

РАЗШИРЯВАНЕ ОБХВАТА НА ОБЛАГАЕМИТЕ ДОХОДИ С ИНДИВИДУАЛЕН ПОДОХОДЕН ДАНЪК И НАМАЛЯВАНЕ НА ДАНЪЧНАТА ТЕЖЕСТ

Анализирани са постиженията и оставащите проблеми в областта на разширяване на данъчната основа на индивидуалния подоходен данък в България. Основният извод е, че резервите в тази област са значителни. Разширяването на данъчната основа се разглежда като необходимо условие за постепенно понижаване на средната ефективна данъчна тежест.

Увод

Индивидуалният подоходен данък (данъкът върху доходите на физическите лица) играе ролята на първостепенен елемент от данъчната система на страните с развита пазарна икономика. Със среден дял на постъпленията от около 10-11% от БВП той дава приблизително от 1/4 до 1/3 от приходите на консолидираните им бюджети. Но не само фискалният потенциал на индивидуалния подоходен данък определя неговото значение. През годините след Втората световна война той се превръща в краен регулатор на широк кръг от доходи на индивидуално (или семейно) равнище. Именно големите възможности за регулация на доходите правят индивидуалния подоходен данък незаменим. Същевременно регулиращите му функции са в доловима връзка с фискалната, в смисъл че при прекалено стеснен обхват и ниски ставки на данъка, се намаляват и неговите регулативни възможности. От макроикономическа гледна точка индивидуалният подоходен данък е прогресивния елемент на данъчната система. Той намалява разликите в доходите след облагането с данъци в сравнение с тези преди облагането.

Осемдесетте и деветдесетте години се характеризират с консервативна "данъчна революция" в голям брой страни в света. През 90-те години тя обхваща и страните от Източна Европа, извършващи преход от планово-директивна към пазарна икономика. По отношение на индивидуалния подоходен данък най-афиширан елемент от нея е чувствителното (макар и поетапно) намаление на пределните ставки, както и на броя на данъчните етажи. Много често обаче тези елементи от реформата на принципната организация на данъка се откъсват от останалите и създават превратна представа за същността на цялостното реформиране. Става дума преди всичко за разширяването на обхвата на облагаемите доходи и за

¹ Николай Гълъбов – ст.н.с. II ст. д-р в Икономически институт на БАН, секция "Макроикономика", тел: 989 05 95 (в. 818), факс: 988 21 08.

съпътстващите го промени в данъчните скали. Целта е от по-голяма маса доходи да се събира по по-нисък процент от тях, т.е. да се увеличи данъчната основа, а да се намали данъчната тежест. С това, от една страна, намаляват бариерите за влягане на допълнително количество труд, а от друга, се засилва конкуренцията и преливането на факторите на производство. Като общ резултат реформите най-общо са фискално неутрални, т.е. събират се относително и абсолютно приблизително толкова приходи. Същевременно акцентите на регулацията и "сигналите", подавани на макроикономиката се променят. Наред с това практиката отхвърли някои крайно консервативни предложения на теоретици, омаловажаващи прогресивното действие на данъка.

В България през годините на прехода (1991-2000) индивидуалният подоходен данък запазва, с известни колебания, своето място като дял от БВП. На фона на общото намаление дела на приходите на консолидирания държавен бюджет (КДБ) от него, това означава засилване на фискалната му роля (вж. табл. 1 и следващите). Същевременно, както сочат и данните в таблиците, като обща тенденция расте данъчната и особено общата данъчноосигурителна тежест. Тя е вече съпоставима с тази в редица развити страни, докато постъпленията от данъка (в % от БВП) са около 2-2,5 пъти по-малки от посоченото средно равнище. Те изостават чувствително и от минималния дял на приходите от този данък в страните от ЕС, а също от близкия до него дял в страните в преход от Средна Европа (6-7,5% от БВП). Освен това, нараства диференциацията в доходите. Премахнато или ограничено е значението на редица други механизми, характерни за планово-директивната икономика, като твърди и субсидирани цени и безплатни или евтини обществени услуги. Всичко това обективно засилва необходимостта от по-действено и всеобхватно регулиране на крайните доходи на индивидите и семействата.

Таблица 1

Дял на работната заплата от БВП в България и дял на индивидуалния подоходен данък от фонда лаботна заплата за 1991-1999г.

Години	БВП – млн. лв.	РЗ – млн. лв.	Дял на РЗ в БВП (%)	ДОД/ДДФЛ (% от БВП)	ДОД/ДДФЛ (% от ФРЗ)
1991	135711	42523	31,3	3,7	11,8
1992	200832	74760	37,2	5,4	14,5
1993	298934	112088	37,5	5,0	13,3
1994	525552	171409	32,6	4,4	13,5
1995	880322	267157	30,3	4,1	13,5
1996	1748701	465435	26,6	4,0	15,0
1997	17055205	3970015	23,3	3,9	16,7
1998	21577020	6004779	27,8	4,7	16,9
1999	22776	6593	28,9	4,6	15,9

Източник: България. Основни макроикономически показатели 1997 и 1998г. С.,НСИ; Бюлетин "Бюджетът". С.,МФ за съответните години. За 1999г. данните за работната заплата са изчислени косвено.

На постиженията и нерешените проблеми, свързани с разширяването на обхвата на облагаемите доходи в периода на прехода в България е посветена настоящата студия. Целта е на базата на конкретен анализ от

макроикономическа гледна точка да се разкрият възможностите за разширяване обхвата на облагаемите доходи. Това разширяване трябва да се интерпретира не като самоцелно, а като източник за увеличение преди всичко на регулиращата, а в по-малка степен и на фискалната роля на индивидуалния подоходен данък, при същевременно постепенно намаляване на данъчната тежест в средносрочен план.

