



Издаването на ваучери за храна в България: икономически и фискални въздействия

юни 2010 г.

Изготвено от *KC 2 Ltd.* и
Industry Watch Group

KC2 | Knowledge Management & Solutions

Съдържание

Резюме	4
Общо икономически въздействия на ваучерите за храна.....	4
Въздействия върху фирмите и дохода	6
Сравнение с други социални политики	9
Въведение	12
Предистория	13
Цел.....	14
Методология и източници.....	14
Общо описание на политическата и икономическа среда на функционирането на системата на ваучерите за храна	16
Макроикономика от 2003 до 2010 г.....	16
Поведение на фиска за периода от 2003 до 2010 г.	17
Бюджетен контекст на обсъждането на ваучерите за храна.....	17
Основни характеристики на текущата система за ваучери за храна и данъчно-нормативната система	21
Квота и обхват на ваучерите за храна.....	21
Действащо законодателство	21
Приложими данъчни облекчения.....	22
Текущо състояние на българския „пазар“ за ваучери за храна	23
Разпределение на квотите през 2008, 2009 и 2010 г.2008.....	23
Несъвършенства на равното разпределение на квотите сред издателите на ваучери	24
Основни предполагаеми ефекти от използването на ваучери за храна	26
Теория и възможни ефекти в български условия.....	26
Намаляване на данъците чрез използване на ваучери за храна: въздействия върху заетостта и дохода	26
Стимули за фирмите	27
Нормативни съображения	28
Предполагаеми качествени въздействия върху икономиката.....	31
Увод	31
Предположения.....	31
Данъчно поведение на работодателите.....	33
Формалната икономика	33
Сенчестата икономика.....	34
Цената на неофициалните плащания	37
Промяна на поведението на потребителите	38
Увеличаване на добавена стойност.....	40
Храните спрямо другите сектори	40
Внос на потребителски стоки	41
Хранителна промишленост, обслужващ сектор и заетост.....	42
Данъчно съответствие в търговията и услугите	43
Опит за количествена оценка на въздействията върху икономиката и фиска.....	46
Ползи и разходи от ваучерите за храна	46

Реалистични сценарии за разпределянето на ползите и разходите при отчитане на възможностите за договаряне	47
Нетни ползи за работодателите	47
Нетни ползи за отделния работник и фискална цена – стилизирани примери	50
Опция 1: Увеличаване на нетния доход на работника с 12,5 лева.....	51
Опция 2: Увеличаване на нетния доход на работника с 24.4 лева.....	52
Опция 3: Увеличаване на нетния доход на работника с 60 лева.....	53
Оценка на общите фискални ефекти	56
Фискални ефекти от действащата квота при различни опции за поведение на работодателите.....	56
Фискални ефекти от увеличение на квотата при различни опции за поведение на работодателите.....	57
Песимистичен (консервативен) сценарий от фискална гледна точка	59
Песимистичен сценарий: действаща квота	59
Песимистичен сценарий при увеличение на квотата	62
Ваучерите за храна, сравнени с други социални политики	63
Заключение.....	66
По повод макроикономическите въздействия.....	66
По повод участниците в системата на ваучерите за храна	66
По повод фиска	67
По повод сравненията с други социални политики.....	67
Приложение 1: Действащи данъчни условия.....	68
Приложение 2: Характеристики на ваучерните системи на някои страни	69
Приложение 3: Допълнителни данни	70

Резюме

Общо икономически въздействия на ваучерите за храна

Във фирмите с частично и пълно неофициално заплащане, използването на ваучери в голяма степен ще измести използването на плащания „в брой“ (до законно разрешеното ниво на плащанията с ваучери). Особено в случаите, когато работниците са били назначени досега на осигурителния минимум (или на минимална заплата), всяко използване на ваучери може само да замени плащането „в брой“.

По този начин допълнителната данъчна полза не се използва пряко нито от работодателя, нито от служителя, а се разпределя като положителен ефект за икономика. Според цитираните оценки и допускания **ефектът на „избелване“ на сивите договори и сделки по закупуването на хранителни продукти при използването на ваучери за храна би било между 17 и 30% от общата стойност на ваучерите**, в допълнение към непосредствените въздействия за увеличаване на дохода на ползвателите на ваучери. Част от тези въздействия ще доведат до допълнително увеличение на оборотите по тези сделки и увеличаване на бюджетните приходи от ДДС.

През 2006 г. например около 37,2% от разходите на домакинствата са били за храна, докато през 2009 г. те падат до 35,4%¹. През този период средните доходи на домакинствата се увеличават с 55%, а средните разходи за хранителни стоки нарастват с 36,3%². Следователно може да се очаква, че когато използването на ваучерите доведе до общо повишаване на доходите, потреблението на храна също ще се повиши.

Според типичното и установено от статистиката поведение на домакинствата, за работещите при възнаграждение около средната работна заплата за България **допълнително предоставените ваучери ще доведат до нарастване с около 7% на потреблението на храна от тези, които ги получават или техните домакинства.**

¹ Вж.: НСИ на адрес www.nsi.bg.

² Изчисленията на *IW* по данните на НСИ за бюджетите на домакинствата, www.nsi.bg.

При равни други условия, **през 2010 допълнителни около 12 милиона лева закупят храни (и че ДДС за тези допълнителни покупки ще бъде 2,4 милиона).**

Ваучерите за храна оказват влияние върху преразпределението на доход вътре в домакинствата. Ако например единият съпруг получава ваучер, неговата сума освобождава от закупуване на храна част от общия доход на домакинството. За простота може да се приеме, че това става в съответствие на традиционните вътрешносемейни равнища на преразпределение на доход. Докладите по „Оценка на бедността в България“ на Световната банка за 1997 и 2002 г. оценят това преразпределение на около 25% от паричните доходи.³ **Ако това съотношение се запазва и през 2010, предвидените ваучери за храна на сума 171,6 милиона лева би трябвало да освободят доход от около 42,9 милиона,** които домакинството може да изразходва както за хранителни. На пръв поглед – при около 35 на сто от дохода средно-статистически изразходван за храна – това са 15 милиона лева. Но всъщност, както отбелязахме по-горе, не целият освободен доход на домакинствата ще бъде използван за храна. В случая с ваучерите става дума за пределно увеличение на този тип разход. Освободеният доход би могъл да бъде само частично използван за храна. Приоценката на ефекта върху вътрешно семейното преразпределение трябва да се отчита $\frac{1}{4}$ от споменатата по-горе сума от 12 милиона лева. Иначе казано, от предполагаемата по-горе сума от 42,9 милиона лева е вероятно 3 милиона да отидат да храна, 39,9 милиона лева ще бъде насочен за други цели, ще закупи други стоки и услуги или ще бъде спестен.

Данните за суровините и производството за 2009 г. сочат, че вносните суровини са били 14,4% от себестойността на продукцията в хранителната промишленост и едва 12,1% от общата цена на дребно (с включен транспорт и търговски печалби). За сравнение тези дялове в

³ Вж.: Bulgaria: Poverty During the Transition, Report No. 18411-BUL и Bulgaria: Poverty Assessment, October 29, 2002 (World Bank Report No. 24516-BUL, този доклад е достъпен на: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/12/06/000094946_02112204044990/Rendered/PDF/multi0page.pdf .

брутната добавена стойност на икономиката като цяло са съответно 23,3% и 21,7%.

С други думи, **на всеки 100 лева средно похарчени за потребителски стоки изобщо**, увеличението на вътрешната добавена стойност е 78,3 лева, докато за същата сума, **похарчена за хранителни стоки, а произведената в България добавена стойност е 88,9 лева.**

Имайки предвид сравнителните данни за дела на вноса в потреблението и продажбите на храни и всички останали стоки, **можем да допуснем мултипликатор от 1,2 – 1,25. Това означава, че всеки лев, похарчен за храна**, създава с 20 до 25% повече добавена стойност в местната икономика, отколкото същия лев, похарчен „равномерно“, според „средната“ потребителска кошница.

Отчитайки вътрешно-семеиното преразпределение и допълнителните възможни разходи за храна, в зависимост от стойността на мултипликатора, допълнителната добавена стойност вследствие на използването на ваучери за храна през 2010 г. би трябвало да бъде между 34,9 и 43,6 милиона лева. (Съответният допълнителен принос към държавния бюджет по линия на ДДС – 6,9-8,7 милиона лева.)

При допускане за увеличение на общия доход с размера на ваучера от 60 лева на месец, за всеки нови 1000 работника, използващи ваучери, можем да очакваме допълнителни 24-27 работни места в хранителната промишленост и общественото хранене. Това ще рече, че на всеки нови хиляда бенефициента се формира нов среден – според статистиката на средния месечен доход на НСИ за декември 2009 - доход от 180 до 202,5 хиляди лева, а данъците и осигуровките върху този доход са между 56,7 и 63,8 хиляди лева. (Без специален анализ не е възможно да се предвиди до какво равнище на разширяване на кръга бенефициенти този ефект би се запазил.)

лева)

Въздействия върху фирмите и дохода

Работодателите, които използват ваучери за своята социална политика в предприятието освобождават ресурс, който може да бъде насочен за

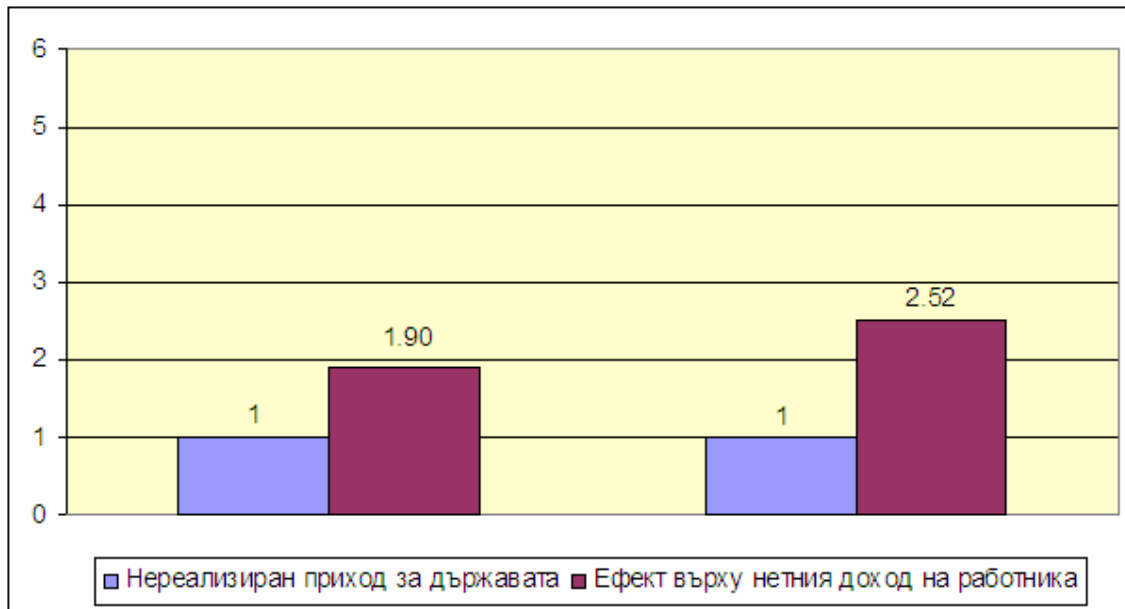
други производствени цели. Това вижда от следната таблица, описваща три стилизирани сценария на поведение на работодателите.

Ваучери и заплата				
Брутна заплата	600	540	555	600
Ваучер	0	60	60	60
Нетна заплата (в пари)	474,66	427,194	439,0605	474,66
Данъци и осигуровки за сметка на работника	125,34	112,806	115,9395	125,34
Осигуровки за сметка на работодателя	101,4	91,26	93,795	101,4
Данъци				
	Базисен сценарий	Опция 1	Опция 2	Опция 3
Нетна заплата (пари в брой плюс ваучер)	475	487	499	535
Данъци и осигуровки	227	204	210	227
Общо разходи за труд	701,4	691,26	708,795	761,4
Данъчно-осигурителна тежест в %	32,3%	29,5%	29,6%	29,8%
Промяна в разходите за труд и заплатата				
	Базисен сценарий	Опция 1	Опция 2	Опция 3
Промяна в разходите за труд	0,0	-10,1	7,4	60,0
Промяна в нетната заплата		12,5	24,4	60,0

С други думи, таблицата показва, че ваучерите насят ползи и на работниците, и на работодателите. Този факт обяснява защо работодатели и профсъюзни организации защитават системата на ваучерите и разкрива механизма, по който намаляването на данъците чрез ваучери поражда асоциираните с общата политика по намаляване на данъците положителни стопански въздействия.

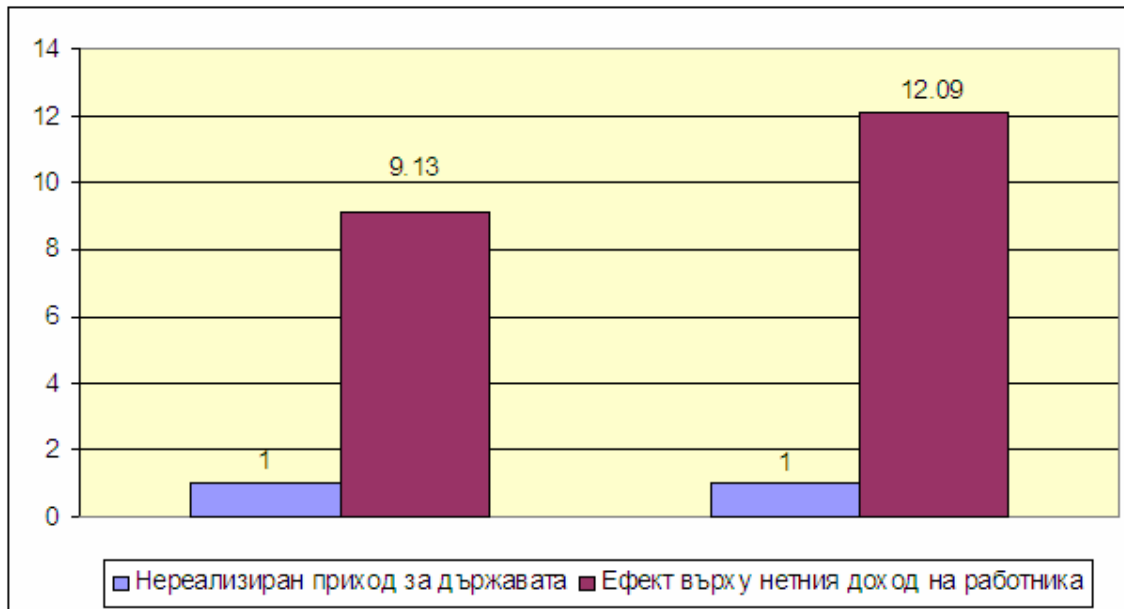
Въздействието върху нетния доход на работниците от разширяването на програмата е положително. Всеки допълнителен лев, който не е реализиран като приход за държавния бюджет поради разширяването на обхвата на системата за ваучери за храна, генерира от 1.9 до 12.09 лева допълнителен нетен доход за наетите лица.

Минимален и максимален ефект върху нетния доход на работниците в резултат от 1 лев пропуснат приход за държавния бюджет поради нарастването на квотата за ваучерите при допускане, че ваучерите заместват съществуващите брутни заплати, но не водят до увеличаването им



Забележка: Тук и в следващата графика пропуснатият приход за държавния бюджет се измерва спрямо базисна опция с увеличаване на дохода на работниците чрез работна заплата (първите два стълба от графиката) или чрез социални разходи в натура (последните два стълба)

Минимален и максимален ефект върху нетния доход на работниците в резултат от 1 лев пропуснат приход за държавния бюджет поради нарастването на квотата за ваучерите при допускане, че ваучерът представлява допълнителен на доход за работника към брутната му заплата



Сравнение с други социални политики

Въздействията на ваучерите за храна би трябвало да сравни тази политика с други форми на социална политика чрез данъчни преференции.

През 2008 г. необложеният доход на 44 600 земеделски производители и производители на тютюн е 1 092 943 727 лева. През същата година 1 593 фермера са се възползвали от преотстъпен данък в размер на 23 580 889 лева. Това прави почти 14 900 лева на бенефициент. Ползите и разходите от тази преференция, изглежда, не са подлагани на сериозен анализ. Сумата е повече от 20 пъти по-голяма от 720 лева ваучери за храна на работник на година и че за 2008 необложеният данък – над 110 милиона лева е сравним със загубите на приходи за бюджета по линия облагането на доходите на физическите лица, ако системата на ваучерите обхваща всички заети в частния сектор. Освен това, за тези граждани действат и програми за пряко и косвено субсидиране.

Наскоро бе осигурено увеличение програмата за субсидирана заетост с 10 милиона лева. Изглежда, че тя достига 76 милиона лева, средно над 3 300 лева на бенефициент за тази година.

Въпросът не е в противопоставянето на съсловието на работещите в частния сектор на бенефициенти на въпросните програми или на фермерите и тютюнопроизводителите, а в представянето на контекста.

На един работещ в частния сектор (включително фермерите) и не субсидираните държавни предприятия в България се падат двама граждани, които са или пенсионери, или деца и учащи се, или безработни, или работещи в бюджетния сектор.

Друга особеност на контекста са общите държавни разходи. Ако планираните държавни разходи се извади приноса на България към бюджета на ЕС и се изчислят разходите на ден, общата квота на ваучерите за храна ще бъде равна на разходите на правителството за три и половина дена. (Според закона за бюджета за 2010 г. тези разходи на ден са почти 49 милиона лева, след актуализирането на бюджета те ще са вероятно 49,6 милиона лева.).

Ако приемем, че минималният, изчислен по-горе, „ефект на избелване“ на сивата икономика от действащата програма за ваучери за храна е 1,17, приносът ѝ за избелване на светло на недекларирани доходи би бил над 29 милиона лева, т.е. повече от половината правителствени разходи на ден или доста над преотстъпения данък на земеделските производители през 2008 г.⁴

Към този ефект трябва да се добави и ДДС пратим върху сумата на самите издадени ваучери за храна – вероятно около 25 милиона лева и ДДС върху допълнителното потребление чрез вътрешно-семеиното преразпределение и другите непреки въздействия.

На **макроикономическо ниво** използването на ваучери поддържа устойчиви разходите на домакинствата, които трябва да се отчитат изцяло. Ваучерите могат да заменят или да допълнят паричните доходи; и в двата случая относителният дял на покупките, платени с ваучери, се увеличава и следователно данъчната основа се разширява.

На **микро ниво**, въвеждането на ваучерите благоприятства повечето търговци на дребно и ресторантьори, които ги приемат; тези фирми обикновено са по-големи и отчитат оборота по принцип; освен това се създават стимули за домакинствата да купуват местни стоки.

Може да се очаква, че пряка последица от използването на ваучерите ще бъде увеличаване на събирането на ДДС (поради отчитането на

⁴ Това въздействие е между 29,1 и 51 милиона лева.

оборота) с допълнителен резултат по-високи данъци върху печалбата и заплатите в сектора на търговията на дребно.

Въведение

С настоящия доклад КС2 ЕООД и Индъстри Уоч представят резултатите от свое изследване на икономическите и фискалните въздействие на ваучерите за храна в България.

Ние изхождаме от предпоставката, че ваучерите за храна имат смисъл като социална политика, която може да бъде прозрачна и няма съществени фискални дефекти, сравнена с други политики.

Системата на ваучерите за храна се основава на принципа на данъчните облекчения и съответно следва да бъде сравнена с други подобни политики. В изследването си ние проверихме дали и доколко тя води до ефективно намаляване на данъчно-осигурителната тежест и дали от фискална гледна точка има по-малко негативи от системата привилегии за държавни служители, тютюнопроизводители и регистрирани земеделски стопани, както и от наличните алтернативи за поддръжка на местно производство, малък и среден бизнес и здравословни условия на работа.

В момента в България издатели на ваучери са 16 компании, три от тях са с отнет лиценз. Общата квота за ваучери, определена от държавата за тази година е в размер на 171,6 милиона лева. Приблизително 240 000 работещи имат право да получат ваучери, като месечната стойност за един служител е 60 лева. Тази сума е данъчно необлагаема и се приспада от осигуровките и данъка върху доход, дължими от работодател и работник. Формално не е разрешено с ползването на ваучери да се намаляват работните заплати, но практиките варират, тъй като върху тях влияние оказват общата икономическа ситуация, пазарът на труда и други фактори.

Изследването прави опит да разграничи непосредствено видимите от същинските резултати от използването на ваучерите за храна. Този подход е особено важен предвид на контекста на обсъждането на промените в регулаторната рамка на системата, заедно с анти-кризисните мерки на правителството без да е налице подробен анализ на плюсовете и минусите на тази система в сегашния и вид, и в перспективата на възможните изменения. В резултат веднага се появили коментари за мярката, вариращи от крайно отрицателни до откровено възхваляващи.

Изчисленията на *Индъстри Уоч* и *КС2* на този етап доказват, че използването на ваучери има позитивен ефект върху потреблението и икономиката на страната. Коментарите, че системата би имала само негативен ефект върху фиска заради нереализирани приходи от данъци и осигуровки, пропускат част от ефектите и следователно са непълни и погрешни.

Например най-често срещаната оценка за загубите на фиска от месечната кръстосана субсидия на ваучерите за един работник 21 лева, т.е. почти 5 милиона лева на месец или 60 милиона на година. Ако обаче разгледаме дори и най-песимистичните сценарии за фиска,⁵ тази субсидия почти три пъти по-ниска. С други думи, както показва представеният тук анализ, тази представа е, меко казано, нереалистична и основана на сценарий, който не отчита допълнителните и невидимите на пръв поглед въздействия. В системата на ваучерите за храна, особено сравнена с други политики на субсидиране и данъчни облекчения, се характеризира с преки и непреки ефекти, които променят стимулите на икономическите субекти, водят до и могат да доведат до увеличени приходи от други данъци – ДДС и данък печалба в останалата част от икономиката.

При икономика с еластичност на търсене и предлагане на труд, всяко намаление на данъчната тежест води до по-висока заетост и доходи, или и двете.

Приложимостта на тези общотеретически към действието на българската система на ваучерите за храна е проверена в първата част на доклада. По-нататък ние се спираме на количествените оценки на въздействията, в близка до действителността среда, отчитайки ползите и разходите за фирмите (работодателите), работниците и фиска.

Предистория

Ваучерите за храна са в употреба в България от 2003 г. Тогава те по замисъл изпълняват функцията на стимул за увеличаване на доходите на работещите на постоянен трудов договор. Тогава икономическата среда се характеризираше с икономически растеж, бюджетни излишъци и намаляваща безработица. Както в редица Европейски страни⁶, системата на ваучерите за храна става все по-популярна в България. Системата се регламентира чрез квоти за операторите, издаващи ваучерите. В момента тя обхваща над 200 хиляди работници или от около 7% от заетите лица в

⁵ Вж. по-долу таблица 3 и коментарите към нея.

⁶ Понастоящем поне 20 европейски страни използват ваучери за храна.

страната. Държавните служители се ползват от специални схеми за допълнителни възнаграждения и практически не са представени в системата на ваучерите за храна.

За да се разберат по-добре въздействията върху икономиката и фиска, КС2 и IW предприеха настоящето изследване през последната седмица на април 2010 г. и началото на май 2010 г. Приведените тук оценки на въздействията отразяват преди наличните фискални и законови измерения на системата. Те неизбежно ще трябва да бъдат уточнени, когато са ясни предложенията за нейното изменение и допълнение.

Цел

Целта на настоящето изследване на *Industry Watch* (IW) и КС 2е да представи обективен анализ на въздействията на ваучерите за храна върху отношенията в икономиката и бизнеса и върху бюджета, който да помогне на желаещите да се ориентират в системата и предложенията за нейното реформиране.

Според нас констатациите следва да се имат предвид при разработването на обещаните реформи. Затова за тях ще бъде уведомен пресата, министерството на финансите (което регулира издаването на ваучерите и определя съответните субсидии), професионалните и работодателските съюзи. Те биха могли да ползват материалите по свое усмотрение, ако и когато се обсъждат промени в системата на ваучерите за храна.

Методология и източници

Замисълът на изследването е да приложи към системата за ваучерите за храна в България класически методи за оценка на ползи и разходи.

Поради липсата на официално предложение за реформа и поради кратките срокове, обаче, ние се ограничаваме преди всичко до стилизирани изчисления на ползите и разходите за бюджета, бенефициентите на системата, а обзорът на въздействията за икономиката е преди всичко описание на качествените ефекти. За тези ефекти, на основата на икономическата теория, ние формулираме различни допускания и се опитваме да проверим доколко те се оказват верни за съвременните условия в България.

Източниците, използвани в изследването са следните:

- Меродавни изследвания за въздействието на данъчните облекчения върху стопанската дейност, заетостта и растежа;
- Министерство на финансите и Националния статистически институт (НСИ) за обхвата на сегашната система и състоянието на пазара на труда и доходите;
- Същите източници са водещи и при описанието на икономическата обстановка в периода от въвеждането на системата до 2010 г.;
- Около петнадесет интервюта с издатели на ваучери за храна и предприятия, които участват в системата, ни помогнаха да разберем поведението на бизнеса;
- Аналогични изследвания са правени и в други страни, където действат подобни политики; ние сме запознати с тях, техните подходи и изводи; в помощ на нашето изследване са и меродавните анализи на въздействието на данъците върху производителността, заетостта и бизнеса, както и опитите за оценка на сивата икономика в България.

Общо описание на политическата и икономическа среда на функционирането на системата на ваучерите за храна

Макроикономика от 2003 до 2010 г.

Преди 2009 г. България е облагодетелствана от дванадесетгодишен период на стопански възход – най-дългият такъв непрекъснат период в историята на страната от 1878 г. насам. От средата на 1997 г. до ноември 2008 г., индексът на нарастване на реалния брутен вътрешен продукт (БВП) е около 5%. Особено добри са 2006, 2007 и 2009 година, през които реалният ръст на БВП е съответно 6,3, 6,2 и 6%. ПЧИ през 2007 са 29.4% от БВП (това рекорд в нова Европа за последните двадесет години), а през 2008 г. – 19,2%. Но през 2009 г. чуждестранните инвестиции се свиват наполовина на годишна основа, за януари 2010 спрямо януари 2009 намаляването на ПЧИ е с нови 28%, докато за период декември 2009 г. спрямо декември 2008 г. свиването на БВП е 5,9%.

По това време общите инвестиции спадат от 36,9% от БВП през 2008 г. до 24,7% през декември 2009 г. (спад от около 30%). През декември 2009 г. индивидуалното потребление е спаднало на годишна основа с 6,2%. През първото тримесечие на 2010 г. спадът на БВП спрямо първото тримесечие на 2009 г. е 3,6 на сто.⁷

От 2000 до 2008 г., според статистиката на БНБ, БВП на България се увеличава повече от два пъти, а през 2008 инвестициите, брутно капиталонакопаване е пет пъти повече в абсолютни стойности спрямо началото на периода.⁸

От 2000 г. до 2008 г. икономиката на България е облагодетелствана от общостопанска конюнктура, която включва парична и ценова стабилност, фискална дисциплина, постоянен приток на външни спестявания, силно външно търсене (най-вече от страна на икономиките на ЕС), ограничена правителствена намеса (с изключение на разрешителните и лицензионните процедури за реалния сектор) и успешно завършване на процесите за присъединяване към НАТО (2004 г.) и ЕС (2007 г.). Тази конюнктура е подкрепена от намаляване на данъците от около 40 на сто номинални

⁷ Вж.: БВП за първото тримесечие на 2010 г. НСИ, 9 юни 2010, достъпно на: <http://www.nsi.bg/EPDOCS/GDP2010q1.pdf>.

⁸ Вж.: Таблица в Приложение 3.

ставки на корпоративното и подоходното облагане до 10%, което на свой ред се отразява положително на нарастването на бюджетните приходи.

Поведение на фиска за периода от 2003 до 2010 г.

Между 2003 и ноември 2008 г. правителството на България се радва на ефективни бюджетни излишъци от около 2% от БВП на година, като те са най-значителни през 2007 (3,5%) и 2008 г. (3%).

По същото време, вследствие на спомената конюнктура, намалява и безработицата – от двуцифрени стойности през 2000 г. до 6,2% в края на 2008 г.

Като страна с равнище на БВП на човек от населението от около 1/3 от средното на ЕС България участва в общите програми за европейски субсидии, чийто планиран обем е от 2,5 до 3% от БВП за периода 2007-2013 г.

Бюджетен контекст на обсъждането на ваучерите за храна

Фискалните развития от началото на 2010 г. имат пряко отношение към дебата по повод ваучерите за храна.

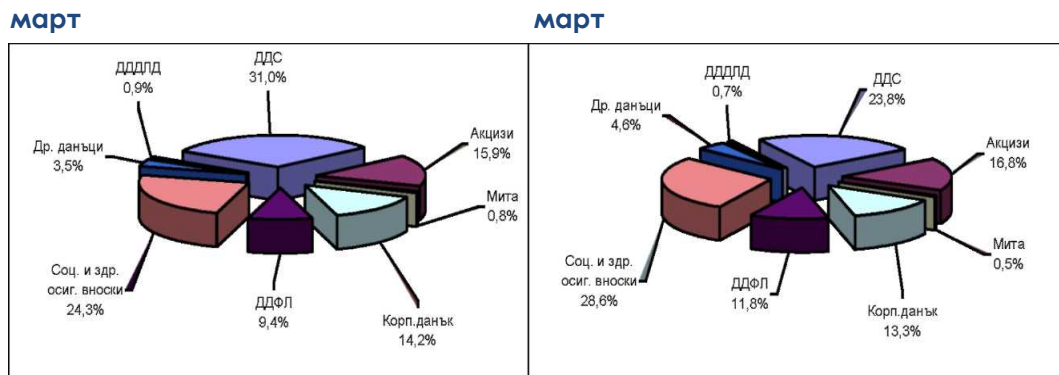
Традицията на балансирани бюджети бе силно компрометирана през 2009 г., когато излишъкът от 3% от БВП за 2008 г. бе сведен до дефицит от 3.9% по методологията на Евростат⁹, или до 3,8% от БВП (4,8% на касова основа) според последната актуализация на бюджета за 2010. Равнището на държавните разходи от предишните години в общи линии се запазва и през 2010 г. ще бъдат частично финансирани от фискалния резерв. Перспективата за адекватно повишаване на приходите е меко казано несигурна, а съкращаването на разходите е сравнително скромно и не засяга поетите от предишни правителства ангажименти в областта на социалните разходи. В тези условия всяко облекчаване на данъчните задължения, включително по пътя на употребата на ваучери за храна, трябва да бъде разгледано в контекста на различните социални политики и техните фискални и стопански въздействия.

⁹ EuroIndicators, 55/2010, 22 April 2010, p. 4, available at:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-22042010-BP/EN/2-22042010-BP-EN.PDF .

През първото тримесечие на 2010 г. (т.е. спрямо март предходната година) единствените данъчни пера, по които се увеличават приходите в бюджета са социалните и здравни осигурителни вноски (от 24,3% на 28,6% от общите приходи) и на данъка върху доходите на физическите лица – съответно от 9,4 на 11,8%.

Графика 1: Приходи в държавния бюджет в навечерието на обсъждането на ваучерите за храна (март 2010 спрямо март 2010)



Източник: Министерство на финансите¹⁰.

Общите приходи (данъци плюс помощи) през първото тримесечие на 2010 г. са 1,23 милиарда по-малко отколкото през март 2009. При някои данъци се наблюдава действието на конюнктурни фактори. Например сравнителният спад на приходите „се дължи на постъпилите еднократно приходи през януари 2009 г. от ДДС, свързани със значителните публични разходи в края на 2008 г.”¹¹. Но проблемите на фиска са очевидни. Същият документ на министерството на финансите посочва, че за първото тримесечие на 2010 г. приходите са под 20 на сто от разчетените, а нелихвените разходи (плащанията към ЕС и по държавния дълг остават непроменени) са 26% планираните за годината (нарастването им е с 16,2% спрямо март 2009 г). При нарастваща безработица – с 2,9 пункта за 2009 г., увеличаването на приходите от облагане на доходите на физически лица е, между другото, и признак на нарастващо несъответствие на доходи и производителност, и на вероятен пазарен (обективен) натиск върху работодателите за корекция на това съответствие.

¹⁰ Вж.: Месечен бюлетин за изпълнението на бюджета – март 2010, с. 2(достъпен на: <http://www.minfin.bg/bg/statistics/>); към момента на приключване на това изследване нови данни не бяха публикувани.

¹¹ Пак там, с. 3.

Към края на декември 2009 г. просрочените задължения на правителството към частния сектор (на централно и местно равнище) са почти 0,8 милиарда лева.¹² За първите три месеца на 2010 г. натрупаният дефицит е около 750 милиона лева,¹³ а към края на май прогнозата е за допълнителни 238 милиона дефицит.

Особено важно е да се отбележи, че, както стана дума, нарастването на приходите по линия на социалните данъци е следствие на политиката на предишните правителства, която съвпада с периода на действие на системата за ваучери за храна. По-специално това са „подобвени“ мандатирани привилегии по линия на социалните плащания като: разширяване на обхвата на инвалидните пенсии (от 2003 г. насам), въвеждането на осигурителни прагове за различни квалификации на работната сила през 2004 и по-късната им актуализация,¹⁴ увеличаване на пособията за майчинство (2008 г.) и безработица (през 2009 и 2010 г.), плюс разширяването на квази фискалните привилегии на фермерите, тютюнопроизводителите и ежегодното увеличаване на минимални заплати и пенсии. По наша оценка трансферите на бюджета към НОИ, НЗОК и съответното осигуряване на държавните служители през 2010 г. ще нараснат до над 10% от БВП, а на всички споменати по-горе социални плащания – до около 13% от БВП.

Изглежда, че продължителният период на икономически растеж и фискален комфорт е създал политически навик за облагодетелстване на непроизводителни съсловия за сметка на данъкоплатците, навик, който през 2010 се променя трудно въпреки бюджетните дефицити и свиването на икономиката. В тази ситуация няма особени възможности за маневриране освен бърза и рязко съкращаване на държавните разходи и споменатите установени със закон привилегии или отлагане на тези съкращения, за да бъдат направени по-късно, с по-съществено орязване. В този контекст попада и обсъждането на реформата в правилата за издаване и разпределение на ваучерите за храна.

¹² Вж.: <http://www.minfin.bg/bg/statistics> .

¹³ Месечен бюлетин за изпълнението на бюджета – март 2010, с. 5, Таблица 1.

¹⁴ Вж.: анализ на ефектите: Ефекти от повишените осигурителни прагове за държавата, бизнеса и гражданите, ИПИ, 2009, достъпно на: <http://ime.bg/bg/articles/efekti-ot-powishenite-osiguritelni-pragowe-za-dyrvawata-biznesa-i-gravdanite/#ixzz0nhWGu4Yv> .

Настоящото управление на фиска фактически се сблъсква с проблема да съкращава разходи, обещани от предишните две правителства. Разбираемо е желанието да намали бюджетното финансиране за онези облаги, за които не се изисква акт на законодателното събрание, какъвто е случаят с повечето разходи, изброени в предишния параграф. В този контекст попада и обсъждането на системата на ваучерите за храна.

Приведеният по-долу анализ показва какви са ползите и разходите от използването на ваучерите като вид социална политика, включително непреките и ненаблюдаемите на пръв поглед въздействия.

Основни характеристики на текущата система за ваучери за храна и данъчно-нормативната система

Квота и обхват на ваучерите за храна

В момента системата работи в следните правни и практически рамки:

- Данъчно необлагаемата сума за ваучер за храна 60 лева на месец на служител;
- Сумата се приспада от осигуровките и данъка върху общия доход, дължими от работодателя и служителя; тя и от облагаемия доход, т.е. върху нея не се дължи и корпоративен данък върху общия доход;
- Общата квота за 2010 г. е 171,6 милиона лева; засега разпределени като ваучери за потенциални бенефициенти са 158 милиона; общата квота се разпределя между лицензираните издатели на ваучери за храна поравно;
- Общият брой работници, имащи право да използват ваучерите за храна, е приблизително 238 хиляди, които са по-скоро работници в частни, относително големи предприятия и представляват 14% от общия брой на работещите в частния сектор (1,7 милиона); предвид на действителното разпределение в момента бенефициенти на системата са около 222 хиляди работници;
- държавните служители (към март 2010 – 193 540 работещи системата на държавната администрация, МВР и армията) и заетите в бюджетния сектор (246 460 работещи в съдебната система, НОИ, държавни болници, поликлиники и училища, радио и телевизия, БАН и пр.) на практика не са обхванати от системата на ваучерите за храна, техните допълнителни възнаграждения се определят по нарочна схема за бонуси като заплата и в натура и техните социални данъци се поемат от бюджета.

Действащо законодателство

През 2010 г. социалните разходи, направени посредством ваучери за храна до 60 лева на работник на месец, се приспадат от осигуровките и данъците върху общия доход. Освен това, тъй като тези социални разходи намаляват и облагаемата печалба, те водят и до намаляване на корпоративния данък върху общия доход.

Според действащото законодателство е забранено чрез използването на ваучери да се понижава брутната заплата на работника; но ние смятаме, че е много трудно това изискване да се спазва, а спазването му да се контролира; това е така, поради следните обективни и правни обстоятелства: цената на труда е еластична, заплатите се договарят лесно – най-вече поради стопанската конюнктура, но и поради периодичното предоговаряне на различни социални придобивки, възнаграждения за прослужени години и пр., и поради това, че за меродавни за стабилността на възнаграждението се смята договореното за последните три месеца (докато по-твърдо регулиране на заплатите би било намеса от страна на правителството в делата на фирмите).

България е единствената страна в ЕС¹⁵, в който регламентът изисква разпределение на квотата между издателите на ваучери поравно. (Първоначално подобни правила бяха прилагани и в Румъния, но след осъзнаването на неефективността, това разпределение квотите е отменено и издателите се съревновават помежду си. Вж. по-долу „Несъвършенства на равното разпределение на квотите сред издателите на ваучери“.)

Приложими данъчни облекчения

- Действителното данъчно задължение през 2010 г. е както следва:
- Процентът на осигуровките за трета категория труд е 28,9%. 5 процентни пункта отиват в частни пенсионни фондове и не представляват приход в държавния бюджет. Поради това действителната осигурителна ставка е 23,9%, която се разпределя както следва: 9,9% се плащат от служителя, а 14% се плащат от работодателя.
- Ставката за данъка върху общия доход е 10%, която се дължи от служителя след осигуровките.
- Социалните разходи се облагат с 24%. Отново 5 процентни пункта отиват в частни пенсионни фондове и не генерират приход за държавния бюджет. Останалите 19% се разпределят както следва: 8,1% се плащат от служителя, а 10,9% се плащат от работодателя.

¹⁵ Вж. някои международни сравнения в Приложение 2.

- Данъкът върху социалните разходи е 10%, които се дължат от работодателя.
- Социалните разходи на работодателя не се облагат като доход на служителя, ако са в натура; в противен случай се облагат като редовен доход (т.е. с 10%).

Текущо състояние на българския „пазар“ за ваучери за храна

Разпределение на квотите през 2008, 2009 и 2010 г.2008

Традицията е един път в годината да се разпределят квоти. През 2009 г. има актуализация на разпределението. Докато за периода до 2009 г. има тенденция към увеличаване на общата квота, през 2010 тя е намалена. Но за сметка на това в системата се включват нови лицензирани издатели, а на други са отнети лицензите и по този повод в момента тече апелативна процедура.

Едно изменение в наредбата за ваучерите за храна от началото на 2010 определя, че за издателите, които са свързани лица, важи една обща част от общата квота, равна на тази на другите групи и отделни издатели.

Таблица 1: Разпределени квоти за ваучери за храна (2008 - 2010 г.)

Издатели	2008	(1) 2009	S2 2009	2009	2010	Достъпни 2010*
"Содексо Пас България" ЕООД	23 000 000	15 000 000	7 500 000	22 500 000	13 200 000	13 200 000
"Призма Лукс" ООД	23 000 000	15 000 000	7 500 000	22 500 000	13 200 000	13 200 000
"Виабел" ЕООД	23 000 000	15 000 000	7 500 000	22 500 000	13 200 000	13 200 000
"Етап-адрес" АД	16 000 000	15 000 000	7 500 000	22 500 000	13 200 000	13 200 000
"Била сървис" ЕООД	11 000 000	15 000 000	7 500 000	22 500 000	13 200 000	13 200 000
"Фидуция" ЕАД	11 000 000	11 000 000		11 000 000	13 200 000	13 200 000
"ВМ Финанс Груп" АД	11 000 000	11 000 000		11 000 000	13 200 000	13 200 000
"Томбов България" ООД	23 000 000	15 000 000	7 500 000	22 500 000	13 200 000	13 200 000
"Либерти Фуд сервис" ЕООД					13 200 000	13 200 000
"СиБиЕй Асет Маниджмънт" АД					13 200 000	13 200 000
"Полтрипродъктс" ЕАД	11 000 000	11 000 000		11 000 000	13 200 000	13 200 000

"Акор Сървисис България" АД**	23 000 000	15 000 000	7 500 000	22 500 000	6 600 000	6 600 000
"Акор Сървисис Тикет Ресторант" ЕООД					6 600 000	6 600 000
"Шекдъжане Булгари" ООД	23 000 000	15 000 000	7 500 000	22 500 000	4 400 000	0
"Шекдъжане Булгари" ЕООД					4 400 000	0
"Маймену" ЕООД					4 400 000	0
Общо	198 000 000			213 000 000	171 600 000	158 400 000

Източник: Издателите на ваучери за храна.

Бележки: *Поради споменатите апелативни процедури част от квотите през 2010 г. не се използват, засега.

**В началото на юни компанията бе преименувана на „Еденред“.

До 2009 г. практиката е общата квота да се формира като резултантна величина от натрупването на касови обеми данъчни облекчения през предишните години. Тази практика е разбираема предвид на бюджетните излишъци и обяснява поведението на издателите на ваучери за храна и разликите между 2008 и 2009 г. Издателите, които са регистрирани по-късно натрупват за съответния период по-малки индивидуални квоти. През юни 2009 квотите на всеки действащ издател са увеличени със 7,5 милиона лева (като три лицензирани издателя тогава се приемат за „недействащи“). Измененията на съответните правила през 2009 г. потвърждават принципа на равенството при разпределението на квотите и актуализират натрупването на квоти през предишните години. Тази практика, както вече стана дума, бе променена през 2010 и понастоящем една квота се полага на една бизнес група или самостоятелен издател.

Несъвършенства на равното разпределение на квотите сред издателите на ваучери

Мотивите, по които Румъния се отказва преди две години от равното разпределение на квотите между издателите на ваучери за храна са типични квотното регулиране и се наблюдават и в България.

- Този начин на регулиране неминуемо води до лобирание за нови лицензи, за повече данъчни облекчения, за пренареждане на позициите на „пазара“ и за включването на повече облагодетелствани без конкуренция, който на напипва нишите в

системата и да разработва нови полета на ваучерно обслужване, включително такава, което не е свързано с пряко субсидиране.

- Разпределянето на общата квота по равно между лицензираните, независимо от готовността за запълнят предписаният им дял, води до търговия с правата по лиценза и опити да се запълнят нишите от по-ефективните издатели на ваучери. По-ефективните най-често се оказват „наказани”, с отнет лиценз.
- За да не се получи това контролиращият орган се оказва винаги или почти винаги в положението на разрешаваща сделките институция, тъй като той разполага с информацията за действителното запълване на общата квота и е възможно да се наложи да преразпределя също по равно незапълнени квоти.
- Това оскъпява контрола, с колко точно – това е въпрос на допълнителен анализ. Предполагаме на този въпрос може да си отговори и самия контролиращ орган.
- Контролът води до елиминиране на възможностите за развитие пред по-ефективните издатели и предоставяне на де факто привилегии за по-неефективни.
- Нарастват разходите по издаване ваучери, тъй като отделните издатели поддържат най-често технологична база, която да им позволява да се справят сами с възможните изменения в разпределението на общата квота.
- Възниква недоверие в системата, между издателите и между тях и данъчните власти и регулатора (министерството на финансите).
- Част от това са подозренията за невидими предпочитания към отделни издатели и поддържането на лобистки групи, които да „изравняват” игралното поле за всички издатели.;
- В крайна сметка потенциалът на системата остана неизползван и това поражда недоволство от страна на потенциалните бенефициенти, които разбират, че не успяват да достигнат желаното увеличение разполагаемия си доход.

Основни предполагаеми ефекти от използването на ваучери за храна

Теория и възможни ефекти в български условия

Намаляване на данъците чрез използване на ваучери за храна: въздействия върху заетостта и дохода

Както стана дума, понастоящем ваучерите за храна са освободени от данъци в размер до 60 лева на месец на работник.

Тъй като заплатите се облагат със социални и здравни осигуровки, според икономическата теория, **равновесието на пазара на труда се постига при заплати и заетост под оптималните равнища** (които биха се получили при пълна свобода на договарянето и липса на облагане на тези договори). Следователно **на теория всяко намаляване на данъчното задължение ще доведе до по-високи доходи или до по-висока заетост – или (най-вероятно) и до двете.**

Едно скорошно изследване на този феномен в 85 страни, сред които и България,¹⁶ показва, че дадено 10% намаляване на стойността на данъците върху заплатите (т. е. общественото осигуряване и данъка върху общия доход) може да доведе до 3,5% увеличаване на заетостта. Въздействията зависят от еластичността на предлагането и търсенето на труд. Има сериозно основание да се смята, че понастоящем българските условия са двупосочно еластични, т. е. измененията на една променлива (в нашия случай – данъците върху заплатите) водят до други въздействията с коефициент, по-голям от единица.

Макроикономическите свидетелства, които подкрепят това предположение са следните:

¹⁶ Вж.: ¹⁶ Djankov, Simeon, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho, and Andrei Shleifer (2008), The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship, NBER Working Paper No. 13756, Cambridge, Massachusetts, NBER, January, 2008 (updated March 2009), p. 50; available at: <http://www.nber.org/papers/w13756.pdf>. [Симеон Дянков, Тим Гансър, Каралий Маклийш, Рита Рамалхо и Андрей Шлайфер. Влияние на корпоративните данъци върху инвестициите и предприемачеството, Работен доклад на Националното бюро на САЩ за икономически изследвания № 13756, Кеймбридж, Масачузетс, NBER, януари 2008 г. (актуализиран, март 2009 г.), стр. 50.] Изследването използва данни за 2003-2005; според него въздействията са подобни и върху предприемачеството (създаването на фирми) и инвестициите (включително преките чуждестранни инвестиции).

- Степента на усвояване на производствените мощности през януари 2010 г. е около 65%, като най-високото ниво по време на възходящото развитие на икономиката е било около границата от 75% през 2007 и 2008 г.¹⁷
- Нивото на заетост е било около 61% (за възрастова група 15-64 години) през последното тримесечие на 2009 г.¹⁸, с пик от 65% през третото тримесечие на 2008 г.
- Тези нива са около 2-3 процентни пункта по-ниски от средното за ЕС и над 10 процентни пункта по-ниски от тези в Холандия, Дания и Швеция (т.е. от страните с най-високо ниво на заетостта в ЕС).

По принцип, относително високата степен на усвояване на производствените мощности и относително ниските нива на заетост създават стимули за работещите да харчат освободените от данъци части от разполагаемия доход за потребление и/или семейно преразпределение.¹⁹

Стимули за фирмите

От гледна точка на фирмите е очевидно, че **предприемачът ще увеличава заплатите, стига пределният** (т. е. получената допълнителна полезност от единица увеличение) **продукт на труда да превишава маргиналните разходи за труд.** Най-вероятният реалистичен сценарий при използване на системата е част от увеличението да е във ваучери (до ограничения размер на месец), а другата част - в пари в наличност, като увеличение на заплащането.²⁰

¹⁷ Вж: НСИ, Проучване на тенденциите в бизнеса по данни от промишлеността, www.nsi.bg.

¹⁸ Вж: НСИ: Данни от проучванията на работната сила, www.nsi.bg.

¹⁹ Семейното преразпределение е допълнителен, рядко отчитан множител на ефектите от въвеждането и използването на ваучерите за храна, по-долу, при формулирането на втората хипотеза, ние се спираме на този подвид стопански въздействия.

²⁰ Макар общо за страната, както бе отбелязано по по-горе при обсъждането на поведението на фиска през 2010 г., статистиката на доходите да показва изпреварващ ръст на доходите пред производителността, няма индикации, че това е така в частния сектор, където заплатите по традиция са по-ниски. Частните работодатели обаче вероятно изпитват известен натиск за увеличаване на възнагражденията особено за квалифицирания персонал вследствие на по-високите заплати в бюджетния сектор. Възможно е също така

От друга страна работниците увеличават предлагането труд, стига доходите (нетни заплати, разходите за труд минус данъците) да компенсират възприеманата безполезнаост (липса на производителност и/или неудовлетворение) от труда.

Когато бъде въведено данъчно облекчение (намаление), то ефективно намалява маргиналните разходи за труд, увеличава дохода на работника или и двете в зависимост от еластичността на пазарите на факторите за производство.

В изследване на IW от 2007 г.²¹ например бе установено, че работещите в средния квалификационен диапазон са готови да увеличат работното си време с 20% при увеличаване на нетния доход с 10 - 16%. Т.е. има емпирични свидетелства, че предлагането на труда в България е еластично. Работодателят може да плаща по-високи нетни заплати на всяко ниво на брутните разходи за труд. Предвид на горните теоретични разсъждения, това ще става докато не бъде достигнато ново равновесие между разходите и ползите.

При различни икономически условия равновесието може и трябва да се промени: ако например рентабилността и/или производителността на дадено предприятие се промени, или условията на пазара на труда се влошат (както се случва през 2009 и началото на 2010 г.) или подобрят (подобно на периода 2000 - 2008 г.), или когато възникнат циклични или сезонни промени в някои стопански отрасли или икономиката като цяло.

Нормативни съображения

Вече споменахме, че според кодекса на труда, ваучерите за храна и другите т.нар. социални придобивки не следва да намаляват договорената брутна (месечна) заплата.

С други думи, предполага се, че без сериозни усилия за преработка на всички трудови договори във всяка отделна фирма, ваучерите могат да се предлагат само като увеличение на общия пакет на възнаграждението на работника.

увеличенията на пенсиите да намаляват донякъде вътрешно-семеиното преразпределение. За съжаление тези ефекти в България не са изследвани от 2001 г.

²¹IW: Анализ на най-големите градове, четвърто тримесечие на 2007 г., София.

Поради условията, споменати по-горе при описанието на действащото законодателство, е възможно обаче ваучерите да се използват вместо парично заплащане, т. е. заплатите да се намалят със сумата на ваучера с допълнителни споразумения към договорите или, ако тази философия се изповядва по якакъв начин от двете страни. Това става под въздействие на бизнес средата и други фактори като споменатите по-горе.

Така за новоназначените служители е възможно сумата на получените ваучери да е вече отчетена при изчисляването и договарянето на пакета на възнаграждението. В действителност значителни промени в обстановката и използването на ваучери за храна за намаляване на договорените брутни заплати не се очакват поради простия факт, че повечето договорни споразумения (при еднакви други условия) са вече подписани и, разбира се, поради факта, че много договори са подписани при минимална заплата. Това е значителна част от тях, според различни оценки - между 25 и 28%²², само поради този факт, трудно подлежат на предоговаряне надолу. Следователно, минимум **една четвърт от ваучерите ефективно увеличават брутната заплата.**

За останалите 70-75% действат съображения, свързани с пазарната конюнктура, състоянието на предприятието, продажбите, печалбата и пазара на труда, три-четиримесечната стабилност на възнагражденията и избора между различни стимули и придобивки в политиката на предприятието и в клаузите на индивидуалните и колективните трудови договори.

(По-долу правим предположения, които отчитат тези средови феномени и се опитваме да формулираме достоверни хипотези за стопанските и фискални въздействията на издаването на ваучери за храна в България.)

Основното предположение е, че въвеждането на данъчно облекчение върху възнаграждението на работника (като освободен от данък ваучер за храна) ефективно увеличава стимулите за работодателите да увеличават заетостта и да повишават заплатите. Затова издаването на ваучерите може да се разглежда като инструмент, който води като цяло

²² Вж. предположенията за неформалния дял в икономиката на България по-долу.

до ръст на трудовите доходи. Степента на влиянието е ограничена до максималния обем на издадените ваучери. Очакваме влиянието, изразено в по-високи брутни заплати, да бъде статистически значимо.

Същевременно, за да може системата да помага за увеличаване на доходите и производителността, при възходящо и низходящо движение на икономиката (цикли) нормативните разпоредби за ваучерите за храна трябва да осигурят икономичност, прозрачност и гъвкавост.

Предполагаеми качествени въздействия върху икономиката

Увод

Нашият модел за изчисляване на различните икономически и данъчни въздействия се основава върху натрупването на всички предвидими резултати, описани дотук.

Всички въздействия са маргинални, пределни; т. е. те представляват промени в съответните променливи при гранично допълнително увеличение на използваните ваучери. По този начин можем да установим нетното въздействие на текущото състояние на развитието на системата на ваучерите (т. е. при таван от 171,6 милиона лева за ваучерите)²³, както и на всяко ново (допълнително) увеличение в обема на ваучерите.

Някои от важните параметри, отчетени в модела, са експертни преценки. Следователно даваме диапазон на тези преценки, като частите от диапазона представляват „оптимистичен“ и „песимистичен“ сценарий. .

Предположения

Следните предположения трябва да се вземат под внимание:

1. Ние **се съсредоточаваме върху развитието в частния сектор**; малко вероятно е състоянието и схемите на заплащане на обществените служители да се променят по отношение на съществуващата система на ваучерите за храна (дори ако схемите за премиите на обществените служители се променят, както се планира в момента²⁴).
2. Делът на храните в потребителската кошница на работниците, които обикновено получават ваучери, е най-малко 30% от средния за страната на домакинство, тъй като те имат по-висок от средния доход. Този дял за населението според НСИ е 35% и се използва за изчисляване на индекса на потребителските цени за 2010 г. Това предположение е доста консервативно, то е от 10% до 15% по-ниско от

²³ В интерес на простотата на изчисленията ние предполагахме, че тази сума няма да се изменя и ще бъде изцяло използвана.

²⁴ Вижте презентацията на финансовия министър по въпроса на: <http://www.minfin.bg/bg/presentation> .

средното за страната предразположение към потребление според данните на НСИ за доходите и потреблението на домакинствата.

3. **Общите доходи на работниците ще се увеличат, ако се използват допълнителни обеми на данъчните облекчения чрез ваучери на равнището на дадена фирма или на национално ниво.** Тук се разгръщат следните възможности. От една страна, всяко намаляване на данъка върху трудовите отношения до нарастване или на заплатите, или на заетостта или на и на двете, търсенето и предлагането на труд са еластични, а в България положението е именно такова. От друга страна, както споменахме по-горе, пълното или дори частичното заместване на паричното възнаграждение с ваучери (в рамките на установените ограничения) се натъкват на практически и регулативни трудности. Те не се вземат предвид, когато се изчисляват статични данъчни и фискални ефекти. **Но когато по-долу ние разглеждаме пределните динамични ефекти за фиска, реалният процес на избор между различни алтернативи се включва в оценките.**
4. **Затова ние предполагаме, че при тези динамични оценки брутният доход на работника се увеличава с поне 25%** (т. е. за всеки 100 лева увеличение в стойността на ваучерите общото заплащане ще се увеличи с 25 лева). **Това изчисление е направено въз основа на относителния дял на служителите, за които се счита, че получават заплати около или равни на осигурителния минимум.** Ако работодателите изберат ваучерите за храна, те увеличават общото възнаграждение. Като алтернатива може да се разглежда и по-оптимистичен сценарий, при който заплатите като цяло се увеличават с половината от стойността на допълнителните използвани ваучери.
5. Делът от **неотчитаните плащания на заплати „в брой“**, който ще бъде заменен от ваучерите, **е поне 28%** според констатациите на изследването за броя на служителите, които признават, че получават доходи, по-високи от отчитаната заплата²⁵. При по-песимистични от прилаганите по-долу оценки за размера на неофициалната

²⁵ Витоша Рисърч, Център за изследване на демокрацията (ЦИД), Индекс на скритата икономика в България, София, ЦИД, 2009

икономика в България, **може да бъде разработен сценарий, при който процентът на замяната е 40%**²⁶.

6. Не на последно място предполагаме, че **делът на неотчитаните транзакции в търговията на дребно и ресторантите е между 30 и 40%. Това предположение се базира на различни наблюдения²⁷, сочещи тези икономически отрасли като най-силно изложени на укриването на приходи (и съответно – данъчно облагане)**. Използваме този диапазон за изчисляване на допълнителния оборот, който ще се облага с ДДС и други данъци, когато ваучерите заменят парите в брой при продажбите.

Данъчно поведение на работодателите

Формалната икономика

Предполагаме, че използването (или увеличаването на обема) на ваучери за храна за намаляване на данъчните задължения създава следните два вида общи стимули за фирмите.

- За фирмите, които биха могли да решат да увеличат общото възнаграждение на служителите с предлагане на ваучери, това фактически създава регресивно подоходно и осигурително облагане – т. е. **последният допълнителен (маргинален) лев от доходите не се облага**, докато останалият доход се облага на общо основание.
- Фирмите могат да целят заместване на разплащанията с пари в наличност с ваучери в относително дългосрочен период (т.е. в динамичен аспект). **Ако доходът от заплата, който те се опитват да заместят, е правилно отчетен и изцяло обложен с дължимите данъци, системата за използване на ваучери за храна представлява нетно данъчно облекчение за фирмата до степента, в която са спестени плащанията за социални и подоходни данъци**. Тази възможност обаче се натъква на сериозни пречки от регулативно и практическо естество: предоговаряне на подписаните договори, преориентиране на бъдещите възможни увеличения на възнаграждения (например

²⁶ Изследване на мотивите, характеристиките и стратегиите на фирмите, работещи „в сенчестата икономика“ (България, Румъния и Сърбия), София, И.П.И, 2004

²⁷ Виж напр. Център за изследване на демокрацията, Политически преглед, с. 6-7.

вместо 100 лева изцяло кешово увеличение на дохода, работодателят може да предложи 40 лева в наличност и 60 във вид на ваучери).

Но тези случаи разглеждат само фирмите, които отчитат пълните заплати, и следователно се облагат с данъци върху заплатите. За тези фирми стимулът за намаляване на данъчните тежести произтича и от обстоятелството, че в България през 2010, според годишното изследване на Световната банка и PricewaterhouseCoopers, данъците върху труда са относително високи спрямо търговската печалба – 229%.²⁸

Сенчестата икономика

В действителност имаме сериозни основания да смятаме, че нивото на неофициална заетост е доста значително. Цитираното по-горе изследване на Дянков и съавтори установява (опирайки се на оценките за размерите на неформалните дялове в БВП на изследваните страни от Докладите за глобална конкурентост за 2003-2007 на Световния икономически форум²⁹), че за страните със средни доходи (групата, към която принадлежи България) приложимият **процент на неофициалната икономика в БВП е 27,3-32,3%**.³⁰

Делът на неофициалната стопанска дейност варира в широк диапазон при различните опити за оценка.

През 2001 г., международен екип на ИПИ изчисли, че той възлиза на 40,8%³¹

²⁸ Вж.: World Bank, PricewaterhouseCoopers, Paying Taxes in 2010, Washington DC, IBRD, 2009, p. 86, достъпно и на: <http://www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2010/Paying-Taxes-2010.pdf>. България не е изключение, в много страни от ЕС и ОИСР (с изключение на САЩ, Великобритания, Люксембург, Норвегия и Нова Зеландия) положението е или приблизително същото, или по-лошо.

²⁹ Става дума PricewaterhouseCoopers за оценки на данъчните експерти на PricewaterhouseCoopers в изследваните страни; вж.: архив на: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/PastReports/index.htm>

³⁰ Вж: Дянков, Гансър, Маклийш, Рамальо и Шлайфер, цит. съч., с. 39-40, таблици 3 и 4.

³¹ Става дума за доклад, подготвен от Института за пазарна икономика и включваха, Харвардския Университет и Агенцията за икономически анализи и прогнози: IМЕ, АЕАР

По-късно, известният авторитет по темата, Фридрих Георг Шнайдер, изчисли през 2005 г. изчисли, че общият размер на сенчестата икономика в България през 2003 г. е бил 38,3% от официалния БВП.³² През месец май 2008 г. Центърът за изследване на демокрацията (ЦИД)³³ (на базата на подобно на цитираното по-горе изследване на *Витоша Рисьрч* по повод Индекса на скритата икономика в България) обяви, че размерът на неофициалната икономика е между 20 и 35% от БВП. В края на 2009 г. ЦИД³⁴ констатира, че разходите за труд се укриват в най-голяма степен в услугите и търговията на дребно. Пак там ³⁵ се стига до извода, че около 6% от всички заети нямат никакъв договор и че близо ½ от работещите на второ работно място нямат трудов договор. Посочено е също, че около 28,4% от общия брой на заетите лица твърдят, че получават по-високо възнаграждение от посоченото в договора. Почти половината от тях (или общо 12,9%) твърдят, че официалната им заплата е равна на задължителния по закон минимум, установен за целите на осигуряването, като остатъка от заплата получават в брой.

Минималният дял на неформалния сегмент в българската икономика може да бъде пресметнат чрез най-надеждния количествен метод, наречен „договорно-интензивни пари“ (ДИП, на английски - „contract-intensive-money“), въведен от Кристофър Клейг, Филип Кийфър, Стивън

Harvard University, *The Shadow Economy in Bulgaria*, Sofia, IME, April 2001, който може да бъде намерен на: <http://ime.bg/en/articles/the-shadow-economy-in-bulgaria> и който отразява състоянието на страната след икономическата криза на 1996 и 1997 г.; същите предположение се потвърждават и от международни сравнения – вж.: Krassen Stanchev (editor), *Survey of the Incentives, Characteristics and Strategies of Firms Operating in the Shadows (Bulgaria, Romania and Serbia)*, Sofia, IME, 2004, намира се на: www.ime.bg, а също и от изследванията на стимулите за миграция – вж.: Krassen Stanchev (editor), *Migration in Bulgaria: Incentives and Constellations*, Sofia, OSI, 2005, може да се намери на: http://ime.bg/Bulgarian_Migration_Report_ENG.pdf .

³² Schneider, Friedrich, "Shadow Economies around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy*, 2005, Vol. 21 (No. 3), pp. 598-642, същото изследване може да се намери и на: http://www.iaw.edu/RePEc/iaw/pdf/iaw_dp_16.pdf

³³ Кръгла маса: Скритата икономика, тенденции и предизвикателства, Център за изследване на демокрацията, 27 май 2008 г., София

³⁴ Център за изследване на демокрацията, цит. съч., с. 6-7.

³⁵ *Витоша Рисьрч*, ЦИД, Индекс на скритата икономика в България, София, ЦИД, 2009. *Витоша Рисьрч* стига да подобни заключения още през 2004 г. (в началото на въвеждането на ваучерната система в България), вижте подробно резюме на: <http://www.vitosharesearch.com/fileSrc.php?id=1146> .

Нак и Мансър Олсън през 1997 г.³⁶ **Според нашите изчисления на основата на паричната статистика на БНБ ДИП за България е минимум 17%.**

Според цитирания *Политически преглед* на ЦИД „икономическата криза доведе до увеличаване на неофициалната заетост и равнището на недеklarирания труд“. Тези констатации съответстват на нашите собствени наблюдения и доклади за сенчестата икономика в България, проведени след предишната (1996-1997) криза в България и в навечерието на въвеждането на системата на ваучерите за храна в страната.³⁷

Изглежда вероятно, че **във фирмите с частично и пълно неофициално заплащане, използването на ваучери в голяма степен ще измести използването на плащания „в брой“** (до законно разрешеното ниво на плащанията с ваучери). Особено **в случаите, когато работниците са били назначени досега на осигурителния минимум (или на минимална заплата), всяко използване на ваучери може само да замени плащането „в брой“**. По този начин допълнителната данъчна полза не се

³⁶ ДИП се определя като съотношение на парите, държани извън банките към т. нар. широки пари. Вж.: Christopher Clague, Philip Keefer, Stephen Knack and Mansur Olson, Contract-intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance, Working Paper No 151, University of Maryland at College Park, IRIS, 1997, p. 8. Методът ДИП обаче не взема под внимание дохода в натура, който според оценка на Антон Маринов през 2007 г. е 25-30% на българските домакинства в селските райони (вж.: Anton Marinov, *The Shadow Economy in Rural Regions of Bulgaria*, = Springer Verlag, April 2008 г.). На свой ред тези домакинства по последни (2009) данни на НСИ са също значителен дял от населението - 28,6% (вж.: <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=19&a1=376&a2=377&a3=386#cont>). Не възможно доходите в натура на тази част от населението да не играят някаква роля в преразпределението на доходите на градското население и работниците, но изследването ѝ е специална работа, извън задачите на настоящето изследване. (По-долу ние есе опитваме да отчетем този ефект в оценката на сивата икономика изобщо.)

³⁷ Тези изследвания бяха ръководени от Института за пазарна икономика и включваха: IME, AEAR Harvard University, *The Shadow Economy in Bulgaria*, Sofia, IME, April 2001, който може да бъде намерен на: <http://ime.bg/en/articles/the-shadow-economy-in-bulgaria>, Krassen Stanchev (editor), *Survey of the Incentives, Characteristics and Strategies of Firms Operating in the Shadows (Bulgaria, Romania and Serbia)*, Sofia, IME, 2004, намира се на: www.ime.bg, и Krassen Stanchev (editor), *Migration in Bulgaria: Incentives and Constellations*, Sofia, OSI, 2005, може да се намери на: http://ime.bg/Bulgarian_Migration_Report_ENG.pdf .

използва пряко нито от работодателя, нито от служителя, а се разпределя като положителен ефект за икономика. Според цитираните оценки и допускания **ефектът на „избелване“ на сивите договори и сделки по закупуването на хранителни продукти при използването на ваучери за храна би било между 17 и 30% от общата стойност на ваучерите**, в допълнение към непосредствените въздействия за увеличаване на дохода на ползвателите на ваучери. Част от тези въздействия ще доведат до допълнително увеличение на оборотите по тези сделки и увеличаване на бюджетните приходи от ДДС (виж по-долу,).

Цената на неофициалните плащания

Плащанията „в брой“ на работниците имат някои сериозни недостатъци.

Става дума, първо, за непреки недостатъци на тази фирмена политика, например дългосрочната демотивация на работниците вследствие на несигурност и непредсказуемост доходите. Организационните разходи за осъществяването на подобни схеми на заплащане създават трудности и за предприемача, а рискът от евентуално залавяне винаги е трудно да се прецени количествено.

Ефективната данъчна ставка³⁸ от 32,3% върху разходите за труд за повечето категории заетост (според изчисленията на IW и KC2) при официалните заплати очевидно е силен стимул за прибягването към такива практики. За да ги приложи, работодателят трябва да осигури парични постъпления, които или не се осчетоводяват във фирмата, или се осчетоводяват скришно и които следва да са равни или по-високи от обемите, които не се декларират.

Единствената друга алтернатива е да се отчита пълният оборот, да се плаща пълният корпоративен данък върху общия доход (печалбата) и данък върху дивидентите и да се правят плащания „в брой“ от нетната печалба (след облагане). Това е „по-евтино“ за работодателя от плащане на заплати по трудов договор (облагането на печалбата и дивидента общо са 14.5% при средна тежест върху разходите за труд от 32,3%).

³⁸ Измерва се деление на платения данък на облагаемия доход.

В повечето фирми, освен в микропредприятията с до 10 работници, последната схема трудно се осъществява, поради което е логично да се предположи, че те основно използват неотчетен оборот като източник за финансиране на допълнителните плащания „в брой“ за работниците. Това в крайна сметка е сериозен проблем за корпоративното управление, достъпа до кредитиране от банките и фактически – за развитието на фирмите. **Можем да предположим, че някои от фирмите в тази ситуация ще изберат да използват ваучери и ще започнат да отчитат част от своя оборот (вероятно до размера на ваучерите), което ще доведе до по-голям оборот, облагаем с ДДС.**

Промяна на поведението на потребителите

Използването на ваучери за храна реално ще увеличи разполагаемия доход на домакинствата, ако горните предположения за размера на сенчестата икономика и цената (рисковете) на „практиките за плащане в брой“ са верни.

На нивото на отделното домакинство има три различни алтернативи:

- Доходите се увеличават със сумата на ваучерите;
- Доходите се увеличават само с част от сумата на ваучерите;
- Доходите остават същите (ваучерите заменят доходи, които са били плащани по друг начин).

При последния вариант е малко вероятно наличието на системата на ваучерите да увеличи потреблението на храни. Тъй като общите доходи остават същите, домакинството просто ще плаща с ваучерите покупки, които преди е плащало в брой.

Когато общите доходи нарастват, потреблението на храни (както и това на други потребителски стоки) също се увеличава, макар и не правопрпорционално. Когато доходите се увеличават, хората са склонни да харчат повече за трайни стоки, услуги и в повечето случаи пестят (или инвестират) повече.

През 2006 г. например около 37,2% от разходите на домакинствата са били за храна, докато през 2009 г. те падат до 35,4%³⁹. През този период

³⁹ Вж.: НСИ на адрес www.nsi.bg

средните доходи на домакинствата се увеличават с 55%, а средните разходи за хранителни стоки нарастват с 36,3%⁴⁰. **Следователно може да се очаква, че когато използването на ваучерите доведе до общо повишаване на доходите, потреблението на храна също ще се повиши.**

Ако описаното по-горе поведение на домакинствата се запази, за работещите при възнаграждение около средната работна заплата за България⁴¹ допълнително предоставени ваучери ще доведат до нарастване с около 7% на потреблението на храна от тези, които ги получават или техните домакинства.

При равни други условия, това означава, че през 2010 допълнителни около 12 милиона лева ще закупят храни (и че ДДС за тези допълнителни покупки ще бъде 2,4 милиона).

Също така е много вероятно предлагането на ваучерите да промени по определен начин поведението на бенефициентите и тяхното потребление.

Ваучерите за храна оказват влияние върху преразпределението на доход вътре в домакинствата. Ако например единият съпруг получава ваучер, неговата сума освобождава от закупуване на храна част от общия доход на домакинството. За простота може да се приеме, че това става в съответствие на традиционните вътрешносемейни равнища на преразпределение на доход. Докладите по „Оценка на бедността в България“ на Световната банка за 1997 и 2002 г. оценят това преразпределение на около 25% от паричните доходи.⁴² **Ако това съотношение се запазва и през 2010, предвидените ваучери за храна на сума 171,6 милиона лева би трябвало да освободят доход от около 42,9 милиона, които домакинството може да изразходва както за хранителни.**

⁴⁰ Изчисленията на *IW* по данните на НСИ за бюджетите на домакинствата, www.nsi.bg.

⁴¹ Според предварителните НСИ тя е 625 лева през декември 2009 г., вж.: Ключови показатели за България, НСИ, април 2010, с. 2, достъпни в Интернет на: <http://www.nsi.bg/EPDOCS/KeyInd2010-04.pdf>.

⁴² Вж.: Bulgaria: Poverty During the Transition, Report No. 18411-BUL и Bulgaria: Poverty Assessment, October 29, 2002 (World Bank Report No. 24516-BUL, този доклад е достъпен на: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/12/06/000094946_02112204044990/Rendered/PDF/multi0page.pdf .

На пръв поглед – при около 35 на сто от дохода средно-статистически изразходван за храна – това са 15 милиона лева. Но всъщност, както отбелязахме по-горе, не целият освободен доход на домакинствата ще бъде използван за храна. В случая с ваучерите става дума за пределно увеличение на този тип разход. Освободеният доход би могъл да бъде само частично използван за храна и че за оценка на вътрешно семейното преразпределение трябва да се отчита $\frac{1}{4}$ от споменатата по-горе сума от 12 милиона лева. Иначе казано, от предполагаемата по-горе сума от 42,9 милиона лева е вероятно 3 милиона да отидат да храна, а 39,9 лева доход ще бъде насочен за други цели, ще закупи други стоки и услуги или ще бъде спестен.

Някои работници (по-скоро младите и несемейните), които иначе избират предимно лавките за бърза закуска, могат да се насочат към фирмената столова (ако има такава), към ресторант, който приема ваучери, или просто редовно да купуват хранителни и други стоки от магазини, които приемат ваучери.

Това въздействие е трудно да се измери в количествено изражение; можем само да предполагаме, че ще възникне в някои случаи и че **промените ще стават постепенно.**

Увеличаване на добавена стойност

Всяка промяна в поведението на потребителите, която увеличава (относително) търсенето на хранителни стоки и ресторантски услуги (т. е. сектора на хотелите и заведенията за обществено хранене), ще увеличи пропорционално произведената вътрешна добавена стойност. Като се отчетат базовата структура на българската икономика, фактът, че използването на ваучера е сведено само до храните и ограничената сума на месец, която остава за други цели, както и климата и традициите, логично може да се предположи, че хранителната промишленост и търговията с храни в общите и нетърговските сектори като дейности, движени от вътрешни ресурси, ще спечелят най-много от системата. **Още по-вероятен е този изглед за ресторантите и сектора на хотелите и заведенията за обществено хранене изобщо.**

[Храните спрямо другите сектори](#)

Данните на НСИ⁴³ за структурата на производството поддържат тази хипотеза.

Данните за суровините и производството за 2009 г. сочат, че вносните суровини са били едва 14,4% от себестойността на продукцията в хранителната промишленост и едва 12,1% от общата цена на дребно (с включен транспорт и търговски печалби). За сравнение цифрите за брутната добавена стойност са съответно 23,3% и 21,7%.

С други думи, на всеки 100 лева средно похарчени за потребителски стоки, увеличението на вътрешната добавена стойност е 78,3 лева, докато същата сума, похарчена за хранителни стоки, увеличава вътрешната добавена стойност с 88,9 лева.

Други данни също могат да се използват в подкрепа на това твърдение.

Внос на потребителски стоки

През 2009 г. например общият внос на потребителски стоки е 6,7 милиона лева⁴⁴, докато общото потребление на домакинствата без енергията и горивата е 17,3 милиона лева⁴⁵.

Съотношението на вноса към общото вътрешно потребление е 39%. Същевременно вносът на хранителни стоки през 2009 г. достига 1,7 милиона лева, а вътрешното потребление е 6,9 милиона лева или съотношение на вноса към вътрешното потребление – 24,6%.⁴⁶

През 2008 г. вносът на хранителни стоки представлява 19,4% от общия внос на потребителски стоки. През същата година продажбите на дребно на хранителни стоки са 33% от всички продажби на дребно (без автомобили и горива).

Всички тези данни и заключения предполагат, че при еднакви други условия, относително увеличение на потреблението на храни (пряко или в ресторанти) ще има нетно положително въздействие върху произведената вътрешна стойност в България. **Доходите, похарчени за**

⁴³ Вж.: <http://www.nsi.bg/otrasal-publikacii.php?otr=62> .

⁴⁴ Вж.: Статистика на БНБ за външната търговия www.bnb.bg.

⁴⁵ Вж.: Индекс на потребителските ценни за потребителската кошница на НСИ за 2010 г. по данни за потреблението за 2009 г.

⁴⁶ Пак там.

храни, генерират по-висок от средния множител във вътрешната икономика.

Имайки предвид сравнителните данни за дела на вноса в потреблението и продажбите на храни и всички останали стоки, **можем да допуснем мултипликатор от 1.2 – 1.25. Това означава, че всеки лев, похарчен за храна,** създава с 20 до 25% повече добавена стойност в местната икономика, отколкото същия лев, похарчен „равномерно“, според „средната“ потребителска кошница.

Отчитайки вътрешно-семеиното преразпределение и допълнителните възможни разходи за храна, в зависимост от стойността на мултипликатора, допълнителната добавена стойност вследствие на използването на ваучери за храна през 2010 г. би трябвало да бъде между 34,9 и 43,6 милиона лева. (Съответният допълнителен принос към държавния бюджет по линия на ДДС – 6,9-8,7 милиона лева.)

Хранителна промишленост, обслужващ сектор и заетост

Увеличението на брутните доходи на домакинствата и последващото увеличение на потреблението ще има като цяло положително въздействие върху заетостта. Следователно можем да очакваме увеличение на броя на работните места на макроикономическо равнище.

Дори ако предположим, че системата на ваучерите за храна дава скромно въздействие върху общото ниво на заплатите, промяната в поведението на потребителите към относително увеличение на търсенето на свързани с храните услуги ще повлияе положително на заетостта.

Ресторантите, хотелите, търговията на дребно, транспортът, логистиката и другите свързани услуги обикновено използват значително количество човешки труд. С други думи производителността на труда в тези дейности е по-ниска от средната за икономиката. Данните на НСИ за 2009 г.⁴⁷ сочат, че производителността в услугите (търговия на дребно и едро, транспорт, логистика, ресторанти и хотели, комуникации) е 13 200

⁴⁷ Вж.: Данни на НСИ за брутният вътрешен продукт, www.nsi.bg

лева добавена стойност на служител, докато средната за икономиката е 14 900 на служител или средно с 11,5% по-ниска.

Анализ на Eurostat⁴⁸ показва, че в българските хотели и ресторанти производителността през 2007 г. е била едва 51,3% от средната за страната (6 413 лева на заето лице в сектора спрямо 12 494 лева средно за страната) или с други думи този сектор използва 95% (почти двойно) повече работници, за да произведе същата добавена стойност.

Като се има предвид казаното, може да се очаква, че **относително увеличение в разходите на домакинствата за свързани с храните услуги (както търговия на дребно, така и ресторантски услуги) ще има положително нетно въздействие върху вътрешната заетост в България.**

При допускане за увеличение на общия доход с размера на ваучера от 60 лева на месец, за всеки нови 1000 работника, използващи ваучери, можем да очакваме допълнителни 24-27 работни места в хранителната индустрия и общественото хранене. Това ще рече, че на всеки нови хиляда бенефициента се формира нов среден – според статистиката на средния месечен доход на НСИ за декември 2009⁴⁹ - доход от 180 до 202,5 хиляди лева, а данъците и осигуровките върху този доход са между 56,7 и 63,8 хиляди лева.⁵⁰ (На това равнище на анализ не е възможно да се предвиди до какво равнище разширяване на кръга бенефициенти този ефект би се запазил.)

Данъчно съответствие в търговията и услугите

Както беше обяснено в абзаца за стимулите, използването на ваучерите може да доведе до увеличение на брутните доходи на служителите или до замяна на плащанията в брой с плащания с ваучери (или комбинация от двете).

И в двата случая обаче всяко увеличение в сумата на ваучерите променя структурата на начините за плащане в разходите на домакинствата. Делът на ваучерите в общия разполагаем доход се увеличава. Това

⁴⁸ Вж.: Eurostat, Structural Business Statistics,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

⁴⁹ Вж.: НСИ, <http://www.nsi.bg/KeyInd/KeyInd2010-04.pdf>

⁵⁰ Вж. по-горе краткия обзор на приложимите данъчни облекчения

означава, че по-голям дял от продажбите ще се извършва срещу ваучери вместо срещу пари в брой.

За доставчиците (магазини, ресторанти и др.) този оборот ще трябва да се отчита и следователно да се облага изцяло. При плащане в брой, търговецът има стимул да не издава фискален бон (т.е. да не отчете прихода), съответно – да не отчита продажбата.

При това не се внася ДДС и данък върху печалбата. От своя страна, неотчетените обороти позволяват на търговеца (ресторантьора) да плаща поне частично възнаграждения в брой, избягвайки внасяне на личен подоходен данък и социални и здравни осигуровки.

Цитираните по-горе и други оценки за дела на неофициалната икономика в България след въвеждането на системата на ваучерите за храна поддържат предположението, че нейният дял в търговията и ресторантьорството и в икономиката като цяло е значителен. Това ще рече, че данъчните облекчения върху потреблението (т. е. преференция, която намалява данъка върху общия доход и заплатите), увеличава общото плащане на данъци, както впрочем показва и българската история на събираемостта на подоходните данъци след началото на тяхното намаляване след края на 1990-те.

В контекста на посоченото по-горе, **всяко прозрачно, просто, конкурентно и икономично използване на ваучери за храна би трябвало да стимулира подобряване на събираемостта на данъците.**

На **макроикономическо ниво** то поддържа устойчиви разходите на домакинствата, които трябва да се отчетат изцяло. Ваучерите могат да заменят или да допълнят паричните доходи; и в двата случая относителният дял на покупките, платени с ваучери, се увеличава и следователно данъчната основа се разширява.

На **микро ниво**, въвеждането на ваучерите благоприятства повечето търговци на дребно и ресторанти, които ги приемат; тези фирми обикновено са по-големи и по принцип отчитат оборота; освен това се създават стимули за домакинствата да купуват местни стоки. Ефектът на „избелване“ вероятно би бил по-значителен при по-малките фирми и ресторантите, но точно кога, при какви условия и в какъв – за това е нужно специално изследване.

Може да се очаква, че пряка последица от използването на ваучерите е и ще бъде увеличаване на събирането на ДДС (поради отчитането на оборота) с допълнителен резултат по-високи данъци върху печалбата и заплатите в сектора на търговията на дребно.

Опит за количествена оценка на въздействията върху икономиката и фиска

Ползи и разходи от ваучерите за храна

Оценките на въздействията могат да бъдат и идеализирани, и реалистични. Те са по-близки до действителността, когато дават отговор на въпроса кой губи и кой печели от дадена политика и когато отчитат страничните ефекти и правят опит за обзор на непредвидени първоначално последици.

Реалистичните оценки предполагат, че изборът не е от типа „или-или“, а че става дума за пределни ползи и разходи за бюджета и участниците в системата. Идеализираните оценки показват крайните сценарии, при които всички ползи са на страната на бенефициентите, а всички разходи на страната на фиска. Тяхната роля е да представят границите на използване на системата, с което да улеснят разработването на реалистични схеми за нейното реформиране.

В останалата част от нашия анализ ние се спираме първо на близките до реалността разпределение на разходи и ползи, след това преминаваме към описание на крайните сценарии, а накрая сравняваме ваучерите за храна с други форми на социална политика.

За работниците въздействието изглежда положително – по-висок разполагам доход поради данъчното освобождаване на ваучерите и по-добро и по-здравословно хранене.

За бюджета е налице прозрачна и сравнително лесно контролируема система, която намалява сивата икономика поради по-ниските облагаеми обороти като пряк резултат от ваучерите. Всички плащания от страна на работниците в магазини за хранителни стоки и ресторанти се отчитат от държавната администрация за данъчни и статистически цели, което регистрира и облага доходите. Прозрачността на системата, както видяхме по-горе, допринася за по-малък дял на сенчестата икономика и намалява реалните разходи за държавния бюджет.

Реалистични сценарии за разпределянето на ползите и разходите при отчитане на възможностите за договаряне

Нетни ползи за работодателите

За да се анализират въздействията на системата на ваучерите за храна, следва да се различават три основни типа промяна на заплащането, в случай че дадена фирма реши да използва допълнителни ваучери:

1. промяна в общите разходи за труд,
2. промяна в нетната заплата на работника и
3. промяна в данъчно-осигурителната тежест (разликата между общите разходи за труд и нетната заплата).

Тук са представени възможностите, илюстрирани чрез разбиването на дохода и данъците за отделния работник.

Базисният сценарий представлява заплата без ваучер при брутна заплата от 600 лева на месец, приета тук вместо отчетената от НСИ заплата от 625 лева на месец (за декември 2009 г.) както за опростяване на сметките, така за да бъде запазена консервативността на оценките.

При тази брутна заплата работодателят има общо разходи за труд (включително осигуровките за сметка на работодателя) в размер на 701 лева. В същото време нетната заплата на работника е 475 лева. Разликата между двете е данъчно-осигурителната тежест или данъкът върху доходите плюс всички осигуровки.

При опция 1 предполагаваме, че ваучер за 60 лева замества 60 лева от брутната заплата. В този случай, резултатът е увеличаване на нетната заплата (включително ваучера) с 12,5 лева и намаляване на разходите за труд с 10,1 лева. Тази възможност всъщност показва развитието, в случай че предприемачът успее по някакъв начин изцяло да замени плащането в брой с ваучер. Обратно, ако системата от ваучери бъде отменена, работодателят изцяло (т.е. с 60 лева) ще замести с паричен доход размера на ваучера, който преди това е предоставял.

Опция 2 показва развитието в случай че работодателят само частично (например в размер от 75%) замества плащането в брой с размера на ваучера. Така общото възнаграждение – заплата плюс ваучер – нараства с 15 лева. Обратно, при премахване на системата от ваучери, допускаме, че работодателят ще компенсират липсата на ваучер с 45 лева увеличение на паричния доход. Наблюдава се леко увеличение на разходите за труд с 7,4 лева, докато нетната заплата нараства по-съществено отколкото при опция 1.

Опция 3 илюстрира развитието, в случай че работодателят добави пълната стойност на ваучера към общия доход на работника – т.е. договорената парична заплата се запазва, като към нея се добавя и ваучер за 60 лева на месец. Съответно, при евентуално премахване на системата на ваучери, паричния доход на работника остава непроменен.

Таблица 1: Сценарии на използването на ваучерите от работодателите

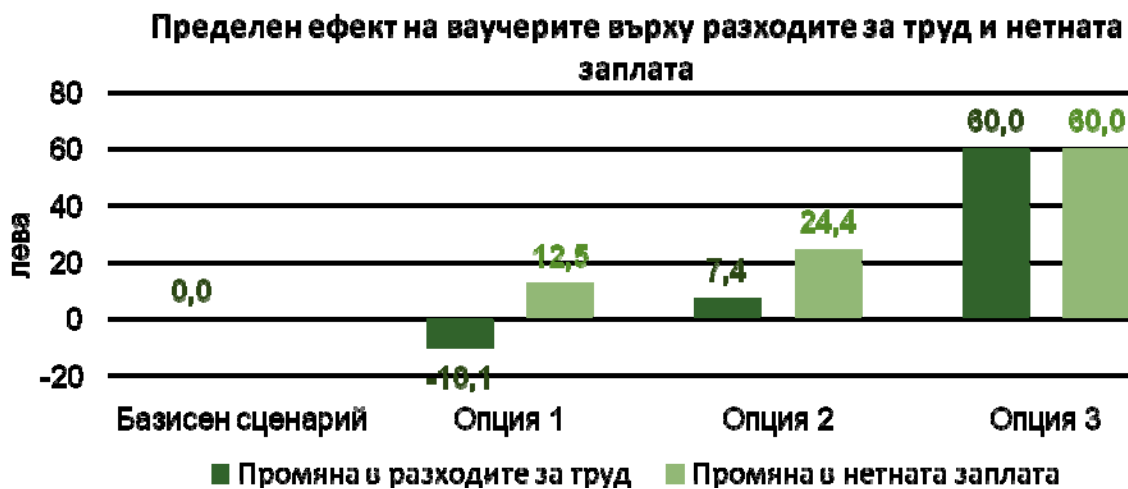
Ваучери и заплата				
	Базисен сценарий	Опция 1	Опция 2	Опция 3
Брутна заплата	600	540	555	600
Ваучер	0	60	60	60
Нетна заплата (в пари)	474,66	427,194	439,0605	474,66
Данъци и осигуровки за сметка на работника	125,34	112,806	115,9395	125,34
Осигуровки за сметка на работодателя	101,4	91,26	93,795	101,4
Данъци				
	Базисен сценарий	Опция 1	Опция 2	Опция 3
Нетна заплата (пари в брой плюс ваучер)	475	487	499	535
Данъци и осигуровки	227	204	210	227
Общо разходи за труд	701,4	691,26	708,795	761,4
Данъчно-осигурителна тежест в %	32,3%	29,5%	29,6%	29,8%
Промяна в разходите за труд и заплатата				
	Базисен сценарий	Опция 1	Опция 2	Опция 3
Промяна в разходите за труд	0,0	-10,1	7,4	60,0
Промяна в нетната заплата		12,5	24,4	60,0

При допускане за непроменено търсене и предлагане на труд, има два гранични случая:

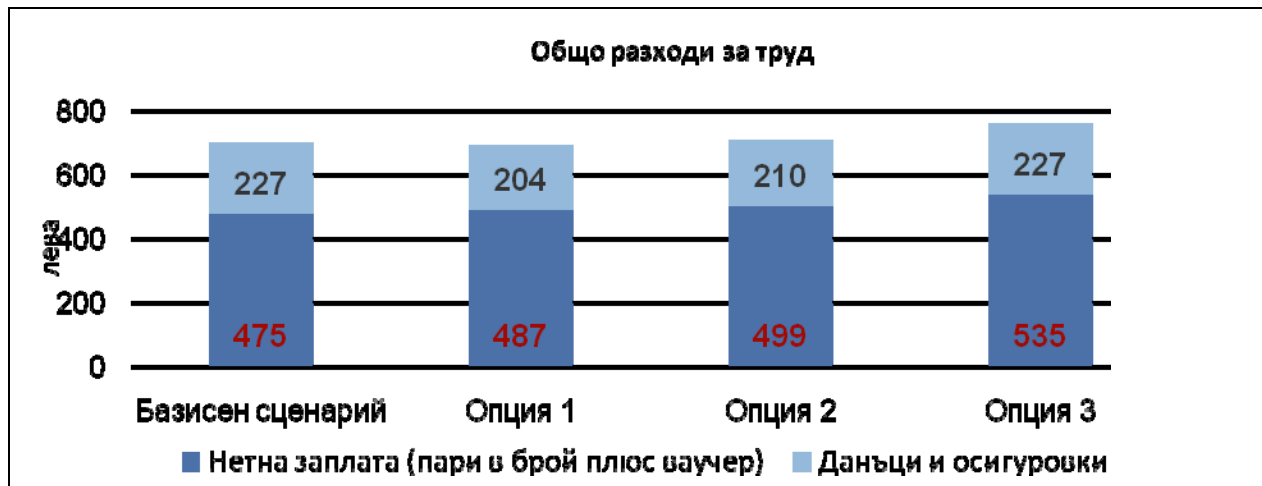
1. Работникът поема цялата данъчна тежест (при нулева еластичност на предлагането на труд). В този случай, ако въведем ваучер, нетната заплата ще скочи без да се променят разходите за труд. В резултат на това брутната заплата става 549 лева, нетният доход се увеличава до 494 лева, докато разходите за труд остават непроменени.
2. работодателят поема цялата тежест (при безкрайно еластично предлагане на труд). В този случай, ако бъде въведен ваучер брутната заплата става 525 лева (т.е. намалява дори повече от размера на ваучера), нетният доход остава непроменен, докато разходите за труд намаляват до 674 лева

При липса на ограничения, ефектът би бил **намаление на брутната заплата (без да отчитаме ваучера) при всички случаи**. При дадения пример от базова заплата 600 лева тя би попаднала в границите между 525 и 549 лева след въвеждане на ваучера. Следните графики показват нагледно резултатите от тези изчисления.

Графика 2: Пределни въздействия в реални условия на договаряне



Графика 3: Разходи за труд на работодателя



Нетни ползи за отделния работник и фискална цена – стилизирани примери

Тези примери илюстрират „цената“ за бюджета при използване на ваучерите при различни допускания за постигнато увеличение на нетния доход на един работник. Изчислението се основава на следните допускания:

- Квотата хипотетично е увеличена с един допълнителен работник;
- Доходът на работника нараства с различна стойност, като за илюстрация са използвани трите опции;
- Разходът за държавния бюджет, измерен като пропуснат приход, се изчислява в сравнение с възможностите същите разходи за труд на работодателя да бъдат разпределени като заплати или социални разходи в натура;
- Останалите допускания съвпадат с тези от предходните изчисления.

Резултатът от тези изчисления е, че въздействието върху нетния доход на работниците от разширяването на програмата е положително. Всеки допълнителен лев, който не е реализиран като приход за държавния бюджет поради разширяването на обхвата на системата за ваучери за храна, генерира от 1,90 до 12,09 лева допълнителен нетен доход за наетите лица

Опция 1: Увеличаване на нетния доход на работника с 12,5 лева

Тук разглеждаме ефектите от увеличаването на квотата с 1 човек, като съпоставяме очакваните ползи за него с пропуснатите приходи за държавния бюджет. Базисните опции са две: ако сумата от 60 лева на месец беше разпределена във вид на работна заплата и ако същата сума беше разпределена във вид на социални разходи в натура.

Ако сумата от 60 лева беше разпределена като работна заплата вместо като ваучер, пропуснатите приходи за държавата на работник на месец биха били 6,57 лева. Нетният доход на работника обаче нараства с 12,5 лева на месец

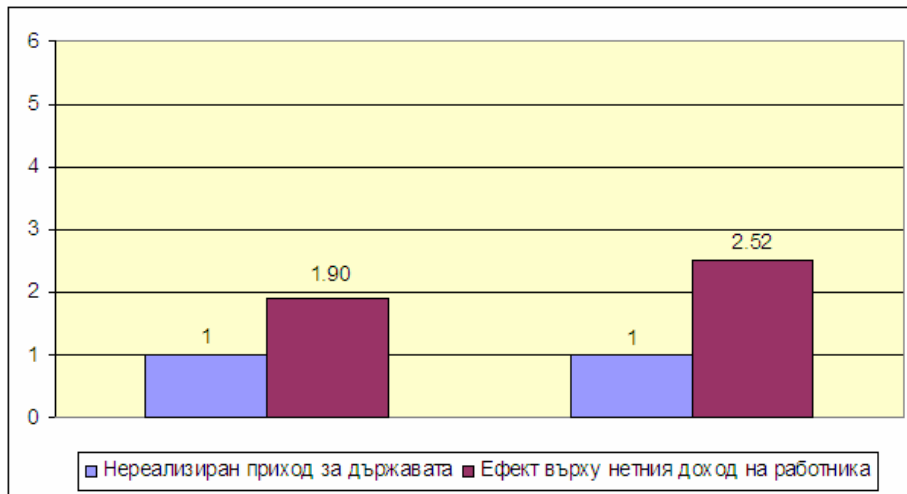
Така за всеки 1 лев, който не влиза в държавния бюджет (може да се разглежда като 1 лев разход за държавата) поради наличието на ваучери за храна работниците печелят нетно 1,9 лева, които ще подобрят стандарта им на живот и ще бъдат използвани за храна.

Ако сумата от 60 лева беше разпределена като социални разходи в натура вместо като ваучер, пропуснатите приходи за държавата на работник на месец биха били 4,96 лева. Нетният доход на работника обаче нараства с 12,5 лева на месец.

Така за всеки 1 лев, който не влиза в държавния бюджет (може да се разглежда като 1 лев разход за държавата) поради наличието на ваучери за храна работниците печелят нетно 2,52 лева, които ще подобрят стандарта им на живот и ще бъдат използвани за храна.

Следователно при тази опция 1 лев нереализиран приход за държавата генерира от 1,9 до 2,52 лева нетен доход за работниците.

Графика 4: Минимален и максимален ефект върху нетния доход на работниците в резултат от 1 лев пропуснат приход за държавния бюджет поради нарастването на квотата за ваучерите



Забележка: Тук и в следващата графика пропуснатият приход за държавния бюджет се измерва спрямо базисна опция с увеличаване на дохода на работниците чрез работна заплата (първите два стълба от графиката) или чрез социални разходи в натура (последните два стълба).

