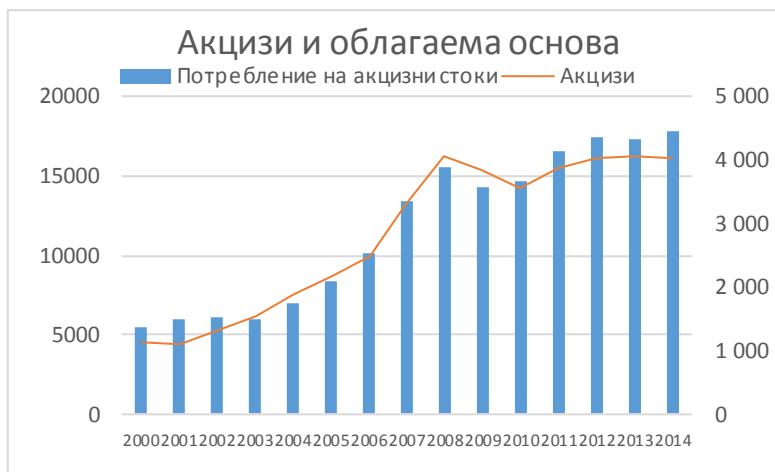
Динамиката на косвените данъци се разделя на същите два подпериода като основните приходи от ДОС, при това с още по-подчертана разлика. Цялото посочено нарастване се дължи на подпериода до кризата, когато средния темп на техния растеж е 15.7%. След 2008 г. приходите от косвени данъци остават постоянни (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 (п. п.), а неизпълнението до 2014 г. е средно с -8.7%, и е по-голямо от общото с 2.6 п. п. Приносът за това е на двата основни данъка: подценяването на приходите от Акцизи преди кризата е средно със 7.6%, а надценяването, след нея, е средно с -7.6%; съответно подценяването на приходите от ДДС е средно с 5.6%, а надценяването след 2008 г. е средно с -8.9%.



Приходите от Акцизи нарастват до 2008 г. със средногодишен темп от 7.6% и след това стагнират (0.1%) до 2014 г., когато се очакват на равнището на 2008 г. Приходите от ДДС нарастват в първия подпериод средно годишно с 17.7% и практически остават постоянни във втория (0.1%). Двата данъка доминират приходите от косвените данъци, които нарастват до 2008 г. 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 много слабо на събраното от косвените данъци.

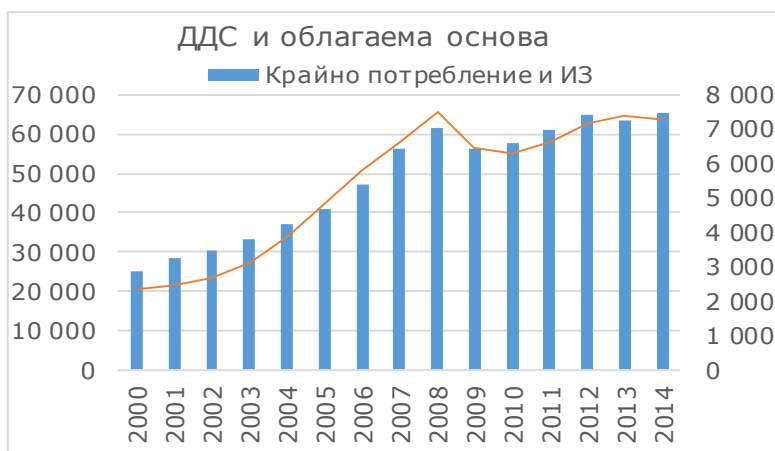
**Ставките и облагаемата основа.** След приемането на България в ЕС бе въведена общата европейска система за отчитане, събиране и възстановяване на ДДС, на етапи бяха увеличени акцизните ставки. Европейските директиви и правила превърнаха по-голямата част от вноса и износа във вътрешно общностни придобивания.



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 замества с европейските правила за облагане, като отпадат стоки като вино, кафе, чай, изделия от благородни метали, лотарийни билети и хазартни игри и др. Ставките на останалите акцизни стоки: на повечето въглеводородни горива, на електроенергията

(без тази за битови нужди), на цигарите и тютюневите изделия, се покачват значително преди и след членството на България в ЕС и компенсират отпадналата данъчно облагаема 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 така представена картината е достатъчно красноречива: приходите от Акцизи следват темповете на потреблението на акцизните стоки до 2006 г.; изпреварват го в годините на инвестиционния „балон“ и силно превишаване на вноса над износа – до 2009 г.; след което изостават от нарастването на облагаемата си основа в 2011 – 2014 г., 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.