1. Изменения в обхвата на облагаемите доходи при прехода към пазарна икономика: трудности и постижения

Данъчните постъпления, най-общо казано, са произведение от величината на облагаемите доходи (данъчната основа) и средната ефективна данъчна ставка. Ако устройството на данъчната скала се приеме за "нормално", т.е. правилно обхващащо доходите и балансиращо данъчната тежест между различните подоходни (и други - по семеен, социален, териториален и т.н. признак) групи и тя е известна, големината на данъчните постъпления ще бъде право пропорционална на размера на данъчната база (основа) на данъка като цяло. В случая се има предвид нормативно (законово) определената данъчна база, а фактическата събираемост (в % към нормативната) временно се пренебрегва или се взема за постоянна.

По принцип всички доходи подлежат на облагане. Разбира се, става дума за т.нар. "чисти" доходи, т.е. след приспадане на разходите за придобиване на доходите. В противен случай заработващите даден брутен доход ще работят на загуба. Разходите разбира се, трябва да бъдат в обществено-необходимия ("нормалния") размер. По такъв начин в обществен мащаб теоретичният предел на облагането достига около 80-85% от БВП. Съществуват обаче множество икономически, социални, административни (удобство и евтиност на събирането) причини, които стесняват този диапазон. (Накрая върху това се наслагва и събираемостта, която никога не е 100% спрямо нормативно определените облагаеми доходи).

Освен това трябва да се има предвид, че колкото и да е "глобално" облагането, единството (неутралността) на облагането е като правило много по-силно изразено по отношение на данъчната скала (и данъчните ставки - по-общо), отколкото по отношение дефинирането на облагаемите доходи. Именно в тази област, основно чрез различни данъчни облекчения, или различните (по-облагодетелстващи или по-дискриминиращи) правила за определяне на необходимо-присъщите разходи за целите на данъчното облагане, в съвременната данъчна практика на страните с развита пазарна икономика се осъществява известна дискретна (скрита, косвена) диференциация.

За съжаление целият период след началото на реформите, т.е. от 1991г. насам, е продължение на политиката от края на предходния период. Правеха се повече или по-малко добри предложения, които не стигаха до приемане (от Пленарната зала на НС), или биваха приети полвинчато и/или с голямо закъснение. Достатъчно е да кажем, че умуванията ("дискусиите") относно необходимостта от нов Закон за облагане на доходите на физическите лица, започнали в предходния период, бяха подновени още през 1992г., но новият Закон беше приет едва през 1997г. (в сила от началото на 1998г.) и то с редица недостатъци. През целия период от 1991г. до 1997г. се

правиха "кръпки" на стария закон, като поправките не винаги бяха в правилната насока. През това време в икономиката течаха бурни процеси, довели до промени в структурата, диапазона и разнообразието на доходите. Като краен резултат, данъчната политика (в т.ч. нормативната база) чувствително изостана от икономическата действителност.

Още в началото на прехода, след съответната "дискусия" за дребните фирми, не само еднолични търговци, но и събирателни дружества, които според Търговския закон трябваше да се облагат първо с данък върху печалбата, беше решено те да се облагат само с данък върху общия доход. По този начин се възприе примера на Германия (където обаче пределните ставки достигат бързо до 51%, а в миналото – дори 53 и 56%), за разлика от САЩ, където тези фирми се облагат по облекчена скала, наподобяваща прогресия, за годишната печалба до 120 хил. дол. по Закона за корпоративния данък, след което за личните доходи плащат индивидуален подоходен данък.

Освен това, главно през 1991-1993г. бяха въведени множество изгодни за платците правила, както в сравнение с държавния сектор, така и по същество, плюс значителни данъчни облекчения. Например, дневните, пътните и квартирните пари при командироване на работници, служители и еднолични търговци в страната и в чужбина се признаваха до двойния размер на сумите, които се признават на държавните служители. Разходите за "изплатени трудови възнаграждения, възнагражденията по граждански договори и социалните осигуровки на работниците и служителите", разходите за транспорт, извършени със собствени транспортни средства, и за реклама, също се признаваха за необходимо-присъщи. Като такива се дефинираха и изразходваните средства за обучение, квалификация и преквалификация на едноличните търговци и на работниците и служителите в страната и чужбина, а също и внесените суми за държавни вземания (фонд ПКБ, мита, такси).² Лихвите по банкови заеми и имуществените застраховки също се признаваха изцяло, което в принципен план е правилно, но не беше направено за държавните предприятия (по Закона за данък върху печалбата). Разходи за представителни цели бяха признавани до 3% от годишния облагаем доход, разходи за дарение - до 20% (за широк кръг от цели - на практика всякакви). За разходи се признаваха придобиването на материални дълготрайни активи (МДА), в т.ч. транспортни средства, а също погашенията по главницата на банкови заеми със срок за погасяване над една година. Също не подлежеха на облагане облигации, съкровищни бонове и други държавни или банкови ценни книжа, дялови участия и акции (впоследствие само ДЦК и държавни съкровищни бонове).

