

И.П.И

Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" N 10, София 1142

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03

ел. поща: mail@ime.bg

страница в интернет: www.ime.bg

Изх.№ 12/09.02.2018 г.

ДО:
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО
СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО:
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОМИСИЯТА ПО
БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

ДО:
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОМИСИЯТА ПО
ТРУДА, СОЦИАЛНАТА И
ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА

ДО:
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОМИСИЯТА ПО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С
НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ
И ЖАЛБИТЕ НА ГРАЖДАНИТЕ

СТАНОВИЩЕ

Относно: Становище на Институт за пазарна икономика (ИПИ) във връзка с внесено предложение в парламента от Инициативен комитет за преразпределение на данъчната тежест „Да спрем машината на неравенството! За справедливи данъци” и по-конкретно предложенията за 1) въвеждане на необлагаем минимум поне до размера на минималната работна заплата в облагането на доходите на физическите лица и 2) въвеждане на намалени ставки на ДДС от 9% за вода, основни и детски храни, базови медикаменти, учебници и книги.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

В края на 2017 г. в парламента е внесено официално заявление от национална гражданска инициатива по смисъла на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление с искане за промени в данъчната

политика на страната. Инициативният комитет за национална гражданска инициатива за преразпределение на данъчната тежест „Да спрем машината на неравенството! За справедливи данъци” предлага:

- 1) Въвеждане на необлагаем минимум в доходното облагане поне до текущия размер на минималната работна заплата – предложението е от края на 2017 г. и съответно се говори за необлагаем минимум от 460 лв. (през 2018 г. минималната заплата вече е 510 лв.);
- 2) Въвеждане на намалени ставки на ДДС от 9% за вода, основни и детски храни, базови медикаменти, учебници и книги.

В настоящото становище ще разгледаме накратко основните допускания и аргументи на Инициативния комитет в подкрепа на техните предложения. Поради естеството на тяхното изложение сме ги разделили на две групи: 1) аргументи за неравенството и 2) аргументи за данъците. След преглед на тези две сфери на аргументация, ще представим и заключението си по направените предложения.

Аргументите за неравенството

В основата на отправеното предложение за данъчни промени стоят тезите, че 1) доходното неравенство в България е твърде високо и 2) предложените промени ще облекчат хората на наемния труд (и тези с по-ниски доходи) и ще доведат до цялостно икономическо оживление. Макар никъде да не е изрично казано, че предложението промени ще доведат до намаляване на доходното неравенство, духът на отправеното предложение от инициативата говори именно в тази посока – нейната цел е „да спре машината на неравенството”. Тезата, че неравенството в България е в резултат на данъчната политика, по никакъв начин не е доказана и влиза в тежко противоречие с множеството данни и дълбочинни анализи върху бедността и неравенството у нас.

На първо място трябва да отчетем, че един по-сериозен поглед върху историческите данни за разпределението на доходите в страната е достатъчен за да се постави под въпрос тезата, че данъчната система е виновна за неравенството. Тъй като структурата на ДДС (с изключение на специфичния казус с облагането на туризма) не се е променяла през последните близо 20 години, то нека тук се фокусираме върху промяната в доходното облагане – въвеждането на 10% плоска ставка и съответно отпадането на необлагаемия минимум през 2008 г., както и ефектите от тази промяна.

Коефициентът на Джини, който често се използва за илюстриране на доходното неравенство, ясно показва, че разпределението на доходите в страната се влияе много повече от икономическия цикъл, отколкото от една или друга данъчна промяна. През годината на реформата (2008 г.), когато би трябва да се види някакъв огромен ръст на неравенството, подобно нещо не се наблюдава – коефициентът на Джини леко се покачва от 35,3% през 2007 г. до 35,9% през 2008 г. През следващите две години той е чувствително по-нисък – съответно 33,4% и 33,2% през 2009 и 2010 г. Коефициентът на Джини остава в рамките на 33-35% в периода до 2014 г. и нарастване

се наблюдава чак през 2015 и 2016 г. до 37,7% (2016). Тази връзка – нарастване на неравенството в годините на подем и спад в годините на криза, ще коментираме отделно в края на тази точка.

Същото движение се наблюдава и при другия основен показател за доходно неравенство – отношението между доходите на най-бедните и най-богатите 20% от домакинствата. През 2007 г. доходите на 20-те % най-богати домакинства са били около 7 пъти по-високи спрямо тези на 20-те % най-бедни. Още през 2008 г., когато се прави реформата, тази разлика спада до 6,5 пъти и продължава да спада до 5,9 пъти през 2009 и 2010 г. След 2010 г. започва да нараства и достига 7,7 пъти през 2016 г.

