



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ**

---

**Приложение № 1**

към чл. 30а, ал. 2, т. 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация  
(Ново - ДВ, бр. 74 от 2013 г.)

**Стандартна оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта**

Вносител: н.п. Михаил Миков и група народни представители

**Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица, № 650-01-75, внесен в Народното събрание на 17.03.2016 г.**

**1. Описание на проблема, който решава:**

Съгласно мотивите към законопроекта предложеното следва да отговори на потребностите на обществото за устойчиво социално-икономическо развитие, като се установи диференцирана данъчна тежест за различните групи данъкоплатци с различни по размер доходи. Посочено е също, че чрез предлаганата данъчна реформа се въвежда и елемент на семейно подоходно облагане, представляващ завишение на необлагаемия доход с определен процент за първо, второ и трето дете, което да е допълнителен данъчен стимул за повишаване на раждаемостта. Регулацията ще се отрази по-съществено и благоприятно на работещите, които са с ниски и средни доходи и имат деца.

В мотивите е посочено също, че от основния приоритет на Националната програма за развитие: България 2020 намаляването на бедността се налага диференциране на данъчната тежест между социалните групи с различни доходи, като тези с ниски доходи бъдат освободени от данък или следва да заплащат по-ниски данъци. Предложената промяна цели също да даде възможност на милиони български граждани да заплащат справедлив данък, съобразно доходите и икономическите си възможности и да способства за преодоляване на социалните неравенства и борбата с бедността.

Според вносителите, се очаква предложената промяна да играе ролята на стимулиращ фактор за потреблението на стоки и услуги и като цяло да има положителен макроикономически ефект. В мотивите изрично е подчертано, че не се очаква бюджетните приходи от данъци върху доходите на физическите лица да намалее. Увеличеният оборот, в резултат на прогнозираното в мотивите нарастване на потреблението ще има пряк положителен фискален ефект като очакваното нарастване е при приходите от ДДС и корпоративния данък.

**Предложените изменения в данъчния закон включват:**

- въвеждане на данъчно облекчение само за доходи от трудови правоотношения, представляващо намаление на месечната/годишната данъчна основа със сума в размер на минималната работна заплата за страната за месеците, през които лицето е получавало доходи от трудови правоотношения;
- запазване на съществуващите към момента данъчни облекчения, включително на данъчните облекчения за деца, регламентирани с чл. 22в и чл. 22г от ЗДДФЛ;
- въвеждане на необлагаем минимум за доходите от трудови правоотношения в размер

на минималната месечна работна заплата;

- въвеждане на завишен необлагаем минимум за доходи от трудови правоотношения, придобити от родители на едно, две или три деца. Предвид предложението в § 4 на законопроекта текст за разпоредба на чл. 42, ал. 5 на данъчния закон не може с точност да се определи размера на завишението. С оглед на това, за целите на настоящия анализ е прието, че завишението се предвижда да е в размер на 15 на сто от минималната месечна работна заплата (ММРЗ) за едно дете и в размер на 25 на сто от ММРЗ, когато родителят има две или повече ненавършили пълнолетие деца. Доколкото разпоредбите визират именно родителя, то е необходимо да се отбележи, че за разлика от данъчните облекчения за деца завишението необлагаем минимум не е предвидено да се отнася за случаите на попечителство и настойничество;

- за случаите, при които данъчно задължено лице не е придобило през годината доходи от трудови правоотношения, е предвидено намаление за доходите, облагаеми с данък върху общата годишна данъчна основа (т.е. без доходи на ЕТ), със сума в абсолютна стойност от 2 400 лв. за първо дете и с още 1 800 лв. за второ и трето дете. В тази връзка отново е необходимо прецизиране на предложената регламентация, но за целите на анализа и при съпоставимост със завишаването на необлагаемия минимум се приема, че се предвижда намалението да е в размер на 2 400 лв. за едно ненавършило пълнолетие дете и 4 200 лв., когато родителят има две или повече ненавършили пълнолетие деца. Прието е също, че условието да не са придобити през годината доходи от трудови правоотношения се отнася и за двамата родители, едновременно;