На практика много от посочените благоприятни клаузи при третиране на необходимо-присъщите разходи и данъчните облекчения не бяха използвани по предназначение и представляваха от обществена гледна точка фискални загуби. Сумите фактически бяха използвани, в т.ч. преференциите за МДА, не за производствени инвестиции, какъвто беше замисъла на законодателя, а за консумативни цели, в т.ч. луксозно и дори паразитно

² Тук и по-надолу вж. ЗАКОН за данък върху общия доход с изменения и допълнения до Държавен вестник, бр. 23, 1993, чл.13

потребление, без да бъдат обложени с данък върху общия доход. Само преференцията на МДА за 1994 г. е за над 6 млрд. лв., или 78,7% от всички данъчни облекчения, а за 1995 г. - за около 8,5 млрд. лв. (71,7% от тях). В същото време данъчните облекчения, използвани за разкриване на работни места, заемаха едва 0,3 и 0,2% от всички за същите години. В тази насока се стига до истински парадокси, когато едноличен търговец е купил 9 автомобила за лично ползване на семейството и роднините си, като не само стойността им, но и разходите за гориво, ремонт и т.н. са за сметка на "необходимо-присъщите" разходи и данъчните облекчения.³ В. Борисов отбелязва закупуване на имоти, които не са свързани с дейността, с цел да не се плащат данъци. Освен това при декларираните доходи за 1993 г. са били заявени покупки на ДЦК за 8 млрд. лв., а на практика са били под 4 млрд. лв. Това наложи впоследствие ограничението те да са стояли у данъкоплатеца поне 4 месеца. Разходите за обучение, ако се вярва на декларациите, са погълнали цели 4 млрд. лв. (и тук впоследствие се наложи да се изисква представяне на документи). Фирмите също масово са сключвали договори със застрахователи (за доброволно застраховане), като са прилагали списък с имена на лицата, вместо, както е по закон, всеки работник да сключи договор.

Очерта се ясна тенденция доходът, подлежащ на облагане, да бъде сведен до нула, или дори още преди използването на данъчните облекчения, да се регистрира отрицателен финансов резултат. Така през 1994 г. от 669 хил. подадени данъчни декларации общо по чл. 13, само при 164 хиляди (т.е. 24,5%) се превишава годишния необлагаем минимум. Не липсваха злоупотреби и с юридическата форма "едноличен търговец". Така през 1993г. едноличен търговец е надвишил оборот от 1 млрд. лв. (за същата година оборота на НЕК е 21 млрд. лв.).

Общият резултат от този "златен век" на данъчните привилегии по чл. 13 на ЗДОД е следния. За 1992 г. brutните доходи по чл. 13 са 52 млрд.лв., а платеният (през следващата година) данък върху тях е 360 млн. лв. Това представлява 2,4% от общата сума на данъка върху общия доход за 1993 г.

Декларираните доходи по чл. 13, заработени през 1993 г., са върху брутен доход от 189 млрд. лв. От тях са обложени около 6,0 млрд. лв. и е платен данък от около 1,5 млрд. лв. Към всички постъпления на данъка пред 1994 г. това представлява 6,5% за годината, или около 0.285% от БВП. За сравнение, дори в Италия, която е на второ място в Западна Европа по укриване на данъци (след Гърция), семейните предприемачи плащат малко над 1,0% от БВП, или около 4 пъти по-голям дял.

През 1994 г. brutните доходи по чл. 13 са били около 199,0 млрд. лв., облагаемият доход е бил 25,405 млрд.лв., данъчните облекчения – 7,348 млрд.лв, доходът за облагане – 18,057 млрд. лв, срещу които е бил дължим данък от 2,214 млрд. лв., декларирани и платими през 1995 г. (до 30 юни 1995 г. са били платени 85,7%). Това представлява около 6,3% от всички постъпления от данъка за 1995 г., като от този от еднолични търговци - само 2,0%, а от всякакви други доходи извън трудовите правоотношения

³ Ценова, Е. Подоходното облагане на физическите лица – алтернативи на развитие. - в-к "Делова седмица", бр. 20 и 21, 1997; Александров, Ст. Философията на бюджета е добра. - в-к "Пари", 11 ноември 1997, с. 6.

(хонорари, наеми и т.н.) – 4,3%.

Както става ясно, приходите от данъка извън трудовите правоотношения едва надхвърлят този дял от 80-те години, при многократно набъбнал частен сектор. Паралелно с тези данни (засягащи предприемаческата дейност, свободните професии, наемодатели и т.н.) се развиваше и процес на прехвърляне на наемните работници от общественения в частния сектор, с масово избягване на данъците, основно чрез недеклариране или умишлено занижаване на доходите (системата на "двойните ведомости"). Всичко това не само стесняваше обхвата на облагаемите доходи, но е и социално несправедливо и антипазарно по дух, понеже нарушава данъчната справедливост.

Съгласно Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, доходите на селскостопанските производители от производството на растителна и животинска продукция се освобождаваха от данък върху общия доход за първите 5 години от влизане в сила на посочения закон. Тъй като реформата в селското стопанство се забави, същият текст по същество беше възпроизведен и в новия ЗОДФЛ (ал. 3 на чл. 12, в сила от 01.01.1999г.). Лицата, подлежащи на облагане по чл. 13(1), се смятаха данъчнозадължени за доходите от производство на стоки за потребление на населението за 75% от тях за първите 3 календарни години от влизането в сила на този закон.⁴

Данъчна привилегия си поиска и по традиция силното лоби на свръхразвития у нас професионален спорт. Съгласно чл. 2, ал. 4, въведена с поредното изменение на ЗДОД "Не се включват в облагаемия доход получените чрез спортните организации предметни награди от призьорите в спортни състезания".⁵ На другата година спортистите си поискаха и данъчни привилегии за (немалките) доходи в пари, но тук не успяха. Така през следващите години те ползваха вече цитираната привилегия (например вместо парична награда - лека кола), за да заобиколят облагането. Списъкът може да бъде продължен.

