



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 01-00 - 113

София, 06.04 2016 г.

ДО
Г-ЖА МЕНДА СТОЯНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ
43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица, № 654-01-36, внесен в Народното събрание на 17.03.2016 г. от н.п. Михаил Миков и група народни представители

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО СТОЯНОВА,

В отговор на Ваше писмо с изх. № КБФ-653-02-35/23.03.2016 г. относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица, № 654-01-36, внесен в Народното събрание на 17.03.2016 г. от н.п. Михаил Миков и група народни представители, Министерство на финансите изразява следното становище:

Министерство на финансите не подкрепя Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица със следните мотиви:

1. Със законопроекта се предлага създаване на чл.18а в Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ), с който да бъде въведено данъчно облекчение за минимални доходи от трудови правоотношения. Облекчението предвижда:

- месечната данъчна основа за доходите от трудови правоотношения да се намалява с размера на минималната месечна работна заплата, установена за страната за съответната данъчна година или за съответния период от нея;
- годишната данъчна основа за доходите от трудови правоотношения да се определя като сборът на всички доходи от трудови правоотношения през годината, да се намалява със сбора на минималните месечни работни заплати, определени за страната за съответната данъчна година или за съответния период от нея, през който данъчно задълженото лице е получавало трудови доходи.

В законопроекта е посочено, че данъчното облекчение за минимални трудови доходи се ползва допълнително и независимо от ползването на други данъчни облекчения.

Следва да се отбележи, че тъй като законопроектът не предвижда никакви ограничения по отношение на лицата, които имат право да ползват предложеното данъчно облекчение, това означава, че всяко лице, което има доходи от трудови правоотношения, независимо от размера им, ще има право да ползва предложеното намаление при определянето на месечната данъчна основа. Въпреки, че се предлага изключително широко прилагане на данъчното облекчение, в мотивите към законопроекта вносителите не са посочили аргументи за въвеждането му.

2. При авансовото облагане на доходите от трудови правоотношения, в чл. 42 от ЗДДФЛ се предлага въвеждане на прогресивна скала за облагане на месечната данъчна основа (след приспадане на задължителните осигурителни вноски и предвидените в закона данъчни облекчения, включително облекчението за минимални трудови доходи).

Съгласно предложената със законопроекта разпоредба на чл. 42, ал. 4, размерът на дължимия данък се определя, съгласно следната таблица:

Месечна данъчна основа след намаления по ал. 2 и 3	Данък
до размера на минималната месечна работна заплата, установена за страната	необлагаем доход от трудови правоотношения – данък нула
над размера на минималната месечна работна заплата, установена за страната до 1000 лв.	10 на сто за горницата над минималната месечна работна заплата, установена за страната
от 1000 до 2000 лв., вкл.	данъкът по предходния ред плюс 15 на сто за горницата над 1000 лв.
от 2000 до 5000 лв., вкл.	данъкът по предходния ред плюс 20 на сто за горницата над 2000 лв.
над 5000 лв. до 10000 лв., вкл.	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.

Видно от таблицата по-горе е предвиден необлагаем минимум до размера на минималната месечна работна заплата, установена за страната.

При така предложените промени в ЗДДФЛ, освободеният от облагане месечен доход от трудови правоотношения при размер на минималната работна месечна заплата за страната 420 лв. ще бъде 840 лв. (420 лв. като данъчно облекчение по чл. 18а и 420 лв. необлагаем минимум). Видно е, че **освободената от облагане сума в размер на 840 лв.** е в размер който по-скоро се доближава до средната работна заплата за страната, а не до „**границите близки до линията на бедност**“, както е посочено в мотивите към законопроекта.

3. С разпоредбата на чл. 42, ал. 5 се предлага необлагаемият минимум да бъде завишен с 15 на сто за първо дете и с още 10 на сто за второ дете и трето дете. Завишаване на необлагаемия минимум ще се декларира и ползва от единия родител по избор.

С горепосочената разпоредба, всъщност се въвеждат нови данъчни облекчения за деца, при запазване на съществуващите към момента данъчни облекчения съгласно чл. 22в и 22г от ЗДДФЛ (данъчно облекчение за деца и данъчно облекчение за деца с увреждания).

Предложеното данъчното облекчение за деца не е ясно и достатъчно добре формулирано и създава възможност за неединно тълкуване и прилагане при определяне на неговия размер. Не е ясно например дали за трето дете ще се ползва допълнително 10 на сто

увеличение на необлагаемия минимум или това е общият процент на увеличение за второ и трето дете.

Не са регламентирани условията за ползване на данъчното облекчение за деца, както и лицата, които могат да ползват облекчението. Единственото изискване, което е предвидено в разпоредбата е лицето да не е с отнети родителски права – това изключително много разширява обхвата на лицата, които имат право да ползват облекчението, независимо дали се грижат за отглеждането на децата или не. В тази група биха могли да попаднат дори родители, децата на които са настанени за отглеждане на пълна държавна издръжка в специализирана институция за деца.

4. Предложеният нов режим за определяне на авансово дължимия данък за другите видове доходи е неприемлив, тъй като с промяната в разпоредбите на чл. 43, ал. 3, чл. 44, ал. 3 и чл. 44а, ал. 1 от ЗДДФЛ се предлага въвеждането на изключително сложен механизъм за авансово облагане на доходите от друга стопанска дейност, от наем или друго възмездно предоставяне за ползване на права или имущество и на паричните доходи от други източници по чл. 35 от ЗДДФЛ.

