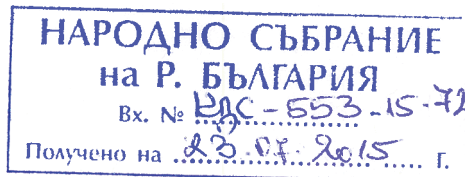




РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 01-00-201

София, 22.05.2015 г.



ДО
Г-Н ИВАН ЧОЛАКОВ
ЗАМЕСТНИК- ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ВЪПРОСИТЕ НА
ДЕЦАТА, МЛАДЕЖТА И СПОРТА
43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица, № 554-01-85, внесен от н.п. Михаил Миков и група народни представители

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЧОЛАКОВ,

В отговор на Ваше писмо № КДС-553-15-72/15.07.2015 г., относно законопроект за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица, № 554-01-85, внесен в Народното събрание на 30.04.2015 г. от н.п. Михаил Миков и група народни представители, Министерство на финансите изразява следното становище:

С проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) се предлага въвеждането на прогресивна скала при авансовото облагане на доходите от трудови правоотношения и при годишното облагане на доходите от трудови правоотношения и от стопанска дейност, като за целта се предлагат изменения и допълнения в разпоредбите на чл. 42 и чл. 48 от ЗДДФЛ, както следва:

„Чл. 42 (4) Размерът на дължимия данък за доходи от трудови правоотношения се определя съгласно следната таблица:

Месечна данъчна основа (след намаления)	Данък
до размера на минималната месечна работна заплата	необлагаеми
над минималната месечна работна заплата - до 1000 лв.	10 на сто за горницата над минималната месечна работна заплата
от 1000 до 2000 лв.	данъкът по предходния ред плюс 17 на сто за горницата над 1000 лв.

от 2000 до 5000 лв.	данъкът по предходния ред плюс 22 на сто за горницата над 2000 лв.
от 5000 до 10000 лв.	данъкът по предходния ред плюс 25 на сто за горницата над 5000 лв.
над 10000 лв.	данъкът по предходния ред плюс 27 на сто за горницата над 10000 лв.
доходи, придобити като морско лице	1 на сто

“Чл. 48 (1) Размерът на данъка върху общата годишна данъчна основа по чл. 17 се определя по следната таблица:

Обща годишна данъчна основа	Данък
до 3600 лв.	необлагаеми
от 3600 до 12000 лв.	10 на сто за горницата над 3600 лв.
от 12000 до 24000 лв.	840 лв. плюс 15 на сто за горницата над 12000 лв.
от 24000 до 60000 лв.	2640 лв. плюс 20 на сто за горницата над 24000 лв.
от 60000 до 120000 лв.	9840 лв. плюс 25 на сто за горницата над 60000 лв.
над 120000 лв.	24840 лв. плюс 27 на сто за горницата над 120000 лв.

Съгласно предложените промени се предвижда замяна на данъка в размер на 10 на сто и въвеждане на прогресивна скала на данъчно облагане. Едновременно с това, при годишното облагане на доходите се въвеждат данъчни облекчения за данъчно задължени лица, които имат деца и не са с отнети родителски права, като предложения в проекта необлагаем минимум от 3600 лв. се завишава с 15 на сто за първо дете и с още 10 на сто – за второ дете.

Министерство на финансите не подкрепя проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица, с който се предлага въвеждане на прогресивно данъчно облагане за доходите на физическите лица, което да замени пропорционалният данък със следните мотиви:

До 31 декември 2007 година е в сила режим на прогресивно данъчно облагане на доходите на физическите лица. От 1 януари 2008 г. е променен режимът на облагане на доходите на физическите лица и е въведен пропорционален данък в размер на 10 на сто. Пропорционалният данък е въведен с цел:

- стимулиране на икономическия растеж, инвестициите, заетостта и спестяванията;
- подобряване събираемостта на данъците върху доходите на физическите лица и увеличаване на бюджетните приходи;
- намаляване дела на укритите доходи и данъци;
- елиминиране на възможностите за отклонение от данъчно облагане чрез използване на различни схеми за данъчно планиране;
- опростяване на данъчната система и подобряване на нейната ефективност;
- намаляване на административната тежест и разходите на физическите лица;

- намаляване разходите на приходната администрация за администриране на данъците върху доходите на физическите лица;
- намаляване на данъчната тежест;
- елиминирание на двойното данъчно облагане.