- запазване на ставката от 10 на сто за доходите в границите между минималната месечна работна заплата (420 лв. през 2016 г.) до 1 000 лв. за доходи от трудови правоотношения и за доходите от 0 лв. до 1 000 лв. за всички останали доходи, облагани с данък върху общата годишна данъчна основа или данък върху годишната данъчна основа по чл. 28 от ЗДДФЛ;

- въвеждане на по-висока данъчна ставка за всички доходи в размер по-висок от 1 000 лв. месечно чрез прилагане на прогресивна данъчна скала, както следва: за месечен доход от 1 000 лв. до 2 000 лв. се прилага ставка на данъка от 15 на сто за горницата над 1 000 лв.; за доходи от 2 000,01 лв. до 5 000 лв. на месец – 20 на сто; от 5 000,01 лв. до 10 000 лв. – 25 на сто и за доходи над 10 000 лв. – 27 на сто;

- въвеждане на изцяло авансово облагане на доходите от трудови правоотношения като се допуска ползването на всички данъчни облекчения и доколкото става ясно не се предвижда годишно преизчисляване и изравняване на данъка, но без да е предложена отмяна на чл. 49 от ЗДДФЛ;

- авансов данък за доходите, различни от доходи от трудови правоотношения:
  - за доходи от друга стопанска дейност се прилага годишната прогресивна данъчна скала;
  - за доходите от предоставяне за ползване на права или имущество (вкл.наем) и за паричните доходи от други източници (с инцидентен характер, по чл. 35 от ЗДДФЛ), със ставка на данъка 10 на сто, когато месечният доход е до 1 000 лв и 15 на сто за горницата над 1 000 лв. месечно. Следва да се отбележи, че по отношение на авансовото облагане на доходите по чл. 35 от ЗДДФЛ в законопроекта не е дефинирано как точно следва да се преценява посочената сума от 1000 лв. (годишно, месечно, на плащане или друго);

- за доходи от стопанска дейност като ЕТ се запазва авансовото облагане и ставката на авансовия данък е 15 на сто;

- възможност за приспадане от ЕТ на надвнесен данък върху годишната данъчна основа по чл. 28 от следващи авансови и годишни вноски за същия данък, дължим от ЕТ.

Анализът на проекта на ЗИД на ЗДДФЛ, като се изключат въпросите свързани с предимствата и недостатъците на пропорционалните и прогресивните данъци, показва наличието на значителни недостатъци.

Предложените изменения и допълнения на закона са предпоставка за

неравнопоставеност при облагане на видовете доходи от различен източник на доход, регламентирани с чл. 10 на ЗДДФЛ. Въпреки, че това не са единствените доходи от упражняване на труд, режимът дава предимство на доходите от трудови правоотношения като предвижда ново данъчно облекчение, въвежда необлагаем минимум и завишение на необлагаемия минимум във връзка с отглеждане на деца само и единствено за дохода от източник трудови правоотношения. Последното от изброените трудно може да се оцени изцяло като предимство, тъй като сравнението на предложените от една страна завишения на необлагаемия доход за доходи от трудови правоотношения и от друга – размера на сумата, приспадна от доходите, облагани с данък върху общата годишна данъчна основа (предвидени при отсъствие на доходи от трудови правоотношения) е в полза на другите доходи. Това е и доказателство за общото впечатление на небалансиран подход към проблемите, които законопроектът си поставя за цел да реши. Въпреки че е направен опит за предоставяне на реципрочна преференция по отношение на родителите, съпоставимост не е налице нито по отношение на размера, нито относно обхвата на доходите или лицата.

Предложението за чл. 48, ал. 11 в ЗДДФЛ, с което да се даде възможност на ЕТ самостоятелно да приспадат надвнесен данък, остава извън контекста на законопроекта и на декларираните от вносителите цели.