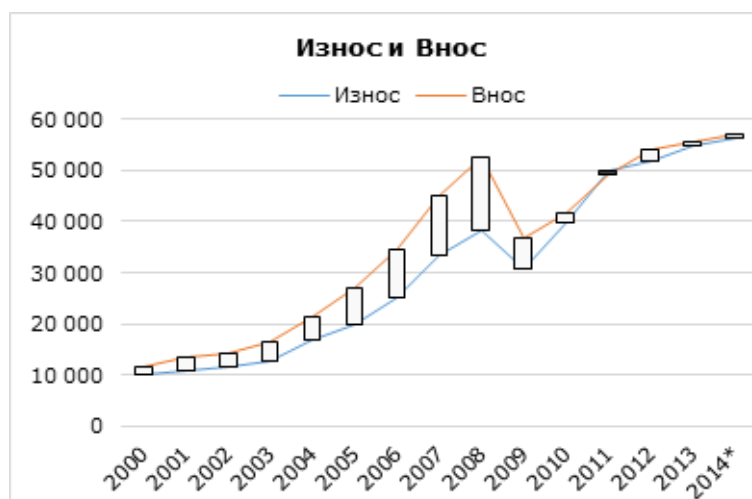


В периода основната ставка на данъка върху добавената стойност остава неизменно 20%. В 2006 г. е направено малко изключение за туризма.<sup>10</sup> Това прави приходите от ДДС зависими основно от динамиката на тяхната облагаема основа – „крайното потребление, изменението на запасите и превишението на вноса над износа“.



Средногодишният темп на *крайното потребление*<sup>11</sup>, 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: на годишен растеж средно с 9.5% 2000 – 2005 г. до 965 млн. лв.; стойности между 2 488 млн. лв. и 3 380 млн. лв. през 2006 – 2008 г.; и намаление от 520 млн. лв. в 2009 г. на 169 млн. лв. през 2013 г. Ако отстраним инвестиционният „балон“ изменението на запасите е в депресия за целия период. Динамиката на *междинното потребление* повтаря тази на крайното потребление. От известните данни<sup>12</sup> 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 зависили от икономическата конюнктура.

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



Ако се абстрахираме от митата и външната търговия, извършвана 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 и така се 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 експортно-ориентирана икономика – с превишаване на износа над вноса – се превръща в отрицателна величина.



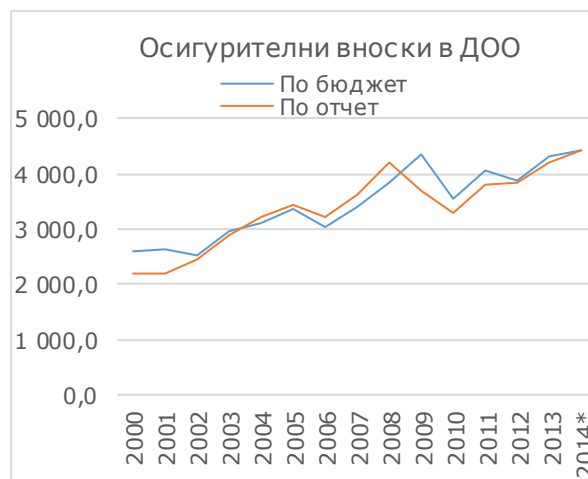
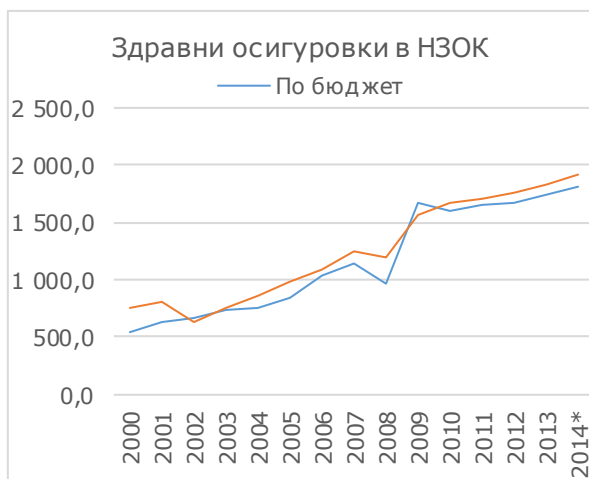
### Осигурителните вноски