В същото време последователно бяха отклонявани предложенията, включени в проекти за нов Закон за облагане на доходите на физически лица. Още през 1990г. например, беше направено предложение за облагане на доходите от лихви по депозити. В подобен проект от 28.08.1992г. освен лихвите беше включено и предложение за въвеждане на данък върху нарастване на капиталовата стойност по пазарни цени (capital gains tax). Не е тайна, че тук провалите бяха в полза на силната реституционна прослойка, тъй като ако собствениците на големи имоти трябваше да плащат данъка, от 10 имота 2-3 щяха да бъдат продадени. В страните с развита пазарна икономика обаче нарастването на капиталовата стойност е традиционен обект на облагане (и при индивидуалния и при корпоративния данък). В новия ЗОДФЛ, чл. 12(2) също беше записано, че "не се смята за доход полученото при продажба или замяна на имущество, придобито по наследство, завет, дарение и на реституирано имущество, както и наследствата и даренията".⁶

⁴ ЗАКОН за изменение и допълнение на Закона за данък върху общия доход. - "Държавен вестник", бр. 27, 1991, преходни и заключителни разпоредби.

⁵ "Държавен вестник", бр. 62, 1992.

⁶ ЗАКОН за облагане доходите на физическите лица. - "Държавен вестник", бр. 118, 1997.

През тези и за съжаление и през следващите години не бяха правени никакви опити дори за предлагане на някакви данъчни облекчения за отглеждане на деца или във връзка с погасяването на заеми за жилищно строителство, каквито почти неизменно присъстват в законодателствата на всички развити страни с пазарна икономика. Впрочем, "старите" заеми за жилища бяха "привилегировано" погасени за сметка на инфлацията и непазарната лихва, фактически за сметка на депозитите на вложителите.

В 1993 и 1994г. започна ограничаване на най-явните пропуски и слабости в обхвата на облагаемите доходи по ЗДОД. Процесът продължи и през следващите 2 години.⁷ Последователно отпаднаха облекчения за лични автомобили и някои ценни книжа, а от 1996 г. - и за МДА и държавните съкровищни бонове. Въведоха се отново патентен данък и авансово облагане. Към 1996г. тогавашният министър на финансите Д. Костов беше принуден да признае, че в рамките на съществуващия (многократно променян) ЗДОД не може да бъде разширена съществено данъчната основа. По изчисления на Е.Ценова, началник на отдел в ГУДА при МФ през 1994г. доходите са били 84,1% от БВП, а през 1995г. – 81,3%. За същия период делът на тези, неподлежащи на облагане (по реда на ЗДОД и други закони) нараства от 58,2% на 61,9% от дохода. Или, съотнесено към БВП, облагаемата основа на данъка за 1994г. е 35,2% от него, а за 1995 г. – 31,0%. Приблизително толкова (при отчитане на различията в методологията на изчисление) показват изчисленията за дела на работната заплата в БВП (табл. 1). Тази база на данъка е твърде стеснена. Тя е 2,5 – 3 пъти под максимално възможната, която наистина е достигана само в най-развитите страни с пазарна икономика. В условията на стеснен обхват на облагаемите доходи относителната устойчивост на данъчните постъпления (в процент от БВП) се постигаше главно за сметка на нарастване данъчната преса върху намаляващия обществен сектор на реалната икономика, както и върху бюджетната сфера. Освен цифрите от последната колона на табл. 1, показателни в това отношение са данните от табл. 2, отразяващи месечните изменения на данъчната тежест към облагаемите суми, т.е. влиянието само на скалата. В условията на висока инфлация тя расте твърде бързо и на моменти надхвърля 20%. Освен това забележима е тенденцията още при въвеждането на нова данъчна скала данъчната тежест да е относително по-висока в сравнение с тази при въвеждането на предишната скала.

Известно разширяване на доходите настъпи след приемането на новия ЗОДФЛ (в сила от началото на 1998г.) и неговите изменения и допълнения (в сила от началото на 1999г.).⁸ По-важните промени в закона се състоят в следното: премахнат беше двойният необлагаем минимум, а приложението на патентния данък – чувствително разширено; въведено е, макар с много компромиси, данъчно облагане върху нарастването на капиталовата стойност; вместо принципа на териториалното облагане е въведен по-съвременният – за облагане на световния доход на местните и чуждестранните физически лица (разбира се, в съвместимост със сключените

⁷ Вж. например измененията и допълненията на ЗДОД в "Държавен вестник", бр. 23, 1993, бр. 38, 1994 и бр. 59, 1995.

⁸ ЗАКОН за облагане доходите на физическите лица. - "Държавен вестник", бр. 118, 1997, изменения в бр. 7 и бр. 153, 1998.

от България около 40 международни спототби за избягване на двойното данъчно облагане – техните текстове са с примат пред общите разпоредби на ЗОДФЛ). Този принцип засяга интересите на около 18-20 хил. души български граждани, работещи в чужбина, което налага да се търсят практически подходи за по-плавно му осъществяване.

Таблица 2

Изменение на действителната данъчна тежест по месеци към средната работна заплата в общественния сектор на реалната икономика (в % към облагаемата сума за IV.1991г. – IV. 2000г.)

години месеци	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
януари	-	16,2	15,5	14,8	15,4	13,3	24,8	16,0	15,4	14,6
февруари	-	16,3	15,8	15,0	15,6	13,3	16,3	16,1	15,3	14,7
март	-	13,0	12,3	16,2	17,0	14,3	19,4	16,9	16,0	15,6
април	7,3	13,0	12,1	12,4	16,7	14,2	20,0	17,0	15,9	15,7
май	9,2	13,0	12,6	12,7	16,9	14,6	21,1	17,0	16,5	
юни	10,6	14,6	13,8	13,7	13,0	17,5	15,7	17,3	16,2	
юли	11,3	14,5	13,6	13,5	12,5	17,1	15,3	17,1	16,1	
август	11,8	14,5	13,7	13,7	12,5	17,6	15,4	17,1	16,2	
септември	14,4	15,9	14,7	14,7	13,6	20,5	16,6	17,7	16,8	
октомври	15,2	15,5	14,4	14,5	13,0	20,2	16,2	17,4	16,1	
ноември	16,4	15,8	14,8	15,3	13,1	20,9	16,8	17,4	16,3	
декември	17,2	16,9	15,6	16,2	13,9	23,4	17,7	17,9	16,7	

Забележки: 1. Изчислено на база на данните от Информационен бюлетин на БНБ (месечен) и данни на НСИ. 2. С двойна черта е означен моментът на въвеждането на нови данъчни скали.

