

И.П.И.

Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" N 22, София 1000

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 05

ел. поща: mail@ime.bg

страница в Интернет: www.ime.bg

Алтернативен бюджет с ниски данъци 2012

18 ноември 2011 г.

Алтернативният бюджет на ИПИ се прави за [девета](#) поредна година. Целта ни е да покажем, че е възможна алтернативна бюджетна политика, която залага на ниски данъци, балансиран бюджет и смели реформи.

Бюджетът има нужда от повече реализъм и реформи

Тази седмица Парламентът одобри на първо четене проектобюджета на Министерството на финансите без промени. Няколко часа преди да се състои този вот, Институтът за пазарна икономика представи алтернативен бюджет за 2012 г., залагащ по-консервативни прогнози, нулев дефицит, ниски данъци, по-ефективни разходи и старт на наложителни реформи в социалните системи.

Въпреки задълбочаването на дълговата криза в еврозоната и все по-реалните рискове от нова рецесия в ЕС следващата година, гласуваният от Парламента бюджет залага очакван ръст от 2,9% за 2012 г. Както [писахме](#) и преди няколко седмици, очакванията за този ръст изхождат от неоснователен оптимизъм. Контрастът между това, което прогнозира правителството и значителния риск от нова рецесия в ЕС и България догодина, се увеличава с всеки изминат ден.

Прогнозата на правителството за ръст от 2,8% през 2011 г., заложена в бюджета, изглежда не по-малко оптимистична. Преди дни НСИ оповести експресната си оценка за БВП през 3-тото тримесечие на 2011 г., от която се вижда, че икономиката забавя значително своя ръст до 1,3% на годишна база. Тези данни дойдоха в унисон с очакванията ни, че растежът тази година надали ще надхвърли 2%.

Това, което правителството би следвало да направи, е да внесе ревизирана макрорамка, а ако е наложително – и ревизирани (надолу) приходи и съответно – разходи между първото и второто четене на бюджета. Факт е, че Министърът на финансите Симеон Дянков на няколко пъти увери, че бюджетните разчети са правени при по-ниска прогноза за ръст на икономиката следващата година. В началото говореше за 2%, а напоследък – за 1%. Тези прогнози, обаче, никой не ги е виждал; докладът към бюджета залага прогноза от 2,9% и това е числото, което е публикувано.

Освен че става все по-наложителна ревизия надолу на прогнозите за растежа тази и следващата година, би следвало да се помисли и за залагането на буфери в бюджета срещу един по-песимистичен сценарий. Всъщност, публикуването на базов, песимистичен и оптимистичен сценарии за макрорамката и съответно бюджета би повишило доверието в министерството на финансите и неговата способност да контролира ситуацията.

Възможни буфери срещу неблагоприятни развития (т.е. песимистичния сценарий) са т.нар. 90% правило за разходите на разпоредителите с бюджетни кредити. Иронията е, че това правило беше прилагано стриктно в годините на висок икономически растеж и излишъци в бюджета преди кризата. Сега, когато рисковете пред икономиката и бюджета са много по-значителни, такова правило няма. В доклада към проектобюджета, думата „буфер” се среща само веднъж, и то във връзка със заложения дефицит от 1,3% от БВП. Това не може да се нарече „буфер”. Буфер би могъл да бъде по-горе споменатото 90% правило за разходите (също известно като 10%-тно правило), при което през първите няколко месеца на годината (6-9) се задържа харченето на 10% от полагаемите средства на бюджетните разпоредители. Тези 10% се харчат в последните месеци на годината само при положение, че бюджетът (т.е. приходите в него) го позволява и икономическата ситуация е според базовите допускания.

Друг възможен буфер е залагането на по-висок резерв за непредвидени разходи. Такъв резерв присъства и в проекта на Министерството на финансите, но с цел застраховане срещу един песимистичен сценарий, той би следвало да е по-голям. Не на последно място, правителството би следвало да се стреми към балансиран бюджет, а не да залага дефицит, бил той и нисък. Една такава стратегия би позволила ограничаването на дефицита в разумни граници, в случай че икономиката понесе един по-сериозен (външен) шок.