Анализ на бюджетните приходи от ДДФЛ

ДДФЛ	Бюджетни приходи от данъци върху доходите на физическите лица за периода 2006-2014 г. в млн. лв.								
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
ДДФЛ	1324,6	1808,7	1971,5	2051,1	2031,2	2179,6	2297,7	2348,5	2596,6

От анализа е видно, че въведеният пропорционален данък е довел до значително увеличаване на бюджетните приходи. Увеличението на бюджетните приходи основно е в резултат на намаляване дела на укритите доходи.

Предложеният със законопроекта механизъм за изчисляване на годишния данък по ЗДФЛ, освен че в значителна степен ще затрудни администрирането на данъка, съдържа и следните недостатъци:

1. Предложение за въвеждане на ново данъчно облекчение за деца при запазване на съществуващите облекчения за деца по чл. 22в и 22г от действащия закон

С чл. 48, ал. 2 от законопроекта се предвижда въвеждане на ново данъчно облекчение за деца, при запазване на съществуващите облекчения за деца по чл. 22в и 22г от ЗДФЛ. Тъй като с проекта не се предвижда отмяна на действащите данъчни облекчения за деца ще е налице двойно данъчно облекчение за деца.

2. Комбинирани разпоредби, регламентиращи едновременно прогресивна скала на данъчно облагане и данъчно облекчение за деца

Със законопроекта се предвижда разпоредбите, регламентиращи въвеждането на прогресивна скала на данъчно облагане да включват едновременно и въвеждането на данъчно облекчение за деца.

Данъчното облекчение за деца не е ясно и достатъчно добре формулирано. Не са регламентираны условия за ползване на данъчното облекчение за деца, както и лицата, които могат да ползват облекчението.

Подобни комбинирани разпоредби ще доведат до правна несигурност и липса на яснота за физическите лица и приходната администрация при практическото прилагане на законовите разпоредби. Създаването на неяснота, относно прилагането на законовите разпоредби, както от лицата, така и от администрацията ще доведе до съдебни спорове, респективно до допълнителни разходи.

3. Проблеми, свързани с авансовия данък

Доходите от стопанска дейност на физически лица, които не са търговци по смисъла на Търговския закон (извънтрудови правоотношения, упражняване на свободна професия, занаятчийска дейност и др.) ще се облагат авансово по досегашния ред, тъй като проекта не предвижда промяна в разпоредбата на чл. 43 от ЗДФЛ. По този начин ще се усложни процеса на годишно облагане и деклариране на доходите, тъй като ще са налице значителни различия между авансово удържания и дължимия годишен данък, а именно:

- суми в голям размер на данък за възстановяване - за лицата с по-ниски доходи;
- значителни суми за довносяне – за лицата с по-високи доходи.

4. Проблеми, свързани с определяне на годишния данък

Проектът предвижда данъкът върху общата годишна данъчна основа по чл. 17 от ЗДДФЛ да се определя по прогресивна скала, като се въвежда необлагаем минимум от 3600 лв., а в зависимост от размера на общата годишна данъчна основа са предложени различни данъчни ставки (от 10 до 27 на сто). Същевременно в проекта е посочено, че не се признава необлагаем минимум за доходи от наем или от друго възмездно предоставяне за ползване на права или имущество, за доходи от прехвърляне на права или имущество и за доходи от други източници. Следва да се отбележи, че тези доходи, се включват в сумата на годишните данъчни основи по чл. 17 от ЗДДФЛ и съответно се облагат с данък върху общата годишна данъчна основа. Ето защо, при прилагането на предложения в законопроекта механизъм ще възникнат неясноти и трудности при изчисляването на дължимия данък. Нещо повече, законопроекът не предвижда ясни правила за определянето на дължимия от лицата данък, което може да бъде представено с един, често срещан в практиката пример:

Ако едно физическо лице получава доходи от трудови правоотношения, за които е формирана годишна данъчна основа в размер на 5 000 лв. и доходи от наем, за които е изчислило годишна данъчна основа – 4 000 лв., то общата му годишна данъчна основа ще бъде 9 000 лв. Възниква въпросът, как тези доходи ще бъдат обложени по предложената скала.