Освен това настъпи известна яснота и разделение при облагане на доходите на дребните фирми (основно - еднолични търговци), като в много случаи законът препраща към текстовете на Закона за корпоративното подоходно облагане. Беше изяснено също данъчното третиране при прекратяване дейността на едноличния търговец.

Самото наличие (след повече от 10 годишно отлагане) на цялостен Закон за облагане доходите на физическите лица предполага и по-голяма съгласуваност на данъчно-нормативната материя и по-прецизно дефиниране на редица спорни положения. Впрочем, това не попречи "обрастването" на закона с традиционните "изменения и допълнения" да започне още през първата година на приложението му. През 1999 г. бяха направени още някои стъпки към разширяване на данъчната основа. Въведено беше облагане (20% пропорционален данък) на доходите от допълнителното пенсионно, здравно и социално осигуряване. Освен това обезщетенията по чл. 237, ал. 1, 2, 3 и 4 от Закона за отбраната и въоръжените сили вече се облагат, но като компенсация беше въведен коефициент за тяхното увеличение 1,45. Същият коефициент се прилага и при редица други натурални доходи на военнослужещите, включени в облагаемия доход, като безплатна храна, работно и униформено облекло, вещеве имущество и снаряжение. Погледнато по-широко както нашият, така и световният опит показва, че работодателите и данъкоплатците са винаги склонни да избягват чувствително данъчното облагане чрез предоставяне на доходи в натурална форма. В същото време, те са твърде трудни за облагане, а не могат и да бъдат премахнати напълно. Много трудно е обаче например, да се изчисли

обемът на личното потребление по отношение на жилища, служебни коли или изчислителна и размножителна техника, командировки и участие в служебни развлекателни програми. Затова се припоръчва линия на възможно ограничаване на натуралните доходи. Освен това, като компромис, в трудните случаи се препоръчва пропорционално облагане със сумата на придобивките, плащано не от индивидуалния данъкоплатец, а от фирмата-работодател.⁹

С приемането на Закона за облагане доходите на физическите лица (в сила от началото на 1998г.) и неговите последващи изменения и допълнения, дялът на доходите от нетрудови отношения нарастна значително. В основни линии това се дължи на разгръщането "в ширина" на патентния данък, както и на премахването на "двойния" необлагаем минимум (по съществуващите дотогава чл. 4 и чл. 13). През 1999г. приходите от тях са вече около 19% от всички приходи, а за 2000г. този дял е разчетен дори на 25%. Необходимо е обаче да се има предвид, че увеличението на този дял само частично се дължи на нормативното увеличение на облагаемите доходи извън трудови отношения или събираемостта на данъка от тях. С по-голяма тежест в това отношение е намалението на облагаемата маса от доходите по трудови правоотношения. За това свидетелства факта, че за 1999г. първоначалният дял на приходите извън заплатите е бил разчетен на 14,5%, но поради неизпълнението на приходите от заплатите (85%), както и преизпълнението на тези извън (около 124%), съотношението се е променило.

Трябва да се каже, че дори планирания дял на данъка по извънтрудови отношения за 2000г. не е пропорционален на съответните доходи. Затова свидетелства фактът, че от заетите лица в икономиката на България през 1999г. средногодишно около 3072 хил. души, наетите работници са около 63,6%, докато самонаетите – около 36,4%.¹⁰ Този дял е твърде висок дори в сравнение със съседните Гърция и Турция (около 27%). Към това трябва да се добавят и 200-300 хил. самонаети в "черната" икономика. Освен това, много от наемните работници имат допълнителни доходи от хонорари, наеми и т.н. От друга страна, от около 1120 хил. самонаети над 700 хил. са в селското стопанство, доходите от което са нормативно необлагаеми. Голям дял от доходите извън заплатите също не се облагат с протресивен данък, а с патентен (твърда сума). Все пак, не може да се отрече и по-високият процент на избягане на данъка. Впрочем, навсякъде в света доходите от работна заплата, облагани "при източника" се събират по-пълно, отколкото останалите, облагани върху основата на подадена декларация.

2. Оставащи проблеми

За съжаление и новият ЗОДФЛ не разреши много от наболелите проблеми по разширяване на данъчната основа на индивидуалния подоходен данък, в т. ч. такива, които са добре известни.

На първо място, отново не бяха включени в облагаемите доходи задължителните пенсии. По принцип пенсията е доход, произведен на получаваните през активния живот доходи и на общо основание подлежи на

⁹ Muten, L. In: Fiscal Policies in Economies in Transition. – Washington: IMF, 1992, p. 201-202.

¹⁰ По Статистически справочник 2000. София: НСИ, с. 46, 49.

данъчно облагане. Още повече, че вноските за пенсионно осигуряване се приспадат от облагаемия доход. Смущението идва от негативния социален и пропаганден ефект на подобна стъпка. Наистина пенсиите в България са сравнително ниски и при това относително понижаващи своя размер. Така, ако през 1989г. средната пенсия е била 46,0% от средната заплата, то през последните години тя е едва около 30%. Дори и при сегашната пенсионна система (от "разходно-покривен" тип), ако не съществуваше административното по своя характер правило за максимална пенсия, равна първоначално на три, а от 2000г. на четири социални пенсии за старост, съответно над 160 и над 60 хил. души биха получили по-големи пенсии. Впрочем, очаква се това да стане от началото на 2004г., съгласно пар. 6 на преходните и заключителните разпоредби на Кодекса за задължително обществено осигуряване. В бъдеще, както бе споменато, начините и фомите за пенсионно осигуряване ще се увеличават и разнообразяват върху основата на принципите на застраховането ("капиталов" тип) – задължително и доброволно. В резултат, много хора ще получават повече от една пенсия, а различията в сумарните доходи от пенсии чувствително ще се увеличават. Вече около 300 хил. души правят вноски за допълнителни пенсии.

В същото време въпросът тук не е само в това да се обложат самите пенсии. Става дума за факта, че пенсионерите, получаващи и други доходи (от ренти, наеми, свободни професии и трудови правоотношения и т.н.) неоснователно ползват два необлагаеми минимума - един чрез пенсията и втори - от останалите доходи. Ето защо бяха правени най-различни опити за регулиране на техните доходи. Те бяха като правило частични и поради това – неуспешни, още повече, че бяха и противоречиви по своята насоченост. Такива са удържането на 35% от работната заплата на работещите пенсионери, последвано от наредбата, че те могат да получават до две минимални заплати без тези удръжки. В по-ново време може да се посочат намалението на патентния данък за някои дейности само за пенсионери (с 40% от базовия размер), както и новопоявилото се противоречие между облагането на доход от допълнителното (т.нар. 2-ри и 3-ти стълб) и необлагането на този от задължителното пенсионно осигуряване (1-ви стълб).

Всички тези противоречия ще изчезнат, а стимулите към труд за хората в пенсионна възраст ще се запазят, ако съвкупният доход на пенсионерите се облага, но необлагаемият минимум за тях бъде увеличен. При сегашен размер от 80 лв. месечно и най-голяма пенсия от 160 лв., това би означавало за тази група данъкоплатци той да бъде около 200% от базовия минимум. Би могло, както е постъпвано при други поводи, необлагаемият минимум за пенсии да е 150% или 120 лв., а засегнатите от облагането пенсии да се повишат номинално със сумата на изземвания данък, така че реалният им размер да остане същия. Веднъж въведен данъкът по този начин в дългосрочна перспектива се откриват възможности за по-бързи и същевременно по-плавни изменения. В случая обаче ще е необходимо сумите от допълнителния данък да бъдат прехвърлени в приход на пенсионния фонд. Така самите пенсии в досегашния им максимален размер фактически няма да бъдат облагани. В средно- и дългосрочен план данъчната привилегия, може според преценки, върху основата на обективен

анализ да се запази, намали или премахне. По този начин беше подхотено и в Унгария, където още през 1988г., с влизането в сила на новия закон за индивидуалното подоходно облагане пенсиите бяха включени в облагаемите доходи. Пенсионите се облагат и в Чехия, Гърция и всички развити страни с пазарна икономика.

Аналогично стои въпросът със стипендиите, смятани досега неоспоримо за "социален доход", неподлежащ на облагане. И тук въпросът не е толкова в самата стипендия, колкото в сумарния годишен доход на индивида, който я ползва. Наред с това все по-често сме свидетели на стипендии (плащани например от чуждестранни и наши фирми или фондации), които по своя размер не могат да се дефинират като "социални". Много от тях вече са не за сметка пряко на държавния бюджет, а за сметка на данъчни облекчения, в т.ч. предвидените в ЗОДФЛ и Закона за корпоративното подоходно облагане, т.е. за сметка на доходи, които не са облагани. По такъв начин необлагането на стипендиите нарушава основното правило, че всеки доход трябва да бъде обложен веднъж.

Друга група доходи, които подлежат на данъчно облагане, са различните видове печалби от хазартни игри ("игри на щастие") като тото, лотария и др. Наистина тези печалби са част от платените от играчите суми, от същите суми се плащат разносните, акцизи, данък върху печалбата. В известен смисъл печалбите са "възнаграждение" за предишна, а също и за евентуални бъдещи загуби.

В същото време хазартните игри съществено са се променили в годините на прехода. В резултат на това, вкл. и на конкуренцията между различните видове игри, в някои случаи се стига до баснословни печалби. Например при игра на тото, в последните години, е достиган джак-пот от порядъка на 0,4 – 0,6 и дори 3 млн. лв. еднократна печалба. По своята природа големите печалби са във висша степен "нетрудов", но законен доход. При тях не може да става дума за някаква връзка между "усилията" за получаването им и размера на печалбата. При годишен необлагаем минимум от 960 лв. за 2000г. не само фискални, но най-вече морални и социални причини обуславят облагането им. Обратно, в морален и социален аспект големите печалби (в пари и предмети, вкл. жилища) подриват стимулите към труд. Трябва да се има предвид и немалкото количество големи печалби. Така още през 1996г. 72 души са само "тотомиллионерите", а отскоро държавната лотария въведе като предметна награда и лека кола марка "Мерцедес". От 20 до 100 хил. лв. са големите печалби в телевизионното състезание "Риск печели – риск губи".

Международната практика по въпроса е твърде резнообразна, така че механичното ѝ "копиране" (което по принцип е нежелателно) в случая е просто невъзможно. Във Франция например, доходите от хазартни игри се причисляват към т.нар. "случайни доходи" и не подлежат на облагане.¹¹ В САЩ е обратно, доходите от игрите на щастие се облагат с данъци – преди всичко с индивидуален подоходен данък – на общо основание. Това означава, че те се сумират с другите доходи. Така от спечелен през 1999г. джак-пот от 100 млн. долара, след облагането с данъци, притежателят е

¹¹ France. Business International Corporation, 1990,p.17.