Към настоящия момент редът за авансово облагане на тези три вида доходи е еднакъв, а с направеното предложение се предвижда различен ред за всеки от тях. За доходите от друга стопанска дейност авансовият данък ще се определя по годишната таблица в чл. 48, ал. 1 от ЗДДФЛ. За доходите от наем дължимият данък се обвързва с размера на месечния доход, а за доходите от други източници по чл. 35 от ЗДДФЛ разпоредбата е формулиран по начин, от който не е ясно дали посочената сума от 1000 лв. се отнася за всяко отделно плащане или е в годишен аспект.

Предложеният начин на изчисляване на авансово дължимият данък ще доведе до усложняване на данъчната система и до увеличаване на административната тежест за физическите лица при годишното облагане на посочените по-горе доходи.

Съгласно предложената в чл. 48 прогресивна скала за облагане на общата годишна данъчна основа е видно, че за този вид доходи няма необлагаем минимум.

“Чл. 48 (1) Размерът на данъка върху доходите от стопанска дейност, доходите от наем или от друго възмездно предоставяне за ползване на права или имущество, доходите от други източници и върху общата годишна данъчна основа по чл. 17 се определя съгласно следната таблица:

Обща годишна данъчна основа	Данък
до 12 000 лв., вкл.	10 на сто
над 12000 лв. до 24000 лв., вкл.	1200 лв. плюс 15 на сто за горницата над 12000 лв.
над 24000 до 60000 лв., вкл.	3000 лв. плюс 20 на сто за горницата над 24000 лв.
над 60000 до 120000 лв.	10200 лв. плюс 25 на сто за горницата над 60000 лв.
над 120000 лв.	25200 лв. плюс 27 на сто за горницата над 120000 лв.

5. Предвид предложените текстове за чл. 48 от ЗДДФЛ може да се предполага, че идеята на вносителите е доходите от трудови правоотношения да не се включват в общата годишна данъчна основа, но същото не е отразено адекватно във всички разпоредби на закона.

Вероятно идеята е авансовият данък да се счита за окончателен, предвид препратката към чл. 42 в предложената нова ал. 9 на чл. 48. От друга страна е запазен механизма за годишно облагане на доходите от трудови правоотношения от работодателя, тъй като няма предложение за промени в чл. 14, ал. 1 и за отмяна на действащия чл. 49 от ЗДДФЛ. В законопроекта, обаче, липсва механизъм за годишно облагане на тези доходи и в този смисъл не е ясно след като работодателят определи годишна данъчна основа, как точно ще изчисли дължимия годишен данък за всички доходи от трудови правоотношения. Освен това е запазен съществуващия сега ред за деклариране на тези доходи и съвкупното им облагане с останалите доходи, подлежащи на облагане с данък върху общата годишна данъчна основа.

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

Въпреки, че 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. Разпоредбата 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 доведе до увеличаване на административната тежест и разходите за данъчно задължените лица, както и до увеличаване разходите на приходната администрация. В тази връзка следва да се отбележи, че едноличните търговци правят авансови вноски по реда и при условията на Закона за корпоративното подоходно облагане, който съдържа достатъчно гъвкави правила за регулиране на дължимите авансови вноски.

Освен посочените по-горе недостатъци и негативни ефекти по законопроекта, Министерство на финансите не може да подкрепи предложенията, с които всъщност 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;
- елиминиране на двойното данъчно облагане.

Бюджетни приходи от ДДФЛ

	Бюджетни приходи от данъци върху доходите на физическите лица за периода 2006-2013 г. в млн.лв.							
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
ДДФЛ	1 324,6	1 808,7	1 950,6	2 029,8	2 012,7	2 162,2	2 282,2	2 334,2

* Забележка: Приходите за 2006 и 2007 г. включват приходи от окончателен годишен (патентен) данък.

Приходи от ДДФЛ 2014 г. - 2 583,4 млн.лв.

Приходи от ДДФЛ 2015 г. - 2 719,1 млн.лв.

Приходи от ДДФЛ прогноза 2016 г. - 2 830,0 млн.лв.

От данните е видно, че след въвеждане на пропорционалното данъчно облагане е налице значително увеличаване на бюджетните приходи. Увеличението на бюджетните приходи основно е в резултат на намаляване дела на укритите доходи.

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.

Бюджетен ефект от предложения законопроект

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

Съгласно разпоредбите на 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 съдържа: 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 не се очаква бюджетните приходи от данъци върху доходите на физическите лица да намалеят. От мотивите не е ясно на базата на какви данни е направен извода от вносителите, по отношение влиянието върху приходите в бюджета.

Съгласно изготвена оценка на въздействието от Министерство на финансите по внесения законопроект, приложение към настоящото становище, предложените изменения в ЗДДФЛ ще доведат до значително намаление на бюджетните приходи, което поставя въпроса за тяхното компенсиране. Следва да се има предвид, че **бюджетният ефект за приходите от ДДФЛ върху доходите от трудови правоотношения е загуба в размер на 1 246 млн. лв., в т.ч. 1 231 млн.лв. ефект от необлагаемия доход и предложената скала и 15 млн.лв. ефект от данъчното облекчение за деца.**

Бюджетният ефект е изчислен на база отчетни данни на НАП и МФ за приходите по ЗДДФЛ и разпределението на наетите по трудови правоотношения лица според размера на осигурителния доход, при необлагаем доход 840 лв., максимален осигурителен доход – 2 600 лв. и лични осигурителни вноски в размер на 12,9 %. При изчисляване на бюджетния ефект е взето предвид и предлаганото данъчно облекчение за деца.

Предложението за въвеждане на необлагаем доход, включително с данъчно облекчение за деца ще доведе до **необлагане на доходите на 1 955 хил. физически лица.**

Общият бюджетен ефект по ЗДДФЛ (вкл. за доходи, различни от доходи от трудови правоотношения) е загуба в размер на 1 133 млн.лв.

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.

Приложение: Оценка на въздействието по законопроекта

МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ:

ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ