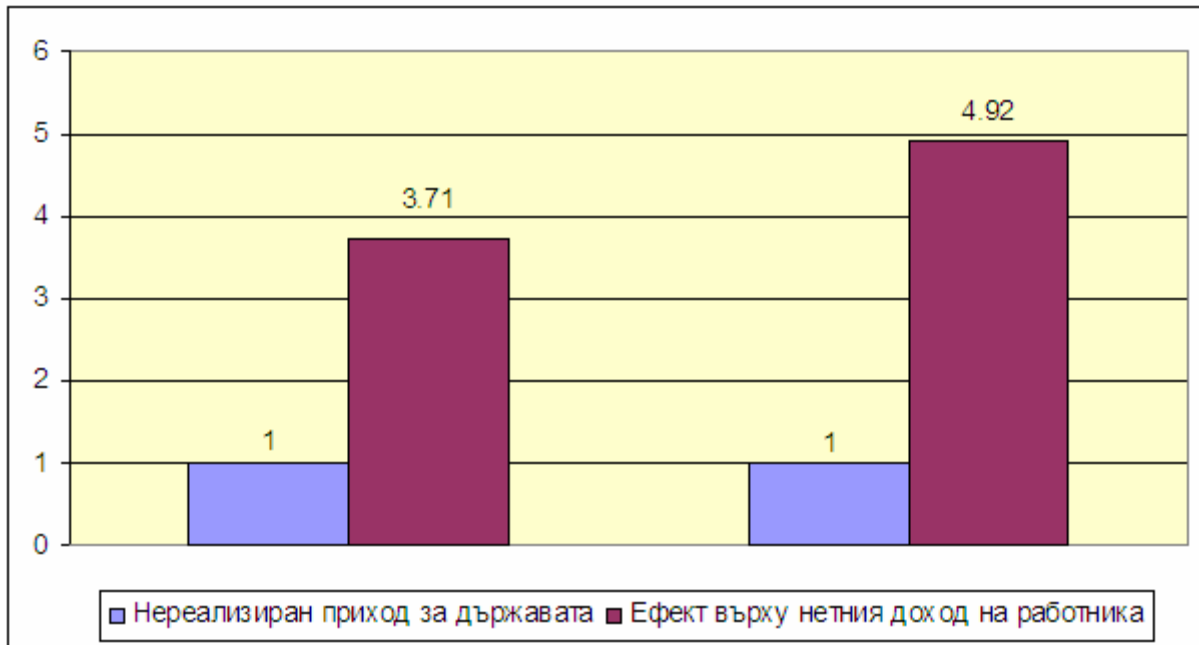
Опция 2: Увеличаване на нетния доход на работника с 24.4 лева

Тук анализираме ефекта от увеличаването на квотата с 1 човек, като съпоставяме очакваните ползи за него с пропуснатите приходи за държавния бюджет. Базисните опции са две: ако сумата от 60 лева на месец беше разпределена във вид на работна заплата и ако същата сума беше разпределена във вид на социални разходи в натура.

Ако сумата от 60 лева беше разпределена като работна заплата вместо като ваучер, пропуснатите приходи за държавата на работник на месец биха били 6,57 лева, а нетният доход на работника обаче нараства с 24,4 лева на месец

Така за всеки 1 лев, който не влиза в държавния бюджет (може да се разглежда като 1 лев разход за държавата) поради наличието на ваучери за храна работниците печелят нетно 3,71 лева, които ще подобрят стандарта им на живот и ще бъдат използвани за храна.

Графика 5: Минимален и максимален ефект върху нетния доход на работниците в резултат от 1 лев пропуснат приход за държавния бюджет поради нарастването на квотата за ваучерите



Ако сумата от 60 лева беше разпределена като социални разходи в натура вместо като ваучер, пропуснатите приходи за държавата на работник на месец биха били 4.96 лева. Нетният доход на работника обаче нараства с 24.4 лева на месец.

Така за всеки 1 лев, който не влиза в държавния бюджет (може да се разглежда като 1 лев разход за държавата) поради наличието на ваучери за храна работниците печелят нетно 4.92 лева, които ще подобрят стандарта им на живот и ще бъдат използвани за храна.

Следователно при тази опция 1 лев нереализиран приход за държавата генерира от 3,71 до 4,92 лева нетен доход за работниците.

Опция 3: Увеличаване на нетния доход на работника с 60 лева

При тази опция разглеждаме ефекта от увеличаването на квотата с 1 човек, като съпоставяме очакваните ползи за него с пропуснатите приходи за държавния бюджет. Базисните опции са две: ако сумата от 60 лева на

месец беше разпределена във вид на работна заплата и ако същата сума беше разпределена във вид на социални разходи в натура.

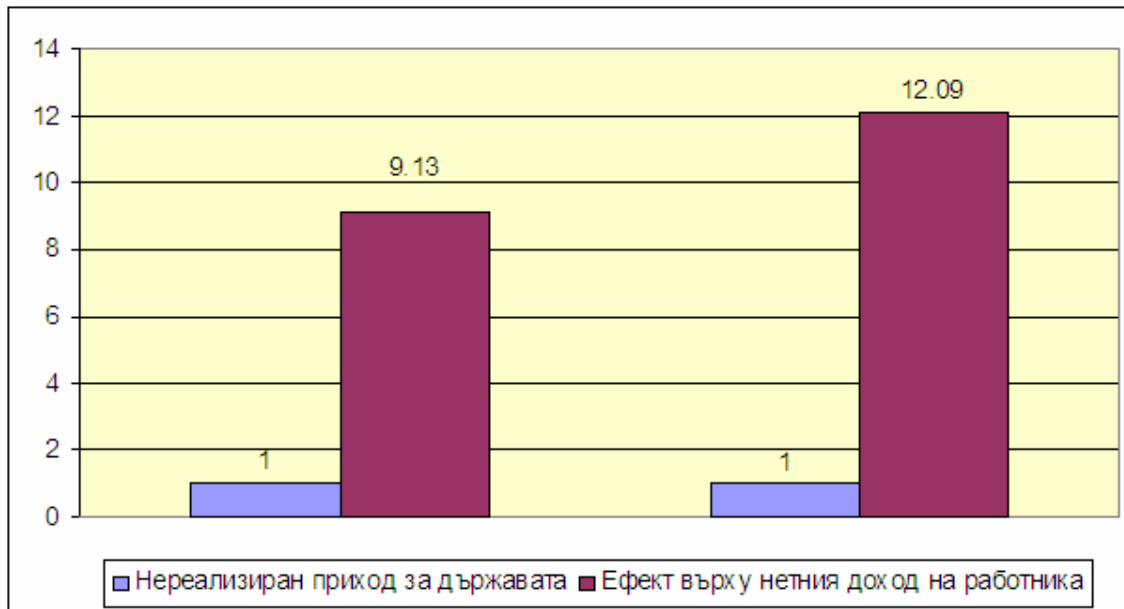
Ако сумата от 60 лева беше разпределена като работна заплата вместо като ваучер, пропуснатите приходи за държавата на работник на месец биха били 6.57 лева Нетният доход на работника обаче нараства с 60 лева на месец

Така за всеки 1 лев, който не влиза в държавния бюджет (може да се разглежда като 1 лев разход за държавата) поради наличието на ваучери за храна работниците печелят нетно 9.13 лева, които ще подобрят стандарта им на живот и ще бъдат използвани за храна.

Ако сумата от 60 лева беше разпределена като социални разходи в натура вместо като ваучер, пропуснатите приходи за държавата на работник на месец биха били 4.96 лева Нетният доход на работника обаче нараства с 60 лева на месец.

Така за всеки 1 лев, който не влиза в държавния бюджет (може да се разглежда като 1 лев разход за държавата) поради наличието на ваучери за храна работниците печелят нетно 12.09 лева, които ще подобрят стандарта им на живот и ще бъдат използвани за храна.

Графика 6: Минимален и максимален ефект върху нетния доход на работниците в резултат от 1 лев пропуснат приход за държавния бюджет поради нарастването на квотата за ваучерите



Следователно при тази опция 1 лев нереализиран приход за държавата генерира от 9.13 до 12.09 лева нетен доход за работниците. С други думи сегашната система на ваучерите за храна генерира положителен мултиплициращ ефект върху нетния доход на работниците между 1,9 лева и 12,09 лева за всеки лев нереализиран приход в държавния бюджет, което я прави успешна социална програма, която е напълно прозрачна за фиска и за заинтересуваните страни.

Оценка на общите фискални ефекти

Фискални ефекти от действащата квота при различни опции за поведение на работодателите

Целта е да се оцени как действащата квота ваучери се отразяват върху държавния бюджет с отчитане на разгледаните в Таблица 1 три опции за поведение на работодателите. Общите допускания за динамичните ефекти от въздействието на системата са:

- Работодателите имат свободата да определят своята социална политика – като заплати, социални разходи в натура или като ваучери;
- Всички работници плащат осигурителни вноски за лица трета категория труд, родени след 1959 г.;
- Делът на сивата икономика е 30% от заплатите и потреблението;
- Действителното потребление зависи от регистрираните и нерегистрираните доходи;
- Работниците използват за потребление 90% от своите доходи;
- Печалбата е приблизително 20% от оборота в магазините за хранителни стоки и ресторантите.

Таблица 2: Въздействия върху фиска при квота от 171,6 милиона лева

	Базисна опция	Опция 1	Опция 2	Опция 3
Данъци (работодател)	17 564 990	5 513 699	9 904 946	23 078 688
Данъци (работник)	12 420 957	3 898 973	7 004 212	16 319 930
Данък върху социалните разходи	0	0	0	0
Личен доход	11 028 304	3 461 815	6 218 891	14 490 119
Корпоративен	-10 403 692	-14 360 000	-16 960 923	-24 763 692
ДДС	18 565 931	31 871 415	36 512 898	50 437 346
Общо	49 176 490	30 385 902	42 680 024	79 562 392

Източник: Изчисления на КС2 и IW.

Таблица 3: Фискални ефекти при квота от 171,6 милиона лева

	Базисна опция	Опция 1	Опция 2	Опция 3
Приходи за бюджета	49 176 490	30 385 902	42 680 024	79 562 392
Разлика с базисната опция*	-	-18 790 589	-6 496 466	30 385 902

Източник: Изчисления на КС2 и IW.

Забележка*: Отрицателният знак означава пропуснати приходи, а положителният - допълнителни приходи за държавния бюджет.

Оценките при описаните допускания показват, че пропуснатите нетни приходи за бюджета са в най-песимистичния сценарий за поведение на работодателите около 18,8 милиона лева. При въздействие на ваучерите в посока увеличение на общия доход при опция 2, нетното въздействие е около 3 пъти по-малко. Ако приемем, че системата води до пълно прехвърляне на ползите към работниците, то общият фискален ефект, отчитащ всички вероятни косвени и динамични промени в икономиката, е положителен в размер на около 30,4 милиона лева. Спрямо базовия сценарий, това представлява около 60-процентно нарастване на постъпленията в бюджета.

Опция 1 е краен и напълно нереалистичен сценарий. Ако разделим пропуснати приходи на месеците в годината и броя на бенефициентите, ще се получи, че пропуснатите приходи в бюджета са 6,57 лева на месец на един ползвател на ваучери за храна. Това повече от три пъти по-малко отколкото най-разпространената оценка на месечната кръстосана субсидията за ваучерите. Вероятно най-реалистична е Опция 2: при нея се получава месечна субсидия от 2,23 лева, т.е. девет пъти по-ниска от допусканата на пръв поглед.

Фискални ефекти от увеличение на квотата при различни опции за поведение на работодателите

Целта е да оценим фискалните ефекти в различните опции за поведение на работодателите при увеличение на общата квота ваучери. Това

представлява „маргинален“ ефект, който дава представа за очакваните промени в бюджетните приходи при съответно решение за увеличение или намаление на квотата. Нека за илюстрация използваме увеличение на квотата с 10 милиона лева. Общите допускания за динамичните ефекти от въздействието на системата са:

- Работодателите имат свободата да определят своята социална политика – като заплати, социални разходи в натура или като ваучери;
- Всички работници плащат осигурителни вноски за лица трета категория труд, родени след 1959 г.;
- Делът на сивата икономика е 30% от заплатите и потреблението;
- Действителното потребление зависи от регистрираните и нерегистрираните доходи;
- Работниците използват за потребление 90% от своите доходи;
- Печалбата е приблизително 20% от оборота в магазините за хранителни стоки и ресторантите.

Таблица 4: Въздействия върху фиска при нарастване на квотата с 10 милиона лева

	Базисна опция	Опция 1	Опция 2	Опция 3
Данъци (работодател)	1 023 601	321 311	577 211	1 344 912
Данъци (работник)	723 832	227 213	408 171	951 045
Данък върху социалните разходи	0	0	0	0
Личен доход	642 675	201 737	362 406	844 413
Корпоративен	-606 276	-836 830	-988 399	-1 443 106
ДАС	1 081 931	1 857 309	2 127 791	2 939 239
Общо	2 865 763	1 770 740	2 487 181	4 636 503

Източник: Изчисления на КС2 и IW.

Таблица 5: Фискални ефекти при увеличаване на квотата с 10 милиона лева

	Базисна опция	Опция 1	Опция 2	Опция 3
Приходи за бюджета	2 865 763	1 770 740	2 487 181	4 636 503
Разлика с базисната опция*	-	-1 095 023	-378 582	1 770 740

Източник: Изчисления на КС2 и IW.

Забележка*: Отрицателният знак означава пропуснати приходи, а положителният - допълнителни приходи за държавния бюджет.

Оценките при описаните допускания показват, че пропуснатите нетни приходи за бюджета са в най-песимистичния сценарий за поведение на работодателите около 1 милиона лева за всеки 10 милиона лева увеличение на общата допустима квота. При въздействие на ваучерите в посока увеличение на общия доход при опция 2, нетното въздействие е около 3 пъти по-малко. Ако приемем, че системата води до пълно прехвърляне на ползите към работниците, то общият фискален ефект, отчитащ всички вероятни косвени и динамични промени в икономиката, е положителен в размер на около 1,77 милиона лева, при всяко допълнително увеличение на квотата с 10 милиона лева.

Песимистичен (консервативен) сценарий от фискална гледна точка

По-горе разглеждаме различните динамични ефекти, които предполагахме, че се проявяват в икономиката при наличието на система от ваучери за храна с настоящите параметри, както и отчитайки специфичните особености на пазара на труд, неформалната активност и състоянието на бизнеса в България към момента.

В този раздел обръщаме по-детайлно внимание на консервативен подход от гледна точка на фиска, при който се пренебрегват всички възможни и вероятни ефекти, увеличаващи постъпленията в бюджета. Такъв сценарий е слабо вероятен, но помага да се очертае потенциално най-негативното (най-песимистичното) развитие с оглед рисковете пред управлението на публичните финанси. Отново се фокусираме върху два случая – ефект от действащата квота и ефект (маргинален) при увеличение на квотата.

Песимистичен сценарий: действаща квота

Може да се предположи, че при **сега действащата квота за ваучери за храна** в България – обща квота от 171,6 милиона лева и 238 333 бенефициенти на системата 2010 г. и освободена от данъци сума на работник от 60 лева на месец - има три варианта:

1. сумата се разпределя като заплати на работниците
2. сумата се разпределя като социални разходи в натура
3. сумата се разпределя като ваучери.

В съответствие с приведените оценки на неофициалния сектор, смятаме, че 70% от доходите на работниците се регистрират, а останалите 30% са плащания „на ръка“, които не се регистрират и облагат. (Ситуацията в усвояването на доходите в магазините за храна и ресторантите би следвало да бъде същата – 70% от разходите се регистрират, а други 30% са в сивата икономика.)

Нереализираните нетни постъпления за държавния бюджет се изчисляват като разлика между всички вноски и данъци от страна на работодателите и служителите и вноските и данъците, платени от работодателите при наличието на ваучери за храна, и всички техни плащания в бюджета при отсъствие на ваучери за храна. Това приблизително изчисление включва не само работниците, които се възползват пряко от ваучерите за храна, но и косвено засегнатите работодатели и работници от магазините за хранителни стоки и ресторантите, в които се използват или биха могли да се използват ваучерите.

Както стана дума при тази сметка не се взема предвид, че ваучерите за храна не генерират приходи за държавния бюджет, които се отчитат при изчисляването на нетното данъчно въздействие. Като купуват от магазините за хранителни стоки и ресторантите, служителите пряко генерират приходи под формата на ДДС, личен и корпоративен данък върху общия доход. Този резултат - ръстът на отчетените продажби на магазините за хранителни стоки и ресторантите, наемането на повече персонал и др. – не се вземат предвид. В таблицата по-долу пропуснатите приходи отразяват разликата между бюджетните приходи при наличие на системата на ваучерите и избора на работодателите или да разпределят разходите за труд като заплати (пропуснати приходи от данъци върху заплатите), или да ги предоставят на работниците като социални разходи в натура (пропуснати приходи от данъци върху заплатите и върху социалните разходи).