Налице е дублиране на предложените данъчни преференции чрез прилагане на всички използвани до момента в българското законодателство, уреждащо облагането с данък на доходите на физически лица, инструменти за предоставяне на данъчни преференции. Така например, с предложения законопроект, в частта относно въвеждане на преференция за облагане на част от придобитите през годината доходи от трудови правоотношения, от една страна е предложено въвеждане на данъчно облекчение в размер на минималната работна заплата, а от друга – въвеждане на необлагаем доход в скалата за облагане на вече намаления от данъчното облекчение доход. По този начин на практика, преференцията за тези доходи представлява двойния размер на минималната работна заплата. Друга проява на дублиране се съдържа в нормите за подпомагане на отглеждането на деца. За родителите биха съществували едновременно две форми на преференция – данъчните облекчения за деца, регламентирани в чл. 22в и чл. 22г от закона и предложеното завишение на необлагаемия минимум за родителите с доходи от трудови правоотношения (§ 4 от законопроекта) или допълнителното намаление на годишната данъчна основа за родителите с други доходи, облагаеми с данък върху общата годишна данъчна основа (§8 от законопроекта). Резултатът е неяснота относно последователността на прилагане и евентуално генериране на висока административна тежест, тъй като прилагането на всяка от предложените мерки е обвързано с необходимостта от удостоверяване на обстоятелствата за ползването ѝ. Ефектът, който се търси, би могъл да се постигне с използването на един инструмент, в резултат на което ще се създадат по-добри условия за ползване на преференцията от данъчно задължените лица, но и ще се предотвратят възможностите за отклонение от данъчно облагане.

Липсва яснота по отношение на предложената регламентация в частта за годишно преизчисляване и изравняване на данъка за доходите от трудови правоотношения. Предвид предложените текстове на разпоредби за чл. 42, ал. 3 и чл. 48, ал. 9 от ЗДДФЛ липсва визия относно ползването на някои от данъчните облекчения само на месечна база. Така предложените разпоредби създават риск за неизползване на преференциите (по чл. 19, когато вноските не са направени чрез работодател, и по чл. 20) от данъчно задължените лица.

Предвид горепосоченото, проектът създава правна несигурност, тъй като съдържа неясна правна уредба, както и законови празноти. Предложените промени не са в съответствие с основните принципи за ефективност на данъчната система – неутралност, равнопоставеност, справедливост при облагането, прозрачност и разбираемост за икономическите оператори.

Режимът създава несигурност по отношение изпълнението на приходната част на бюджета от данъци върху доходите на физическите лица. Независимо, че в мотивите към законопроекта е посочено, че в резултат от приемане на същия не се очаква да намалее бюджетните приходи, то това твърдение не е подкрепено с конкретна финансова обосновка.

Липсата на финансов анализ прави твърдението на вносителите необосновано и във висока степен неадекватно, предвид предложените със законопроекта разпоредби за въвеждане на нови данъчни облекчения, допълнителни намаления на облагаемия доход и необлагане на част от доходите от трудови правоотношения.

## 2. Цели:

*Посочете целите на предложеното действие от страна на държавните органи по конкретен и измерим начин с ясен времеви график за постигане на целите.*

Към проекта на закон не са приложени доказателства в подкрепа на декларираните в мотивите към законопроекта цели: постигане на устойчиво социално-икономическо развитие, повишаване на раждаемостта, преодоляване на социалните неравенства и борбата с бедността, положителен макроикономически ефект от запазване бюджетните приходи от данъците върху доходите и повишаване на приходите от ДДС и корпоративни данъци в резултат на увеличено потребление.

## 3. Ползи:

*Опишете всички значителни икономически и социални ползи в резултат на предприемане на действието. Има ли икономически ползи за бизнеса?*

*Въвеждането в сила на предложеното действие ще доведе ли до запазване/създаване на нови работни места?*