В периода 2000 – 2014 г. осигурителните вноски за ДОО нарастват 2 пъти, а здравните осигуровки за НЗОК – 2.6 пъти. Общо тези приходи нарастват до 2008 г. средно с 8.1% и след това до 2014 г. средно с 2.9%. Те, заедно с ДДФЛ 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 ДДС. Те имат много по-малки отклонения. Преизпълнението до 2008 г. е средно само с 1.7%, а

неизпълнението до 2014 г. е средно с -3.0%. Осигурителните вноски са имали стабилизиращо въздействие върху ДОС.

Осигурителните вноски в ДОО също имат два различни подпериода: на нарастване до 2008 г. средно с 8.7% и на по-ниски темпове до 2014 г. (1.4%).

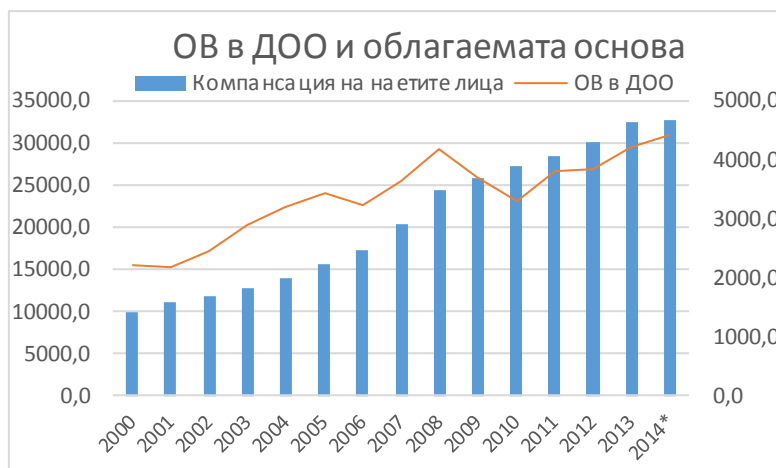


Осигурителните вноски за ДОО са надценявани средно с -1.3% до 2008 г. и средно с -5.4% след това. В 2009 г. е най-значителното им неизпълнение (-14.5%).

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. Средният им темп на растеж до 2008 г. е 6.9%, а след това до 2014 г. е 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 период от 2000 до 2014 г. Тяхното преизпълнение до 2008 г. е средно с 14.8%. 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:

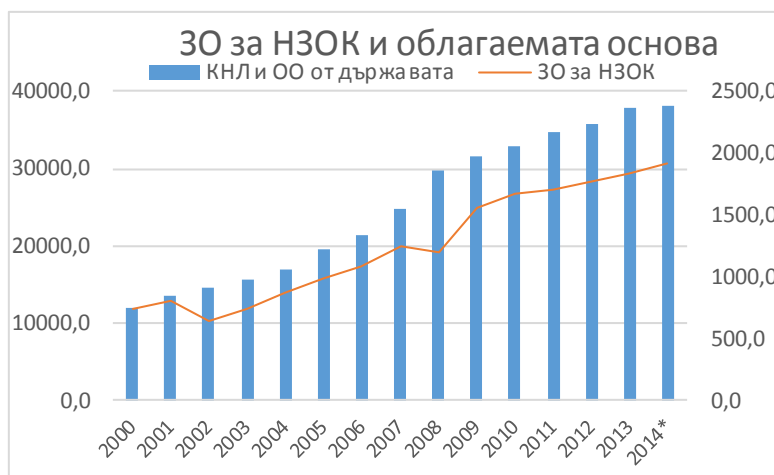


Вноската за ДОО намалява постепенно от 35.7% през 2000 г. до 24% през 2008 г. След 2009 г. спада рязко и след това непрекъснато<sup>13</sup> е под 20% като клони към 18%. Изключение прави 2013 г., когато този процес временно е преустановен, след като е удвоена осигурителната вноски за лицата, които са осигурени по чл. 69 на КСО (армия, полиция, специални служби и др.)

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

Първата причина действа едновременно 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.

Здравната осигуровка е 6% между 2000 – 2007<sup>14</sup>, като от 2008 г. е единствената ставка, която нараства с 1/3-та (2 п. п.) и става 8%.



Облагаемата основа на тези осигуровки се формира от: а) компенсацията на наетите лица (КНЛ) и, б) осигурителната основа за държавата, която се определя от броя на осигуряваните от държавата лица (ученици, студенти, пенсионери) умножен с 1/2 от годишния минимален осигурителен доход по закон<sup>15</sup>. Втората, значително по-малка компонента на облагаемата основа намалява постоянно в

периода от 2008 до 2014 г. поради два фактора: а) общото намаляване на броя на осигуряваните от държавата (на юношите и младежите с -35%, и на пенсионерите с -8%); б) задържането със закон на минималния осигурителен доход на 240 лв./месечно.<sup>16</sup>

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. Причините за изоставането на отчетените приходи от здравната осигуровка след 2010 г. следва да се търсят в: а) наличие на лица, които имат доходи, но не са осигурени здравно; б) самоосигуряващите се лица могат да избират ниска задължителна здравна осигуровка, за да си гарантират достъп до услугите на НЗОК.



## Прогнози и рискове

**Преките данъци.** Причините за бъдещата несигурна и слаба динамика на нетния оперативен излишък следва да се търсят в: 1) песимистичната

перспектива за развитие на вътрешния пазар; 2) 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; 3) корупцията и некомпетентността на управлението; 4) порочната съдебна власт; 5) дълговете и дефицитите на банковите и финансови системи в ЕС. Без решителни реформи тези 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 ще въздействат на *компенсацията на заетите лица* са различни: 1) Доходите ще нарастват вследствие кохезионната политика на ЕС; 2) Намаляването на работоспособните лица и влошаването на качеството им ще оскъпява човешките ресурси; 3) 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 за 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 повечето дни от годината извън страната и тогава не са крайни потребители. Лицата в трудоспособна възраст намаляват най-малко с 320000 души. Намалението на населението от 2000 до 2013 г. е със сигурност над 9% и то без отчитане на действителната външна миграция. Възможно е да е вярна една външна оценката от юли 2014 г.<sup>17</sup>, която сочи намаление в посочения период с 12.66%.

След кризата *темповете на растеж на доходите на наетите лица се снижават двойно* – от средно 11.4% между 2000 – 2008 г. до средно 5.9% в 2009 – 2014 г. Освен това *потребителите застаряват* и това усилва *склонността към спестяване* на фона на намалените темпове на доходите. Все по-значителна част от тези, забавящи темповете си, доходи отиват за увеличение на спестяванията на населението – между 2000 – 2014 г. те нарастват над 10 пъти (!): от около 3 730 млн. лв. през 2000 г. (13.1% от БВП) стават 22 368 млн. лв. (31.7% от БВП) в 2009 г. и достигат 39 188 млн. лв. (48.2% от БВП) в 2014 г.

Актуализираната национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012 – 2030 г.)<sup>18</sup> *не цели да противодейства на критичната тенденция*. Всички национални и външни дългосрочни прогнози са песимистични. Те сочат намаляване и застаряване на населението.

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 данните на НСИ в 2014 г. реалното крайно потребление на човек от населението е 2.89 пъти по-голямо отколкото в 2000 г. Ако се изчисли на базата на цитираните външни данни за броя на

населението, показателят ще се окаже нараснал над 3 пъти. Но това не е достатъчно, за да компенсират другите отрицателни фактори. Прогнозата ни е, че средносрочната и дългосрочна перспектива сочи 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. Темповете на растеж на българската външна търговия рязко намаляват след 2012 г. вследствие на стагнацията на европейските пазари, депресията на нашата икономика, забавянето на българското крайно потребление. Периодът на дефицитна външна търговия най-вероятно е отминал. В бъдеще промените в цените на енергийни суровини на световния пазар, които са предизвикани от две технологични революции на добива на суровия петрол и природния газ, ще намалят цените на вносните енергийни суровини – една от основните причини за дефицита на търговския баланс на България.