Държавен бюджет по време на криза

Държавният бюджет бе изправен пред нови предизвикателства през последните три години, т.е. от началото на световната криза през септември 2008 г. Един от начините да илюстрираме това е фактът, че заложените данъчни приходи в правителственият проектобюджет за 2012 г. са по-ниски спрямо рекордните данъчни приходи от 2008 г. С други думи, три години по-късно данъчните приходи още не са се възстановили на нивата от преди кризата. Достатъчно говори и фактът, че в тригодишната бюджетна прогноза за периода 2009-2011 г., официалните очаквания за приходите през 2011 г. се разминават с над 10 млрд. лв. спрямо реалностите от тази година. Тези цифри обясняват до голяма степен алтернативите, пред които бе изправен бюджетът в своята разходна част – реформи или трупане на дефицит?

Опитът от последните три години показва, че политиката на дефицитно харчене и отлагане на реформи не работи. За периода 2009-2011 бяха натрупани дефицити за над 5 млрд. лв., които стопиха фискалния резерв и не стимулираха икономиката. Говореше се постоянно за реформи, но стъпките бяха или плахи, или отложени във времето – например пенсионната реформа. Всеки опит за промяна бе посрещан на нож и определян като едва ли не скандален, нещо, което наблюдаваме и през текущата година.

В същото време, от началото на кризата не бе намален нито един данък. Напротив, данъчната тежест се покачи – повишиха се акцизи, осигуровки и минимални осигурителни прагове, въведоха се нови данъци (туристически, върху застрахователните премии) и по-високи държавни и общински такси. Отново примерът с по-високата осигурителна вноска е показателен за резултатите от подобна политика – пенсионната вноска се покачи през 2010 г., което срива приходите в НОИ и на практика натежа допълнително на системата. По-високите данъци, особено във времена на криза, са в тежест на икономиката и имат директен негативен ефект върху заетостта в страната.

Политиката на трупане на дефицит, отлагане на реформи и покачване на данъци през последните три години не даде резултат и сега е време да погледнем към алтернативата.

Философията на Алтернативен бюджет 2012 е:

- Консервативни прогнози – изготвен при умерено негативен сценарий в Европа;
- Балансиран бюджет – премахване на дефицита от 2012 г.;
- Залагане на буфери – връщане на 90-процентното правило за разходите на всички разпоредители с бюджетни кредити и допълнителен резерв в перото за непредвидени разходи;
- Реформи – намаление на данъците; преглед на програмите и оптимизация на администрацията; свиване на субсидиите; ефективност на трансферите; решително начало на дългосрочните реформи (пенсии).

Конкретните данъчни промени и мерки за балансиран бюджет:

- По-ниски данъци – премахване на данък дивидент (сега 5%), намаляване до 10% на данъка върху ЕТ (сега 15%), премахване на данъка върху застрахователните премии (сега 2%), премахване на други неефективни данъци (напр. върху наследствата) и свиване на държавни и общински такси;
- Премахване на данъчните преференции – някои примери за такива преференции са преотстъпването на корпоративен данък за земеделските производители (20 млн. лв. за 2010 г.), необлагаемите ваучери за храна (180 млн. лв. квота за 2012 г.), облекчението за млади семейства с ипотечен кредит (близо 2 млн. лв. за около 5 хил. семейства), ниската ставка на ДДС за туризма (администрацията не знае какъв е ефектът от облекчението).
- Свиване на текущите разходи (заплати, издръжка) в публичния сектор с 10% спрямо планираното – преглед и оценка на програмите и съкращаване на структури;
- Ограничаване на субсидиите поне с 25% спрямо планираното – основно помощи за земеделие и субсидии за железопътен транспорт;
- Държавни служители, полицаи и военни също да се осигуряват като всички останали + ограничаване на дължимите заплати при пенсиониране.