получил "чиста" сума малко над 44 млн. долара.

Облагането на големите парични и предметни награди (примерно над 500 лв. единична стойност) с пропорционален данък от около 20% със сигурност няма да убие "стимулите" за игрите на щастие. В същото време то може да донесе и известни макар и неголеми приходи (ориентировъчно 5 – 10 млн. лв.) "немъчени" пари, без големи административни разноси и трудности. Това се равнява на 0,5 – 1,0% от сегашните постъпления от индивидуалния подоходен данък. Известно усложнение представлява само облагането на големите предметни награди, но то не е непреодолимо.

Доходите от производство на селскостопанска продукция (растениевъдна и животинска) също по принцип подлежат на облагане. Освобождаването им (както бе вече описано) за периода 1991-1999г. и в близкото бъдеще не е случайно. По начало дребните селски стопани, с техния специфичен менталитет, винаги и навсякъде са трудни за облагане, не само обективно, но и субективно. Достатъчно е да си спомним литературния герой Андрешко, станал напоследък синоним на отбягването от плащане на данъци. Важно е освен това да се посочи, че има и по-дълбоки причини за необлагането на доходите от селско стопанство. През целия този период в отрасъла е в ход една перманентна и много трудна, а отчасти и в различни насоки структурна реформа, на която все още не се вижда край. Селското стопанство в момента е отново "дребнопарцелно", много земи пустеят. Тепърва следва да се провежда и комасация, и да се "задвижи" пазара на земята. Работещите в отрасъла са в около и следпензионна възраст. Много лошо е финансовото положение на селските стопани, труден и скъп е кредитът, а техническият парк е износен. В резултат на натиска на международни организации, като МВФ, СБ, ЕС и СТО, България чувствително ограничи субсидирането на селското стопанство и намали тарифната и нетарифната защита на местните производители. Заедно с големия дъмпингов внос, това доведе до масово нахлуване на вносна продукция в страната, при същевременно свиване на вътрешните и външните пазари за българските производители. Нашата селскостопанска продукция се оказва в тези сложни условия неконкурентоспособна дори на вътрешния пазар. В тези условия освобождаването от данък върху индивидуалния доход може да се приеме за косвена (скрита) форма на субсидиране, макар и крайно несвършена. Разбира се, никой от политиците не иска "допълнително да настройва срещу себе си електората", още повече, че дори процесът на връщане на земята не е завършил, не без тяхна вина.

Въпреки това, по принцип такъв основен и важен за българската икономика сектор, като селското стопанство, не трябва да остава повече изцяло освободен от данъци. Тук също е препоръчителен подходът на сходна страна, каквато е Унгария. В унгарския закон за индивидуалния подоходен данък от 1988 г. се предвижда облагането само на стопанствата с брутен доход над 500 хил. форинта, което приблизително е равно на десетократния размер на необлагаемия минимум. От тази брутна сума обаче се приспадат като необходимо-присъщи разходи 70% за растениевъдството и 90% за животновъдството.¹²

¹² Otto, G. Hungarian Fiscal System. - HBH, 1989, N 3, p. 31-36.

Подлежи на корекции и позицията на законодателя по отношение на данъчните облекчения за целите на дарителството. Съгласно чл. 22(1), т. 3 и чл. 22(2) на ЗОДФЛ данъчните облекчения за дарение от доходите извън трудови правоотношения са до 5% от сумата, след приспадане на необходимо-присъщите разходи и различните осигурителни вноски. Чл. 28(1), т. 1 изброява допустимото използване на дарението: "образователни и здравни заведения и организации, които са на бюджетна издръжка; организации с благотворителни, социални, природозащитни, научноизследователски, културни и спортни цели; регистрираните в страната вероизповедания, общини, фондове за подпомагане на инвалиди и пострадали от природни бедствия; БЧК, подпомагане на социално слаби, инвалиди, деца с увредено здраве или без родители; възстановяване и опазване на исторически и културни паметници". Както става ясно, едва ли има дейност, която да не е, или по-право - да не може да бъде представена като някоя от изброените. Тук не става дума за отричане на необходимостта от данъчни облекчения за дарителството въобще. Чрез тях, за изброените от законодателя цели, държавата чрез преотстъпване на сумата от данъка (в случая с даренията по ЗОДФЛ теоретичният максимум е 40%) става "съучастник", заедно с дарителя, във финансирането на цели, смятани за обществено полезни. Този кръг обаче е твърде широк и крие опасност от загуба на контрол (например, заместване на целите на дарението със субсидирана от данъкоплатеца реклама), злоупотреби, или просто - по-ниска ефективност на използване на средствата. Не е тайна, че дарителството (вкл. по ЗКПО, разпоредбите на който, естествено, трябва да бъдат в пълен синхрон с тези на ЗОДФЛ) се използва за недотам насъщни, от гледна точка на обществения интерес цели, като финансиране на професионални спортисти и други скъпи спортни обекти (стадион "Нефтохимик"), политически партии и техните предизборни агитации, излишни командировки и т.н. Основното тук е дилемата, доколко и в кои случаи, от обществена гледна точка, е по-целесъобразно дадени потребности да се задоволяват централизирано (в случая включваме и даренията за бюджетните организации и общините) и кои - на децентрализиран принцип, чрез т.нар. "неправителствени организации" (фондации), отчитащи по-гъвкаво потребностите на малки групи хора, които обаче най-често са пряко заинтересувани. Същата дилема формулират и Р. и П. Мюсгрейв: "Данъчните облекчения (освобождаване) могат да бъдат разглеждани като начин за осигуряване на стимули за използване на дохода за "похвални" цели, като благотворителни пожертвования или насърчаване на разходи за неща, които носят т.нар. "външни" облаги... в този случай намалението служи като субсидия, чрез която правителството намалява цената на определени дейности за данъкоплатеца, като в същото време го кара да харчи повече за тези дейности... По-скоро въпросът е дали дейностите заслужават субсидии, и ако е така, дали субсидиите да бъдат под тази форма."¹³

Най-важните, обществено значими потребности, в т.ч. и на сравнително малки групи, трябва все пак да бъдат осигурявани и финансирани от КДБ.