Една от малкото възможности за икономически растеж е *нарастването на износа*. В следващите години тази възможност ще бъде преследвана от инвеститорите и бизнеса в страната. *Тази дългосрочна перспектива пред търговския баланс е една от основните причини за реформа на ДДС на страната*. 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. Пропуснатите Акцизи и възстановяванията 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 данъчно облагаеми основи. В прогнозата за приходите от ДДФЛ бяха посочени положително въздействащи дългосрочни фактори. Освен тях следва 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-слабо 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. Заради данъчната и осигурителна политика останалите приходи изцяло се разминават с тази динамика. Крайните последици от тази 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 разходите на фонд „Безработица“ или общо 49.2% от всички разходи на ДОО. Това означава, че осигурителните вноски покриват едва половината от

действително необходимото.

В 2013 г. държавата е субсидирала цената на труда с 4 419.7 млн. лв., за да я намали, като преразпределя за целта 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: 1) Сигурността, образованието, здравеопазването и публичните инвестиции са недостатъчно финансирани с повече от 1/5 от приходите от ДОС; 2) Изкуствено се намаляват цените на стоките и услугите, което потиска разширяването на пазара и темповете на икономически растеж; 3) Изнася се добавена стойност при износ на стоки и услуги, защото са произведени със силно субсидиран труд; 4) Евтиният труд пречатства технологичните инвестиции; 5) Нарастващите държавни трансфери за ДОО, увеличават дела на нееластичните и неотменими социални разходи; жертват 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 пр.) 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 заслуга има 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 е попаднала в капан на нисък растеж и е загубила 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 данъци 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 има много малко време за извършване на нужните реформи. 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 дела на преките данъци в приходите от ДОС чрез: по-високи ставки и прогресивното облагане на ДДФЛ; по-високи ставки и прогресивно облагане на КД; и намаляване на ДДС.*

**Бележки:**

<sup>1</sup> \*Данните за годината са по оценка. Всички останали изходни данни са от НСИ, МФ, НОИ и НЗОК.  
<http://www.minfin.bg/bg/page/774>

<sup>2</sup> Министерство на финансите, <http://www.minfin.bg/bg/page/4>

Показатели/Периоди	Отчет 2014*-2000	Среден темп 2000-2008	Среден темп 2008-2014
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%	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%

Източници: МФ. НОИ. НЗОК. Прогнози на ЛУР и изчисления на автора

<sup>3</sup>

Показатели/Периоди	Изпълнение 2000-2008	Изпълнение 2008-2014
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. Изчисления на Автора.

<sup>4</sup> [ЗКПО](#)

<sup>5</sup> ЗКПО Изм. - ДВ. [бр. 110](#) от 2007. в сила от 01.01.2008г.

<sup>6</sup> ЗКПО Нов - ДВ. [бр. 94](#) от 2010. в сила от 01.01.2011г.

<sup>7</sup> ЗКПО Изм. - ДВ. [бр. 95](#) от 2009. в сила от 01.01.2010г.

<sup>8</sup> Неестествено бързото нарастване на инвестициите в 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 увеличили потенциала и конкурентоспособността на българската икономика.

<sup>9</sup> Прогнозираната за 2015 сума на брутно образуване на основен капитал 17 736 млн. лв. не е достатъчна само да замести амортизирания капитал и то само в нефинансовия сектор (≈ 120 млрд. лв.)

<sup>10</sup> ЗДДС Изм. - ДВ. [бр. 94](#) от 2010. в сила от 01.04.2011г. В 2006 е направено изключение за настаняване.



предоставено от хотелиер. когато е част от организирано пътуване - намаление до 7%, с последващо увеличение на 9% през 2011г.

<sup>11</sup> Източници НСИ. Във всички графики на облагаемите основи за 2014 са включени официалните прогнозни оценки за показателите от Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2015-2017

<sup>12</sup> <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>

<sup>13</sup> С изключение в 2013 вследствие удвояване вноските на лицата. които се пенсионират по чл.69 от КСО

<sup>14</sup> чл. 2 от [Закон за бюджета на националната здравноосигурителна каса за 2009 г.](#) в сила от 01.01.2009. обн. ДВ. бр.109 от 23 декември 2008г.

<sup>15</sup> Изчисленията са на Автора.

<sup>16</sup> Има едно изключение през 2011 поради нарастване на необходимите години и стаж за пенсиониране.

<sup>17</sup> <https://www.cia.gov/index.html>

<sup>18</sup> „... 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](http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/DEMOGRAPHIC%20STRATEGY_Update.pdf)