Прилагането на чл. 48, ал. 1 от законопроекта означава, че лицето ще дължи данък в размер на 540 лв. (10 на сто за горницата над 3600 лв.). Но тази разпоредба е в противоречие с чл. 48, ал. 3 от законопроекта, където е указано, че за доходите от наем необлагаем минимум не следва да се прилага. Тъй като в законопроекта не е регламентиран начина, по който да се игнорира необлагаемия минимум или част от него по отношение на доходите от наем, подобно противоречие ще доведе до неединна практика и проблеми при прилагането му, както от задължените лица, така и от приходната администрация.

5. Проблеми, свързани с единната сметка

С проекта се предлага надвнесеният за данъчната година данък, да може да се приспада от следващи авансови и годишни вноски за този данък, дължим от едноличен търговец.

Въпреки, че в проекта не е уточнено, може би се има предвид „данъка върху годишната данъчна основа по чл. 28 от ЗДДФЛ“. Тази неяснота, не е единственият недостатък на предложения механизъм. Механизмът е в противоречие с въведения от 2013 г. принцип за плащане на дължимите данъци по „една сметка“. Успоредно със създаването на възможност за прихващане на надвнесения данък върху годишната данъчна основа по чл. 28 от ЗДДФЛ е необходимо да се предвиди промяна в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс за превеждането му в отделна сметка, което ще затрудни като цяло неговото администриране и ще увеличи, свързаните с това разходи на администрацията и на данъчно задължените лица. В тази връзка следва да се уточни, че едноличните търговци правят авансови вноски по реда и при условията на ЗКПО, който съдържа достатъчно гъвкави правила за регулиране на дължимите авансови вноски.

6. Усложняване на данъчната система и увеличаване на административната тежест за физическите лица

Въвеждането на прогресивно данъчно облагане ще доведе до усложняване на данъчната система и до увеличаване на административната тежест и разходите на физическите лица. Степента на сложност на данъчната система и административната тежест са основните фактори, които оказват влияние върху доброволното изпълнение на данъчните задължения.

7. Увеличаване на данъчната тежест и разходите за изпълнение на данъчните задължения от физическите лица

Въвеждането на прогресивно данъчно облагане ще доведе до значително увеличаване на данъчната тежест за данъкоплатците, на които основно се разчита да стимулират икономическия растеж, а именно лицата с по-високи доходи.

Прекомерно високата данъчна тежест по отношение на дължимите данъци и свързаните с това разходи за изпълнение на данъчните задължения са факторите, които оказват влияние върху решенията на лицата да осъществяват дейността си в сенчестата икономика с оглед избягване на тези разходи.

8. Увеличаване на разходите за администриране на данъците върху доходите на физическите лица

Въвеждането на прогресивно данъчно облагане ще доведе до увеличаване на разходите на приходната администрация за администриране на данъците върху доходите на физическите лица.

Въвеждането на прогресивно данъчно облагане на доходите на физическите лица не следва да се разглежда изолирано, а трябва да бъде съобразено както с основните принципи за ефективност на данъчната система, така и с провежданата данъчна политика.

Прилаганата дългогодишна данъчна политика в България в областта на прякото данъчно облагане е за ниски ставки на преките данъци (корпоративни данъци и данъци върху доходите на физическите лица), широка данъчна основа и малко на брой данъчни преференции като основен стимул за икономически растеж, инвестиции и заетост.

Анализът на данъчните системи на други държави-членки на ЕС, показва че в държавите с по-високи ставки за преките данъци са налице значителен брой данъчни преференции и облекчения, намалени данъчни ставки, както и освобождаване от облагане на определени категории доходи и печалби. Всяка държава преценява какъв да бъде моделът на данъчната система, съобразно приоритетните области и икономическо развитие.

За да бъде данъчната система ефективна трябва да бъде съобразена със следните основни принципи:

- равнопоставеност и справедливост на облагането с данъци;
- сигурност за данъкоплатците;
- неутралност;
- прозрачност и разбираемост на данъчните разпоредби;
- опростеност и лесната за прилагане;
- икономичност при плащането на данъци;
- ефективност при събирането на данъци;
- осигуряване на определените бюджетни приходи;
- увеличаване на икономическия растеж и ефективността.

Следва да се отбележи, че Европейската комисия в свои проучвания и документи отчита, че структурата на българската данъчна система е благоприятна за стимулиране на инвестициите и заетостта, тъй като основните приходи за бюджета са от косвени данъци, а не от преки данъци.