Тези промени ще направят администрацията по-ефективна и ще адресират съществуващите привилегии, които са необосновани и са изцяло за сметка на данъкоплатците. По-ниските данъци ще стимулират инвестициите и откриването на нови работни места и ще дадат ясен сигнал към чуждестранните инвеститори, че страната ни продължава с реформите, насочени към по-благоприятна среда за правене на бизнес.

Към тези предложения прибавяме и някои осигурителни промени:

- Пенсионна реформа – пренасочване на 2 процентни пункта от пенсионната вноска за общественото осигуряване към частен фонд; покачване на пенсионната възраст с 6 м. още от 2012 г.; ограничаване на ранното пенсиониране и по-ефективен контрол върху инвалидните пенсии;
- Здравна реформа – разбиване на монопола на НЗОК и пренасочване на 2 процентни пункта от здравната вноска към избран частен здравен фонд;

Предложените промени в пенсионната система са неизбежни, като още преди година предрекохме краха на приетия дългосрочен план за пенсионна реформа. Тогава посочихме, че „дългосрочната реформа на сегашната администрация ще се провали още през първата си година” (12 ноември 2010 г.), което вече е факт – сринати приходи в ДОО, сменен управител на НОИ и подновен дебат за пенсионната реформа.

Прехвърлянето на здравната вноска към частен фонд е също ключова мярка, която ще върне частично доверието в системата. **Насочване на 2 процентни пункта към частен здравен фонд** ще осмисли осигуряването за много хора, които ще знаят, че поне една част от здравната вноска не влиза в общия куп, а може в по-голяма степен да отговори на техните нужди.

Предложенията на ИПИ в Алтернативен бюджет 2012 ще доведат до стабилност и доверие в страната. Разумната и балансирана бюджетна политика означава и по-силна позиция в Европа на фона на дълговата криза и проблемите пред много от т. нар. „богати страни”. Подобен бюджет е добра основа за растеж и за посрещане на евентуални външни шокове чрез нисък дълг, балансиран бюджет и реформи. Записването на т. нар. „**фискален борд**” в **Конституцията** допълнително ще бетонира разумната фискална политика.

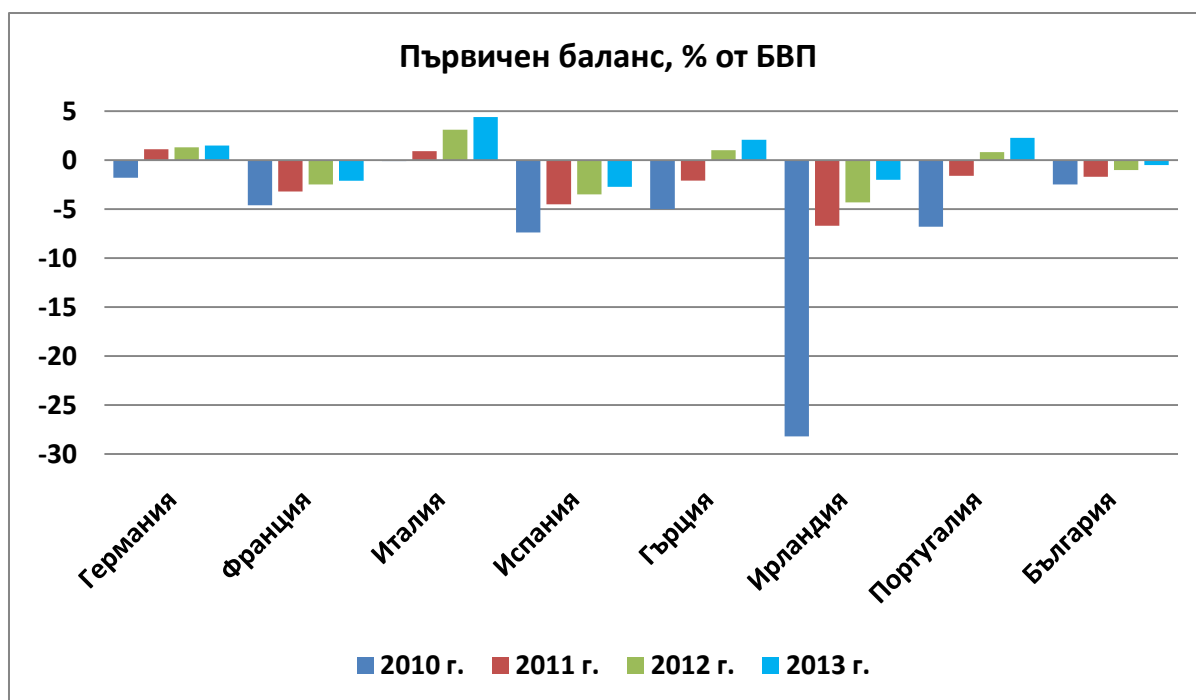
Проектобюджет 2012 и Алтернативен бюджет на ИПИ