<b>Очаквани ползи за:</b>	
<b>Бюджетните приходи</b>	<p>Няма.</p> <p>Предложените със законопроекта изменения са със значителен бюджетен ефект. Ефектът от предложените данъчни преференции за част от данъкоплатците не се компенсира нито от увеличената данъчна тежест за друга част от задължените лица, нито от евентуални бъдещи ефекти от постъпления от ДДС и корпоративни данъци дори при презумпция, че целият освободен разполагаем доход при физическите лица бъде насочен към потребление. Очакваният ефект върху бюджетните приходи от данъците върху доходите на физическите лица е отрицателен в размер на 1 132,7 млн. лв., което представлява 40 на сто от всички приходи от тези данъци. Съгласно ЗДБРБ за 2016 г. планираните приходи от ЗДДФЛ са в размер на 2 830 млн. лв.</p>
<b>Лицата, придобиващи доходи от трудови правоотношения</b>	<p>Очакваните ползи са само за част от лицата.</p> <p>При получателите на доходи от трудови правоотношения се очаква промените да се отразят както в намаление на данъчната тежест за част от лицата, така и в увеличение на данъчната тежест за други. Общият положителен ефект за тази група засегнати от предложените с проекта на ЗИД на ЗДДФЛ изменения е 1 245,7 млн. лв. повече нетен разполагаем доход.</p>
<b>Лицата, придобиващи доходи, облагаеми с данък върху общата годишна данъчна основа (без трудови) и данък върху годишната данъчна</b>	<p>Няма.</p> <p>За лицата с доходи, които не са от трудови правоотношения, законопроектът също оказва различно влияние: за част от лицата данъчната тежест се запазва, а за останалите – се увеличава. Общият ефект за групата е отрицателен и е 113 млн. лв. по-малко нетен разполагаем доход.</p>

<b>основа по чл.28 от ЗДДФЛ</b>	
<b>Работодатели</b>	<p>Няма.</p> <p>От законопроекта не произтича промяна по отношение на понасяната данъчна тежест. Негативно влияние за тази група задължени лица ще е налице в резултат на увеличаване на административната тежест и разходите, свързани с администрирането на данъците върху доходите на физическите лица.</p>

#### **4. Разходи:**

*Опишете всички значителни икономически и социални разходи в резултат на предприемане на действието. Какви са икономическите разходи за бизнеса?*

##### **4.1. Разходи на администрацията**

Предлаганите изменения и допълнения няма да доведат до необходимост от допълнителни финансови средства за държавния бюджет.

##### **4.2. Разходи за бизнеса**

С предлаганите промени по отношение облагането на доходите на физическите лица се въвеждат допълнителни изисквания по отношение авансовите вноски за данъците, включително във връзка с авансовото облагане на доходите от трудови правоотношения, които оказват пряко негативно въздействие върху административната тежест и разходите на бизнеса.

#### **5. Административна и регулаторна тежест (моля посочете, ако е приложимо):**

*Посочете въвеждат ли се/променят ли се регулаторни режими и такси. Опишете по какъв начин се облекчава регулаторната среда. Предложението ще надхвърли ли минималните изисквания, произтичащи от законодателството на ЕС?*

Въвеждането на нови данъчни преференции за получателите на доходи ще доведе до увеличаване на административните разходи на лицата, които по закон са задължени да удържат и внасят данъка – работодатели и други платци на доходи. Неясните разпоредби и дублиращи се механизми правят режима на данъчно облагане труден за прилагане и създават правна несигурност както за данъчно задължените лица – получатели и платци на доходи, така и за приходната администрация.

#### **6. Програма на правителството:**

*Опишете как предложението кореспондира с целите от програмата на правителството.*

Предложената промяна в режима на облагане на доходите на физическите лица не кореспондира с целите и приоритетите от Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България 2014-2018 г.

Приложение № 2 към точка 13.1

Съгласно РМС 549/25.07.2014 г.

**РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

Това резюме придружава оценката на въздействието – то не замества самата оценка

Оценка на въздействие	
<b>Наименование:</b> Закон за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица	<b>Период на извършване на оценката</b> 22.03.2016 г. – 31.03.2016 г.
<b>Водеща институция:</b> Министерство на финансите	<b>От какво ниво възниква необходимостта от предприемане на действието?</b> <u>национално, европейско, международно.</u>
<b>Други организации, участвали в изготвянето на оценката:</b> Не	<b>За контакт:</b> Валентин Точев – началник отдел в дирекция „Данъчна политика“, МФ, v.tochev@mfnfin.bg

**1. РЕЗЮМЕ НА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ НАМЕСА И ВАРИАНТИ НА ДЕЙСТВИЕ**

**Какъв е проблемът, който трябва да се реши? Защо е необходима намеса на правителството/държавата?**

Прогресивното или пропорционалното данъчно облагане на доходите на физическите лица способства в по-висока степен за постигане на устойчиво социално-икономическо развитие? Да се установи ли диференцирана данъчна тежест за различните групи данъкоплатци с различни по размер доходи от трудови правоотношения?