Накратко, през последните 10 години има лек ръст в доходното неравенство, но разликата спрямо 2007 г. (годината преди реформата в доходното облагане) се е формирала чак през 2015 и 2016 г., което съвпада с рязкото подобрение на икономическия растеж и пазара на труда в България.

Детайлните изследвания за бедността и неравенството в страната ясно показват кои са факторите, които формират бедността и откъде идват големите различия в разпределението на доходите. Водещите фактори категорично са образованието и икономическата активност, тоест наличието на трудови доходи. Относителният дял на бедните в групата на заетите е 11,4% през 2016 г., докато при безработните този дял достига 54,6%. Това означава, че рискът от бедност при безработните е близо 5 пъти по-голям спрямо този при заетите. Факторът, който предопределя дали даден човек работи или е безработен, е в най-голяма степен образованието – заетостта (15-64 г.) на хората с висше образование през 2016 г. е 84,2%, докато тази при хората с основно образование (15-64 г.) е едва 32,2%. Абсолютно същите наблюдения могат да бъдат направени и в най-тежките години за пазара на труда в България (2010-2012 г.), тоест тези зависимости са в сила и в добри, и в лоши години за икономиката. Накратко, липсата на образование води до безработица, която резултира в бедност – това е вярно независимо дали сме в криза или в подем.

Горното наблюдение е важно, тъй като то означава, че доходното неравенство не се ограничава в рамките на една хомогенна група, а между различни групи. Изготвените криви на доходите в България¹, които представят разпределението на доходите по различни групи, ясно показват, че относително бедните са концентрирани при хората с ниско образование, които нямат трудови доходи. Регионалният фактор също оказва ефект – бедността е много по-голяма извън големите градове, което отново е резултат от по-ниското образование и липсата на възможности за работа. Ако липсата на трудови доходи е най-голямата причина за крайната бедност в страната и големите доходни неравенства, то няма как вина за това да има нито плоския данък, нито необлагаемия минимум. Хората, които са дългосрочно извън пазара на труда, не плащат доходен данък.

¹ Виж „[Разрези на бедността: Образованието и заетостта като фактори за кривата на доходите и щастието в България](#)” (ИПИ, 2016)

Социално-икономическата мобилност² на относително бедните (разбирай най-неравните в обществото) също носи много информация за профила на най-нуждаещите се българи. Около половината от хората в относителна бедност в един или друг момент успяват да покачат своите доходи и да се измъкнат от групата на най-бедните. Това означава, че ако официално относителната бедност у нас е около 22-23%, то крайната бедност, тоест групата на хора, които са дългосрочно в бедност и на дъното в разпределението на доходите, са около 10% от обществото. Това е групата на най-неоправданите, която е съставена почти изцяло от хора, които имат много ниско образование и са дългосрочно извън пазара на труда. При другите, тоест тези, които успяват да избягат от бедността, водещата причина за това е появата на трудови доходи в домакинството – 67,7% от „избягалите“ от бедност в периода 2010-2013 г. са го направили благодарение именно на този фактор.

В общ план движението на неравенството в българското общество – нарастване на неравенството в годините на подем и свиване в периода на криза, има своето обяснение. В годините на най-голямата криза (2009-2010 г.), когато пазарът на труда беше силно ударен и безработицата се покачваше, подходното неравенство в страната официално се сви – тъй като средната класа беше потърпевша от кризата, разликите на доходите с най-бедните изглеждаха по-малки. В годините на подем между 2015 г. и достигането на рекордна заетост³ от началото на прехода през 2017 г., на практика неравенството се покачи – средната класа усети чувствително подобрение на доходите си, а най-бедните (без образование и дългосрочно извън пазара на труда) много по-трудно се възползваха от подема. Отново, това не е проблем на данъчната система, а на много по-дълбоки структурни политики – например в сферата на образованието, социалната и регионалната политика.

Ако трябва да обобщим аргументите за неравенството, то е видно, че подходното неравенство в България не се корени в данъчната системата в страната, още по-малко в плоския данък, а в големите разлики в обществото по отношение на образование, икономическа активност и регионално развитие. Ограничаването на тези неравенства не може да се случи през данъчната система. Най-добрата данъчна система по отношение на неравенството е тази, която третира всички граждани еднакво и не прави изключения за една или друга група от обществото.