	Бюджет 2012	ИПИ 2012
Общо приходи	28 732,1	27 173,1
(% от БВП)	36,0%	34,0%
Общо разходи	28 928,5	26 255,0
(% от БВП)	36,2%	32,9%
Вноска в общия бюджет на ЕС	895,7	895,7
(% от БВП)	1,1%	1,1%
Бюджетно салдо (+/-)	-1 092,1	22,4
(% от БВП)	-1,4%	0,0%
Първичен баланс (+/-)	-378,5	736,0

Фискален борд / пенсионна реформа

Често българските управляващи определят страната като водеща разумна фискална политика и един от стожерите на фискалната стабилност в Европа. Въпреки че наистина сме много по-добре от страни с огромни държавни дългове и големи бюджетни дефицити, това не означава, че сме приключили с реформите и няма как да подобрим състоянието на публичните финанси. Затова за 9-та поредна година ИПИ представи своя „Алтернативен бюджет с ниски данъци”, който предвижда по-консервативна прогноза за икономиката, реформи и буфери.

Един показател, който все по-често се чува напоследък е първичният бюджетен баланс. Той изключва разходите за лихви и показва какво е състоянието на фиска, ако държавата нямаше дълг. Дори и най-добре представящите се държави обаче имат дългове и е добре първичният баланс да е положителен, за да могат спокойно да се обслужват лихвите по тези дългове. България се очаква да запише първичен дефицит за трета поредна година през 2011 г. и това да продължи и през следващите две години. Т.е. това означава, че държавата не успява да покрие разходите си за лихви и е принудена да взима нови дългове, за да изплаща старите, или да взима средства от фискалния резерв.



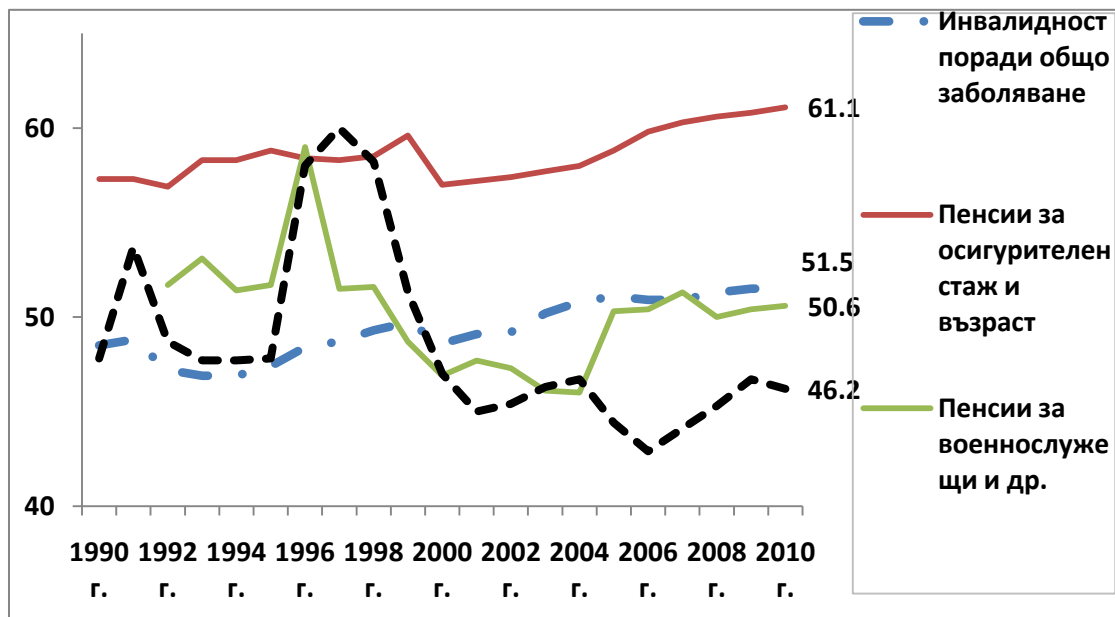
Източник: [Есенен доклад на Европейската комисия](#)