Бюджетен ефект от предложението за въвеждане на прогресивно данъчно облагане и данъчното облекчение за деца

Данъкът върху доходите на физическите лица е третият по значение източник на приходи в държавния бюджет.

Съгласно чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове и чл. 73, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, мотивите към проекта на нормативен акт следва да съдържат: причините, които налагат приемането на законодателната промяна; целите които се поставят с предложението; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, **включително финансовите**, ако има такива и анализ на съответствието с правото на ЕС.

В мотивите към законопроекта е посочено, че бюджетният ефект от въвеждането на прогресивно подоходно облагане ще бъде положителен в размер на 200 млн. лв. годишно. Следва да се отбележи, че в мотивите не се съдържа информация за използваните данни и параметри, въз основа на които е изготвена оценката на ефекта върху бюджетните приходи от вносителите, което поставя въпроса, доколко същата е реалистична.

Въвеждането на необлагаем минимум в комбинация с данъчно облекчение за деца ще доведе до значително намаление на бюджетните приходи, което поставя въпроса за тяхното компенсиране.

Следва да се отбележи, че предложените със законопроекта промени в разпоредбите на чл. 42, ал. 4 и чл. 48, ал. 1 не са синхронизирани, тъй като от една страна за целите на авансовото облагане, като необлагаем доход е посочен доход в размер до минималната месечна работна заплата (340 лв. към датата на внасяне на законопроекта в Народното събрание), а от друга страна е посочен необлагаем годишен доход в размер на 3600 лв., чийто размер е по-малък от 12 месечни минимални работни заплати.

След внасяне на законопроекта в Народното събрание от Министерство на финансите е изготвена оценка на бюджетния ефект, който е загуба в размер на **367,4 млн. лв., в т.ч. 329,9 млн. лв. ефект от необлагаемия минимум и 37,5 млн. лв. ефект от данъчното облекчение за деца**. Максималният годишен бюджетен ефект е изчислен на база на следните данни: минимална месечна работна заплата – 340 лв., съответно необлагаем годишен доход 4080 лв. (12 x 340 лв. = 4080 лв.), максимален размер на осигурителния доход – 2600 лв. и лични осигурителни вноски в размер на 12,9%. При изчисляване на бюджетния ефект е взето предвид и предлаганото данъчно облекчение за деца, като ефектите от данъчното облекчение са изчислени на база данни от Националния статистически институт за броя деца.

Тъй като в законопроекта е предвидено промените да влязат в сила от 1 януари 2016 г. допълнително е оценено въздействието върху бюджетните приходи при следните допускания:

При минимална месечна работна заплата – 380 лв. (в сила от 1 юли 2015 г.)

Прогнозният максимален ефект за бюджета е загуба в размер на **462,9 млн. лв.**, в т.ч. 421,1 млн. лв. ефект от необлагаемия минимум и 41,8 млн. лв. ефект от данъчното облекчение за деца.

При минимална месечна работна заплата – 420 лв. (заложен размер в основните допускания в средносрочната бюджетна прогноза за 2016-2018 г.)

Прогнозният максимален ефект за бюджета е загуба в размер на **555,0 млн. лв.**, в т.ч. 512,3 млн. лв. ефект от необлагаемия минимум и 42,7 млн. лв. ефект от данъчното облекчение за деца.

Следва да се отбележи, че независимо от размера на минималната месечна работна заплата, който се ползва само за целите на авансовото облагане, ако при годишното облагане се запази необлагаем минимум в размер на 3600 лв. (т.е. месечен доход в размер на 300 лв.) ефекта за бюджета е загуба в размер на 271,7 млн.лв. в т.ч. 238,7 млн. лв. ефект от необлагаемия минимум и 33 млн. лв. ефект от данъчното облекчение за деца.

Предложението за въвеждане на необлагаем минимум, включително с данъчно облекчение за деца ще доведе до **необлагане на доходите на над 1 100 хил. физически лица.**

Бюджетната загуба може да бъде компенсирана само или с увеличение на данъчната ставка на други данъци – преки или косвени, или със значително увеличаване на размера на данъка по етажите на прогресивната скала.

МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ:

ВЛАДИСЛАВ БОРАНОВ