Аргументите за данъците

Предложенията на инициативата за „справедливи данъци“ не правят никакви оценки колко ще струват тези промени на бюджета, както и дали ще се постигне някаква по-голяма ефективност на данъчната система. Тук е важно да отбележим, че докато облагането с ДДС не е търпяло големи промени през последните 20 години, то конкретно промените при подходното облагане (въвеждане на плоска ставка от 10% и премахване на необлагаем минимум) са детайлно изследвани и ефектите са лесно

² Виж [„Динамика на бедността: Анализ на социално-икономическата мобилност и трайната бедност в България”](#) (ИПИ, 2016)

³ Виж [„Рекордна заетост за прехода”](#) (Петър Ганев, 2017)

проследими. В края на 2016 г. Институтът за пазарна икономика издаде книгата „Плосък данък в България – предистория, въвеждане и резултати”⁴, която прави дълбочинен анализ на ефектите от данъчната реформа в страната.

Въвеждането на плоския данък е част от цялостен процес на свиване на данъчно-осигурителното бреме в страната и следва да бъде разглеждано именно в тази светлина, за да бъде оценено правилно. Непосредственият ефект от въвеждането на плоския данък и съответно от премахването на необлагаемия минимум е увеличение на разполагаемия доход на работниците, като това се отнася и за тези, получаващи най-ниски заплати – нетната заплата на най-нископлатените работници се е покачила с над 13% през 2018 г., което изпреварва инфлацията за същата година. По-широката база и ниската ставка водят и до положителни динамични ефекти по отношение на приходите, като данъчно-осигурителната система става много по-ефективна – това се вижда ясно от сериозния ръст на приходите на единица осигурителна вноска в периода 2008-2010 г. Данъчните приходи от подоходния данък също се покачват след въвеждането на плоския данък и се установяват на традиционните си нива от около 2,7-2,8% от БВП на страната. В последните години ръстът на приходите от плоския подоходен данък също е силен и приходите достигат около 3,2% от БВП на страната (2017 г.).

Динамичните ефекти върху заплатите са също очевидни, като именно след 2008 г. в България се установява модел, при който заплатите нарастват с темп, по-висок от номиналния ръст на икономиката. Това е видно и от нарастващия дял на компонента „компенсация на наетите лица“ в брутната добавена стойност, която вече се доближава до средните европейски нива⁵. Последното е и ясен индикатор за социалния елемент на плоския данък, който третира еднакво всички данъкоплатци, дава стимули за изсветляване на доходите и чрез ниската си ставка позволява повече разполагаем доход да остане у работниците.

Дебатът за подоходното облагане трябва да се погледне и от рамката на евентуалната финансова децентрализация, тоест потенциалното прехвърляне на част от приходите от подоходното облагане към съответните общини. Въвеждането на висок необлагаем минимум може да постави сериозна пречка пред реализирането на тази реформа, тъй като по-бедните общини – там, където средните заплати са много близки до минималната такава, няма да получат на практика никакви приходи, ще останат изолирани от процеса на финансова децентрализация и съответно регионалните различия ще продължат да се задълбочат.

Общият поглед показва, че ниският плосък данък с широка база работи много по-добре от прогресивното облагане, което се променя постоянно, третира данъкоплатците различно и дава стимули за укриване на доходи. Подобна е и картината по отношение на облагането с ДДС, което също ограничава максимално различното третиране (с изключение на туризма) и съответно има много широка база.

⁴ Виж „[Плосък данък в България – предистория, въвеждане и резултати](#)” (ИПИ, 2016)

⁵ Виж „[Макрооуправдани ли са работниците у нас](#)” (Петър Ганев, 2017)

Благоприятната фискална среда от последните години позволява да се мисли за намаляване на данъци, в т.ч. на ДДС, но ние препоръчваме това да се прави при запазване на базата, тоест по-ниска ставка за всички стоки и услуги, а не с изключения за отделни стоки/услуги.

Цена на реформата и скрит опит за подмяна на данъчната система

Инициативният комитет прави предложения за данъчни промени, които не са придружени с никакви оценки за ефектите върху бюджета. Нашите оценки показват, че общата цена от реформата ще бъде минимум 1,5 млрд. лв. Необлагаем минимум, валиден за абсолютно всички работещи, равен на минималната заплата (460 лв. за 2017 г.) най-вероятно означава свиване на приходите от подоходен данък с поне 1/3 (т.е. с около 1 млрд. лв.). оценките в общественото пространство за диференцираното ДДС (9% за вода, храни, базови медикаменти, учебници и книги) са около 200-300 млн. лв. по-малко приходи, но най-вероятно са подценени – поне 100 млн. лв. струва на бюджета само облекчението за туризма. С други думи, предложенията на инициативата биха стрували на бюджета около 1,5 млрд. лв.

В рамките на инициативата не се говори за свиване на каквито и да е било държавни разходи, а само за промяна в данъчния модел, като предложените две мерки са артикулирани като „първи стъпки”. Това означава, че в рамките на предложените промени и тяхната фискална цена (1,5 млрд. лв.) няма насрещни мерки за ограничаване на разходите, а по-скоро идеи за допълнително развитие на данъчната система. Имайки предвид, че инициативата говори за промяна на данъчния модел – самият комитет се нарича за „преразпределение на данъчната тежест”, то е повече от ясно, че в случая са разписани само популярните идеи (за намаление на данъци – чрез някои специални режими), а удобно са пропуснати истинските идеи за промяна в данъчния модел (разбирай увеличение на ставките на преките данъци).

При въвеждане на необлагаем минимум приходите от подоходно облагане ще се свият значително, тоест делът на приходите от преки данъци ще стане по-малък. Тъй като инициативата иска да увеличи този дял чрез реструктуриране на данъчния модел, то е повече от ясно, че натискът за последващи промени ще бъде в посока увеличение на преки данъци. За да се постигнат същите приходи от подоходно облагане например (над 3% от БВП), при сериозно свиване на данъчната база (необлагаем минимум), то натискът за по-високи ставки е неизбежен. Потенциално това означавало отмяна на плоския данък и въвеждане на ставки от 15% или 20%, така че да се търси постигане на традиционните исторически нива на приходи от това облагане. Покачването на ставката за подоходното облагане е много вероятно да натежи и в дебата за покачване на ставката върху корпоративните печалби, предвид това, че двете в момента вървят ръка за ръка. Тези идеи не просто прозират от общата посока на инициативата, но могат да бъдат прочетени в множество публични изяви да застаналите зад инициативата.

Обобщеният поглед на ИПИ към предложенията на инициативата е следния:

- Липсват сериозни аргументи и каквито и да е било оценки за ефектите върху бюджета и икономиката от направените предложения – в този смисъл предложенията имат кампаниен характер и не следва да бъдат приемани за разглеждане от законодателната власт, която трябва да изиска ясна аргументация и оценка на ефектите от всяка една промяна;
- Липсват каквито и да е било аргументи, които да подкрепят тезата, че данъчната система е в основата на подходните неравенства в страната – дълбочинни изследвания на бедността и неравенствата в страната показват, че основните фактори за бедността са липсата на образование и липсата на трудови доходи, а не данъчната система;
- Липсват компенсиращи мерки в разходната част на бюджета, които да отговорят на свиването на приходите – оценката на ИПИ е за минимум 1,5 млрд. лева по-малко приходи. Липсата на компенсиращи мерки означава, че се цели по-скоро да се промени из основи данъчната система и да се премахне плоският данък, отколкото да се намали намесата на държавата в икономиката;
- Зад предложенията се крият опити за реструктуриране на данъчната система, отмяна на плоския данък и покачване на преките данъци – по-внимателният поглед към изявите на представители на инициативата показва, че ако тези предложения бъдат приети, те ще бъдат моментално последвани от кампания за увеличение на подходния и корпоративния данък, което ще разруши настоящия данъчен модел в страната.

Важно е да уточним, че предложението на Инициативния комитет реално не е придружено от някаква пространствена аргументация (има само 1 текстова страница с аргументи), нито каквито и да е било оценки на ефектите от предложените промени – липсват оценки не само за ефектите върху неравенството, което е изведено като основен мотив на Инициативния комитет, но и на ефекта върху данъчните приходи в страната. Даването на идеи за данъчна реформа и внасянето им в парламента без тези идеи да бъдат придружени с оценка на въздействието върху публичните финанси, е безотговорно от гледна точка на правенето на политики и по своята същност в противоречие с българското законодателство.

На база на изложеното по-горе, ИПИ не подкрепя направените предложения и счита, че те трябва да бъдат отхвърлени от органите на законодателната власт. Данъчният модел в страната, който след дълъг период на реформи и се оформи в този си вид с въвеждането на плоския данък от 2008 г., работи добре и постига своите цели – стабилни приходи, свиване на сивата икономика и сравнително ниска тежест върху доходите и печалбите. Високата тежест върху доходите не се формира от подходния данък, а от социалните осигуровки, които се и покачиха през последните две години.

Факт е, че през последните 10 години не са предприемани мерки за намаление на данъците. Точно обратното, станахме свидетели на постепенно покачване на данъчната тежест в страната. ИПИ е на позиция, че трябва да се върви към намаление на данъците, но не под формата на жестове към една или друга група от обществото, а чрез реални стъпки за отмяна на данъци и/или намаление на ставки на най-високите и най-неефективните данъци в страната. Предложенията на ИПИ могат да бъдат намерени в ежегодния „Алтернативен бюджет с ниски данъци”⁶ на ИПИ.

С уважение

Изпълнителен директор

⁶ Виж [„Алтернативен бюджет с ниски данъци и излишък за 2018 г.”](#) (ИПИ, 2017)