**Какви са целите на предлаганото решение?**

Гражданите да заплащат справедлив данък, съобразно доходите и икономическите си възможности и да се способства за преодоляване на социалните неравенства и борбата с бедността.

**Какви варианти за разрешаване на проблема са били изследвани, включително алтернативи на въвеждането на нова правна уредба?**

0. Вариант 0 – Без намеса;

1. Вариант 1 - Нерегулаторна намеса;

2. Вариант 2 - Въвеждане на нова правна уредба

Препоръчва се **вариант 0 (без намеса)**, тъй като с него се постигат описаните по-горе цели като се осигуряват необходимите средства за финансиране на разходите от държавния бюджет и условия за поддържане на икономическа и финансова стабилност.

Проектът създава правна несигурност, тъй като съдържа неясна правна уредба, както и законови празноти.

**Предложеното решаване на проблема ще бъде ли преразглеждано? Ако да, кога ..... г.? Каква ще бъде основата за преразглеждане?**

Не се предвижда преразглеждане.

Министър на финансите.....

Дата: .....

## 2. РЕЗЮМЕ НА ПРЕПОРЪЧАНИЯ ВАРИАНТ С ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДАННИ

Вариант на действие	Общи годишни разходи	Общи годишни ползи
	<i>Доколкото е възможно пресметнете и представете качествено и количествено всички значими разходи и ползи на годишна база. Използвайте приблизителни цифри и диапазони при наличие на колебания. Обърнете особено внимание на икономическите, социалните и за околната среда. Задължително включете паричен израз на разходите и ползите, като ги представяте в хиляди лева.</i>	
Вариант 0	0	0
Вариант 1	Не е приложим	Не е приложим
Вариант 2	1 132,7 млн. лв.	няма

### Описание и обхват на основните разходи

Предложението надхвърля ли минималните изисквания на ЕС?	Да/ <b>Не</b> / Не е приложимо <i>Моля подчертайте вярното. При ДА опишете причините</i>		
Има ли промяна в административната тежест?	<b>НЕ/ ДА.</b> Увеличава се <i>При ДА посочете годишната административна тежест: +/- .....лева</i>		
Какво е разпределението на годишните разходи според размера на предприятията?	Микро Не е приложимо	Малко Не е приложимо	Средно Не е приложимо
Има ли предприятия, които са освободени от спазване на новите правила, въведени с предложението?	Не		

### Описание и обхват на основните ползи

За част от получателите на доходи от трудови правоотношения се очаква промените да се отразят в намаление на данъчната тежест. Това намаление е в резултат от една страна на увеличена данъчна тежест за друга част от задължените лица, а от друга страна на намаление с 40 на сто на бюджетните приходи от данъци върху доходите на физическите лица. Неясните разпоредби и дублиращи се механизми правят предложението режим на данъчно облагане труден за прилагане както за данъчно задължените лица – получатели и платци на доходи, така и за администрацията.

**Ключови рискове - Не е приложимо**

### ПРОВЕДЕНИ ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ

**Консултации - Не е приложимо**

### ПРИВЕЖДАНЕ В ДЕЙСТВИЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ

От коя дата предложението ще започне да действа?	01.01.2017 г.
<b>Коя институция/организация ще отговаря за осъществяване на предложението и за контрола?</b> За реализирането на предложението във връзка със законодателната инициатива е отговорно Народното събрание на Република България, а контрола ще се осъществява от Националната агенция за приходите, като не са необходими допълнителни разходи от държавния бюджет.	

### ПЛАН ЗА ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА БАЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

**Основание и подход на преразглеждане** Не се предвижда преразглеждане.