От гледна точка на стабилността на публичните финанси приемането и записването в Закона за устройството на бюджета на две фискални правила – консолидирани държавни разходи не повече от 40% и дефицит не повече от 2% от БВП – е добре дошло. Това обаче не трябва да е еднократно явление, а началото на процес на провеждане на разумна фискална политика, тъй като правилата в други страни от Европейския съюз са значително по-строги от нашите. В Германия, Италия и Португалия наскоро бяха въведени вариации на т.нар. Златно фискално правило. В първите две страни бяха приети изисквания за поддържане на балансиран държавен бюджет (в Германия такова изискване ще има и за бюджетите на федералните провинции). В Португалия правилото налага таван на структурния дефицит, изгладен от икономическите цикли.

Втората стъпка за засилване на стабилността на фискалната политика в България трябва да е приемането на предложенията за промени в Конституцията, които ще изискват мнозинство от 2/3 от народните представители за промени в ставките на преките данъци – печалба и подоходен, или за въвеждането на нови такива, както и за промени в бюджетната позиция през годината. Това се налага не само защото правилата са сравнително „по-хлабави” в сравнение с европейските, но и за да се предотврати залитане към дефицитни харчове. Такива вече се видяха през 2009 г. – след като кризата удари страната, много бързо изчезна убеждението, че е нужна разумна фискална политика и се чуваха все повече искания за дефицитно харчене, които бяха оправдавани с „тежко икономическо положение” и „тежко наследство”.

Следващата необходима стъпка е провеждането на реална пенсионна реформа. Предложената през 2010 г. реформа не доведе до адекватен резултат, както [ИПИ предрече](#) по време на обсъждането ѝ. Вече е видно обаче, че увеличаване на осигурителните ставки и косметични промени при изплащането на компенсации не дават желаните ефект и имаме нужда от по-решителни промени. Проблемите в системата са ясни отдавна – предоставяне на твърде много привилегии и облекчения, които не са финансово обезпечени. Това се отнася в най-голяма степен за инвалидните пенсии за трудова злополука и професионална болест и ранното пенсиониране на полицаи, военни и др. по чл. 69 от КСО. Средната възраст на новоотпуснатите пенсии за инвалидност през 2010 г. е 46,2 г., по чл. 69 от КСО – 50,6 г., докато за осигурителен стаж и възраст (трета категория труд) е 61,1 г. Ефективната пенсионна възраст за страната е 57 г. за 2010 г. - една от най-ниските в ЕС.

Средна ефективна възраст на новоотпуснатите пенсии (1990-2010)



Източник: НОИ

За да се постигне по-устойчива пенсионна система и да се олекоти бремето върху публичните финанси, е нужно увеличаване на ефективната пенсионна възраст за страната. Вече има предложения да се увеличи възрастта за пенсиониране с 1 година от 2012 г., което е стъпка в правилната посока. За момента няма информация същото да се отнася за пенсиониращите се по чл. 69 от КСО, които се радват на възможност за по-ранно оттегляне. Ако те бъдат заобиколени от изискването, това би означавало, че тежестта на реформата се понася изцяло от работещите трета категория труд, които дори и в момента се пенсионира на много по-висока възраст от останалите. С цел запушване на пробойните в системата е нужно увеличение на нужния стаж за пенсиониращите се по чл. 69 от КСО поне със същия размер, с който се увеличава изискуемата възраст на работещите трета категория. Същевременно категорийните работници трябва да плащат и по-високи осигуровки в сравнение с работещите трета категория труд, тъй като получават пенсия значително по-дълго. В противен случай излиза че не само заплатите им се плащат от работещите в частния сектор, а и пенсията им.

Проектобюджет 2012 и Алтернативен бюджет на ИПИ

	Бюджет 2012	ИПИ 2012
Общо приходи	28 732,1	27 173,1
Данъчни приходи	21 597,4	20 663,4
<i>Преки данъци</i>	<i>9 398,5</i>	<i>8 488,5</i>
Корпоративни данъци	1 584,3	1 534,3
Данък върху доходите на физическите лица	2 253,1	2 203,1
Приходи на социалното и здравното осигуряване	5 561,1	4 751,1
<i>Осигурителни вноски за ДОО</i>	<i>3 887,4</i>	<i>3 497,4</i>
<i>Здравноосигурителни вноски</i>	<i>1 673,7</i>	<i>1 253,7</i>
Косвени данъци	11 374,0	11 350,0
ДДС	7 100,0	7 100,0
Акцизи	4 130,0	4 130,0
Данък върху застрахователните премии	24,0	0,0
Мита и митнически такси	120,0	120,0
<i>Такса върху производството на захар и изоглюкоза</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
Други данъци	823,7	823,7
Имуществени данъци	628,8	628,8
Други данъци по ЗКПО	190,5	190,5
Други данъци	4,4	4,4
Неданъчни приходи	3 239,5	3 114,5
<i>Превишение на приходите над разходите на БНБ</i>	<i>180,0</i>	<i>180,0</i>
Други	3 059,5	2 934,5
Приходи от такси	1 614,3	1 452,9
Приходи и доходи от собственост	1 090,2	1 126,6
Глоби, санкции и наказателни лихви	135,3	135,3
Постъпления от продажба на нефинансови активи	165,7	165,7
Приходи от концесии	91,8	91,8
Други неданъчни	-37,8	-37,8
Помощи	3 895,2	3 395,2
помощи от страната	20,9	20,9
външни помощи	3 874,3	3 374,3

	Бюджет 2012	ИПИ 2012
Общо разходи	28 928,5	26 255,0
<i>Общо нелихвени разходи</i>	<i>28 214,9</i>	<i>25 541,4</i>
Текущи нелихвени разходи	22 547,7	20 435,2
Залати и стипендии	4 067,1	3 667,1
Осигурителни вноски	1 011,0	709,9
Издръжка	4 817,6	4 095,0
Субсидии	1 205,8	937,1
Социално осигуряване и грижи	11 446,2	11 026,2
<i>Пенсии</i>	<i>7 287,3</i>	<i>7 287,3</i>
<i>Текущи трансфери, обезщетения и помощи за дом.</i>	<i>1 944,4</i>	<i>1 944,4</i>
<i>Здравноосигурителни плащания</i>	<i>2 214,5</i>	<i>1 794,5</i>
Прираст на държавния резерв	35,4	35,4
Капиталови разходи	5 250,2	4 650,2
Резерв за непредвидени и неотложни разходи	381,6	420,6
- за структурни реформи и допълнителни фиск. мерки	49,0	150,0
- бюджет	262,6	220,6
<i>НЗОК</i>	<i>261,5</i>	<i>219,5</i>
<i>Народно събрание</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
<i>Съдебна власт</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
- за ...бедствия	70,0	50,0
Лихви	713,6	713,6
Външни лихви	494,4	494,4
Вътрешни лихви	219,2	219,2
Вноска в общия бюджет на ЕС	895,7	895,7
Първичен баланс (+/-)	-378,5	736,0
Бюджетно салдо (+/-)	-1 092,1	22,4