Таблица 6: Въздействия без отчитане на вторични ефекти (лева)

Варианти	Постъпления	Приходи
Вариант 1: Заплати	49 176 490	-18 790 589
Вариант 2: Социални разходи в натура	44 574 526	-14 188 624
Вариант 3: Ваучери	30 385 902	

По-долу ние разглеждаме различни сценарии на приходите в държавния бюджет при направените по-горе допускания и при същите три варианта на поведение на работодателите – пълно плащане на заплатите, социални разходи „в натура” и ваучери за храна.

Таблица 7: Паричен израз на социалната политика на работодателите (лева)

	Заплати	Социални разходи в натура	Ваучери
Данъци върху заплатите (работодател)	17 564 990	13 888 564	5 513 699
Данъци върху заплатите (работник)	12 420 957	10 201 992	3 898 973
Данък върху социалните разходи	0	9 710 590	0
Личен данък върху общия доход	11 028 304	2 074 453	3 461 815
Корпоративен данък върху общия доход	-10 403 692	-10 334 132	-14 360 000
ДДС	18 565 931	19 033 059	31 871 415
Общо	49 176 490	44 574 526	30 385 902

Дори при такива крайни предположения, се виждат сравнителните предимства на ваучерите за храна.

Ако те са единствената социална политика на работодателите, приходите в бюджета по линия на ДДС са значителни в сравнение с другите варианти. Иначе казано, дори и в този случай ваучерите се представят относително добре от фискална гледна точка, тъй като осигуряват най-надеждния източник на приходи. По линия на социалните данъци те са толкова неутрални, колкото и при хипотезата за пълно калкулиране на социалните придобивки в заплатите. Най-значителни биха били загубите за бюджета по линия на корпоративното облагане, но това е и най-трудно поддаващият се на контрол източник на приходи.

Таблица 8: Нереализирани постъпления за държавата в резултат от сравнението между ваучерите и другите два варианта

	Ваучери или заплати	Ваучери или социални разходи в натура

Данъци върху заплатите (работодател)	-12 051 291	-8 374 865
Данъци върху заплатите (работник)	-8 521 984	-6 303 020
Данък върху социалните разходи	0	-9 710 590
Личен данък върху общия доход	-7 566 489	1 387 362
Корпоративен данък върху общия доход	-3 956 308	-4 025 868
ДДС	13 305 484	12 838 356
Общо	-18 790 589	-14 188 624

Същото се вижда и от сравнението загубите за бюджета при различни съчетания на форми на социална политика на работодателите. Съчетаването на ваучери и заплати, макар и да води до относително по-големи преки загуби, подлежи на по-сигурен контрол от страна фиска и работника, отколкото съчетанието на ваучери и социални разходи в натура.

Песимистичен сценарий при увеличение на квотата

Този сценарий се основава на горните предположения, но предполага увеличение на квотата с допълнителни 10 милиона лева при запазване на ограничението на ваучерите за храна от 60 лева на работник на месец. Фискалните ефекти са обобщени в следващата таблица.

Таблица 7: Фискални ефекти при настоящите данъчни облекчения при увеличаване на квотата с 10 милиона лева и липса на динамични ефекти

Варианти	Постъпления	Пропуснати постъпления
Вариант 1: Заплати	2 865 763	-1 095 023
Вариант 2: Социални разходи в натура	2 597 583	-826 843
Вариант 3: Ваучери	1 770 740	

Според тази оценка пропуснатите постъпления варират от 826 хиляди лева до 1 095 000 лева. По този начин не са отчетени динамичните въздействия върху оборота и заплатите, които ще се отчитат и облагат с данъци. Следователно се допуска, че няма да има ефект на отчитане на съществуващ, но нерегистриран оборот в резултат от използването на ваучерите.

Констатациите по повод общото фискално поведение на системата се запазват и когато се отчете избора на работодателите. За са се направят изчисленията обаче са необходими някои допускания. А именно:

- Работодателите имат свободата да определят своята социална политика – като заплати, социални разходи в натура или като ваучери;
- Всички работници плащат осигурителни вноски за лица трета категория труд, родени след 1959 г.;
- Делът на сивата икономика е 30% от заплатите и потреблението;
- Действителното потребление зависи от регистрираните и нерегистрираните доходи;
- Работниците използват за потребление 90% от своите доходи;
- Печалбата е приблизително 20% от оборота в магазините за хранителни стоки и ресторантите.

Ваучерите за храна, сравнени с други социални политики

Въздействията на ваучерите за храна би трябвало да сравни тази политика с други форми на социална политика чрез данъчни преференции. Засега най-пълното изследване да тези преференции е направено през 2009 г. от Института за пазарна икономика (ИПИ).⁵¹

В него се посочва, че според данни на НАП, само през 2008 г. необложеният доход на 44 600 земеделски производители и производители на тютюн е 1 092 943 727 лева. През същата година 1 593 фермера са се възползвали от преотстъпен данък в размер на 23 580 889 лева. Това прави почти 14 900 лева на бенефициент. Ползите и разходите от тази преференция, изглежда, не са подлагани на сериозен анализ. Но е очевидно, че сумата е повече от 20 пъти по-голяма от 720 лева ваучери за храна на работник на година и че за 2008 необложеният данък – над 110 милиона лева е сравним със загубите на приходи за бюджета по линия облагането на доходите на физическите лица, ако системата на ваучерите обхваща всички заети в частния сектор. Освен това, за тези граждани действат и програми за пряко и косвено субсидиране.

⁵¹ Вж.: Петър Ганев. Дупки в данъчните закони водят до половин милиард лева загуби. (Данъчни преференции в България). София, ИПИ, октомври 2009, достъпно на: http://ime.bg/uploads/068cd0_TaxExemptions_IME.pdf.

На 5 май т.г. министерството на труда и социалната политика обяви, че увеличило програмата за субсидирана заетост с 10 милиона лева под предлог, че има „доказан бърз брутен ефект върху заетостта на социално слабите безработни“. С това програмата за субсидирана заетост достига общата сума 76 милиона лева, средно над 3 300 лева на бенефициент за тази година. Увеличението е направено под предлог, че безработицата се увеличава.⁵² Но само десетина дена по-късно обявява намаляване на безработицата.

Въпросът не е в противопоставянето на съсловието на работещите в частния сектор на бенефициенти на въпросните програми или на фермерите и тютюнопроизводителите, а в представянето на контекста.

На един работещ в частния сектор (включително фермерите) и не субсидираните държавни предприятия в България се падат двама граждани, които са или пенсионери, или деца и учащи се, или безработни, или работещи в бюджетния сектор.

Друга особеност на контекста са общите държавни разходи. Ако планираните държавни разходи се извади приноса на България към бюджета на ЕС и се изчислят разходите на ден, общата квота на ваучерите за храна ще бъде равна на разходите на правителството за три и половина дена. (Според закона за бюджета за 2010 г. тези разходи на ден са почти 49 милиона лева, след актуализирането на бюджета те ще са вероятно 49,6 милиона лева.).

Ако приемем, че минималният, изчислен по-горе, „ефект на избелване“ на сивата икономика от действащата програма за ваучери за храна е 1,17, приносът ѝ за избелване на светло на недекларирани доходи би бил над 29

⁵² Вж. подробности на: <http://www.mlsp.government.bg/bg/news/news.asp?newsid=1343&catid=1>. Прилагани от 2004 г. насам българските програми за субсидирана заетост за далеч от добрите стандарти. Без да се впускаме в подробности, можем да препоръчаме като образец програмата „Първо работи“ на щата Вашингтон, вж.: <http://www.workfirst.wa.gov>, обзорът на Адриана Младенова на недостатъците на тези програми в България (Адриана Младенова. Субсидирана заетост – а какви са ефектите? Преглед на стопанската политика, 12.12.2008 г. – на: <http://ime.bg/bg/articles/subsidirana-zaetost-a-kakwi-sa-efektite>), а също така и прегледа на опита на град Ню Йорк в подобни програми, направен от един от пионерите на програмите за заетост „Първо работи“, Джейсън Търнър (вж.: <http://www.heritage.org/Research/Reports/2003/05/Universal-Engagement-of-TANF-Recipients-The-Lessons-of-New-York-City>).

милиона лева, т.е. повече от половината правителствени разходи на ден или доста над преотстъпения данък на земеделските производители през 2008 г.⁵³

Към този ефект трябва да се добави и ДДС пратим върху сумата на самите издадени ваучери за храна – вероятно около 25 милиона лева и ДДС върху допълнителното потребление чрез вътрешно-семеиното преразпределение и другите непреки въздействия.

Засега е невъзможно да се проследят и сравнят ефектите при съчетаване на социална политика като ваучери за храна и увеличаване на минималната работна заплата, каквото изглежда се предвижда за втората половина на 2010 г. По принцип е разумно да се предположи, че в момента относително сигурното използване на ваучерите за увеличаване на дохода е при договорите, сключени при такава заплата. Исторически България поддържа от 2003 г. насам равнище на минималната работна заплата от около 40% от средната. Вероятно това равнище създава проблеми за конкурентостта на българските фирми и икономиката като цяло, чието равнище на производителност е около 30% от това на Германия. Вторият общ негативен ефект е върху равнището на заетост: вероятно минималната работна заплата заедно със социалните данъци и някои ограничения в свободата на договаряне (например трудностите в сключването на договори на временна и почасова заетост) са фактор за по-висока от възможната безработица. Евентуалното повишаване на минималната работна заплата през 2010 ще разшири сивия сегмент в икономиката. Ваучерите за храна не предизвикват такива отрицателни въздействия.

⁵³ Всъщност диапазонът на това въздействие е между 29,1 и 51 милиона лева.

Заклучение

По-долу ние формулираме накратко най-съществените заключения от направения по-горе анализ.

По повод макроикономическите въздействия

При сегашната система на издаване на ваучери за храна в България се наблюдава действието на **мултипликатор, чиято стойност е от 1,2 до 1,25. Това означава, че всеки лев, похарчен за храна**, създава с 20 до 25% повече добавена стойност в местната икономика, отколкото същия лев, похарчен „равномерно“, според „средната“ потребителска кошница.

Това е така поради няколко причини:

- В България се наблюдават същите въздействия от намаляването на данъците като в останалите развити икономики, щойто са добре аргументирани в литературата;
- Ефектът на избелване е преди всичко в отрасли, които местното съдържание на добавената стойност е най-значително;
- Ваучерите оказват влияние върху вътрешно-семеиното преразпределение, където освобождават съществен дял от разполагаемия доход, част от който отива за потребление на храни, част – за друго потребление или бива спестен.

По повод участниците в системата на ваучерите за храна

Ваучерите насят ползи и на работниците, и на работодателите. Затова работодателски и профсъюзни организации защитават системата на ваучерите

Въздействието върху нетния доход на работниците от разширяването на програмата е положително. Всеки допълнителен лев, който не е реализиран като приход за държавния бюджет поради разширяването на обхвата на системата за ваучери за храна, генерира от 1.9 до 12.09 лева допълнителен нетен доход за наетите лица. Положителните въздействия върху фирмите се наблюдават като положителни макроикономически развития (при равни други условия).

По повод фиска

Оценките при описаните допускания показват, че пропуснатите нетни приходи за бюджета са в най-песимистичния сценарий за поведение на работодателите около 18,8 милиона лева. При въздействие на ваучерите в посока увеличение на общия доход, нетното въздействие е около 3 пъти по-малко. Ако приемем, че системата води до пълно прехвърляне на ползите към работниците, то общият фискален ефект, отчитащ всички вероятни косвени и динамични промени в икономиката, е положителен в размер на около 30,4 милиона лева. Спрямо базовия сценарий, това представлява около 60-процентно нарастване на постъпленията в бюджета.

Ако разделим пропуснатите приходи в крайния сценарий на месеците в годината и броя на бенефициентите, ще се получи, че те са 6,57 лева на месец на един ползвател на ваучери за храна. Това повече от три пъти по-малко отколкото най-разпространената оценка на месечната кръстосана субсидията за ваучерите (обикновено оценена като 21 лева). Вероятно най-реалистична стойност на субсидията е 2,23 лева на месец т.е. девет пъти по-ниска от допусканата на пръв поглед.

Ефектите от едно възможно пределно увеличение на общата квотата с допълнителни 10 милиона лева (т.е. с около 1/10 от сегашния обем) при запазване на ограничението на ваучерите за храна от 60 лева на работник на месец, при най-песимистични допускания, изглеждат относително скромни. Според тази оценка пропуснатите постъпления варират от 826 хиляди лева до 1 095 000 лева. По този начин не са отчетени динамичните въздействия върху оборота и заплатите, които ще се отчитат и облагат с данъци.

По повод сравненията с други социални политики

Ваучерите за храна са по-надежден начин за правене на социална политика и отчитане на нейните ефекти от такива политики като субсидиране (данъчни облекчения) на фермери и други групи производители, поддържане на програми за заетост и увеличаване на минимална работна заплата.

Приложение 1: Действащи данъчни условия

Таблица : Ставки за данъците върху заплатите за държавния бюджет съответно за трите варианта за разпределение на разходите за труд на работодателите

Данъци върху заплатите	Служител	Работодател
Заплати	9,90%	14,00%
Социални разходи	8,10%	10,90%
Ваучери	0,00%	0,00%

Таблица : Общи ставки за данъците върху заплатите по отношение на трите варианта за разпределение на разходите за труд на работодателите

Данъци върху заплатите	Служител	Работодател
Заплати	12,10%	16,80%
Социални разходи	10,30%	13,70%
Ваучери	0,00%	0,00%

Таблица : Използвани при изчисленията данъчни ставки

Данък	Ставка
Корпоративен данък върху общия доход	10%
Личен данък върху общия доход	10%
Данък върху социалните разходи	10%
Данък върху добавената стойност	20%

Приложение 2: Характеристики на ваучерните системи на някои страни

Българската система може и трябва да бъде сравнена с тази на други страни от ЕС, с приблизително същите характеристики на населението и работна сила за 2009 г.

Австрия има население от 8,3 милиона, от тях в активна работна възраст са 3,6 милиона; минималната работна заплата е 1 000 евро и около 1/3 от процента население са обхванати от системата на ваучерите храна. Причината са малкият обхват следва да се търси в голямото разнообразие други политики и високата минимална работна заплата. Подобен е и обхватът на системата в Обединеното кралство.

Чехската република е с население 10,6 милиона, а това в активна възраст е 4,7 милиона. От тях около 21% са обхванати от системата на ваучерите за храна; минималната работна заплата е 237 евро, а средната 594. Приблизително същия процент от работната сила ползва услугите на издателите на ваучери и в **Румъния**. Страна близка до Чехия и Румъния по този показател е и **Люксембург** (16%).

Унгария е близка до Чехия по численост на населението - 10 милиона, от тях в активна възраст са 41%. 80 на сто от активното население е обхванато в системата. Минималната работна заплата е 277 евро, а средната работна заплата – 751.

Словакия разполага с 5,2 милиона население, в активна възраст са малко над половината от тях. В системата на ваучерите са обхванати 9,1% от работната сила, минималната работна заплата е 295,5 евро, а средната – 750.

Приложение 3: Допълнителни данни

Таблица . БДС, БВП, крайно потребление и брутно образуване на капитал (2000-2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
БДС (милиона лева)	23 697	26 356	28 107	29 604	32 437	35 220	40 350	46 401	54 851	55 502
БДС (Реален ръст, %)	5,0	3,9	5,4	4,2	4,8	5,3	6,6	6,3	6,1	-3,8
БВП (милиона лева)	26 753	29 709	32 402	34 628	38 823	42 797	49 361	56 520	66 728	66 256
БВП (Реален ръст, %)	5,4	4,1	4,5	5,0	6,6	6,3	6,3	6,2	6,0	-5,0
Крайно потребление (милиона лева)	23 291	25 818	28 894	30 922	34 070	37 742	42 964	48 209	56 343	54 033
Брутно капиталобразуване (милиона лева)	4 894	6 141	6 405	7 511	8 976	11 971	15 667	20 798	25 586	17 348

Source: BNB