¹³ Мюсгрейв, Р.и П. Мюсгрейв. Държавни финанси – теория и практика. - София: Отворено общество, 1998, с.270.

Чрез дарения, финансирани и управлявани от фондации, е нужно да се осигурява допълнително равнище на задоволяване на тези потребности, плюс по-маловажните, в т.ч. на микрогрупите. Недопустимо е например такива съществени дейности като производството на учебници за средното образование, или българското филмопроизводство, да зависят (често в преобладаваща степен) от спонсори - най-често чуждестранни фирми и фондации.

Трябва също да се прояви разумен консерватизъм относно данъчните облекчения за стопанска дейност на "третия сектор" или предоставянето на бюджетни средства за управление от фондациите. Към октомври 1997г. се смята, че активно действат 3865 фондации (а общо регистрираните за целия следреформен период са около 6500), които са разпределили за същата година около 159 млн. долара, или 1,56% от БВП на България за годината. Образно казано, сумата е равна на всички бюджетни инвестиции, или на 1/2 от военния бюджет.

Освен това може да се зададе въпроса, защо правото на данъчни облекчения за дарения се дава само за доходите извън трудови правоотношения, а не на всеки данъкоплатец по ЗОДФЛ? Явно само внимателният и по-подробен анализ може да установи докъде и за какво "даренията" са обществено полезни, не обслужват прикрити частни и тясно групови интереси за сметка на хазната.

Сред спорните въпроси, предизвикващи широк интерес поради естеството си както и поради своята значимост и сложност, е и този за облагане доходите на физическите лица от лихви по влогове в банки, ДЦК и др. По своята природа те са форма на доход и безспорно подлежат на облагане. Още повече, че в по-конкретен план са основна форма на капиталов доход, а другите такива форми - дивиденди, части от разпределена печалба на база дялово участие и прирастът на капиталовата стойност (capital gains) по принцип вече се облагат.

Още в първите проектозаконови за облагане на доходите на физическите лица, та до вариантите на новия ЗОДФЛ, лихвите по влоговете често влизаха в кръга на облагаемите доходи. За това неизменно настояваха и експертите на МВФ, вкл. през есента на 1997г., с предложението си те да се обложат с пропорционален данък от 15% (подобно на дивидентите). Въпреки всичко, българските политици "устояха" на натиска – поне засега.

Нещата стават по-ясни, когато на тях се погледне по-широко и по-задълбочено. Така спестяванията на населението (в края на годината) са били: за 1988г. – 65,8% от БВП (в т.ч. 64,8% - в левове, 1,0% - във валута), за 1989г. – 69,1% от БВП (67,9% - в левове и 1,4% - във валута) и през 1990г., вече в обстановка на засилена инфлация – 65,6% (62,9% - в левове и 2,7% - във валута). След първия "шок" отрицателните лихви по депозитите, свързани с ценовата реформа от 1.11.1991г. и засилената инфлация преди и след това, в края на 1994г. спестяванията на населението са 45,4% (34,6% в лв., 11,8% - във валута), а на 1995г. – 43,5% (33,5% в лв., 10,0% - във валута). В края на 1996г., със засилване на инфлацията, делът на депозитите на населението спада до 36,4% (22,0% - лв., 14,4% - във валута). В края на 1997г., поради високата инфлация през първата половина на годината и въпреки високите номинални лихви спестяванията са само 12,7% от БВП,

като за първи път делът на валутните – 6,9% надвишава този на левовите – 5,8%. Изтеглянето на част от спестяванията за покриване на текущи нужди, както и запазващото се недоверие към банковата система, не позволяват картината да се подобри съществено и през следващите две години. В края на 1998г. общата сума е само 11,2% от БВП (4,7% в лева и 6,5% - във валута), а на 1999г. – 12,9% (5,2% - в лева и 7,7% - във валута).¹⁴

Тези показатели обаче не са напълно представителни, тъй като включват и "нови" суми главници. Ако се отчита само покупателната способност на съпоставима база, то реалният размер на левовите спестявания до октомври 1997г., в сравнение с 1989г., е спаднал около 20 пъти, а общо на левовите и валутните – между 4 и 5 пъти.¹⁵ Особено жестоко бяха ограбени жилищно спестовните влогове, депозирани в "банката на нашите бащи" – ДСК, поради по-ниските лихви по депозитите, по-високия данък върху печалбата и изкуствено негативните лихви (около 1/3 от пазарните) при погасяване на старите заеми. Само за 1996-1997г. реалната стойност на левовите спестявания намаля 10 пъти. На практика, в годините на прехода, въпреки че за една от най-важните насоки на икономическите реформи беше обявена "приватизацията", паричните спестявания на населението фактически бяха "национализирани". И ако днес оценяваната като грешка "социалистическа национализация" имаше поне формалното оправдание, че "взема от богатите, за да даде на бедните", днешното ограбване на вложителите пряко или косвено служи точно на обратните цели. При това, за целите на междупартийните борби, полвинчатите и закъснели опити да се избегне бягството от банките и лева през 1996 г. бяха обявени за "вредни и погрешни".

По принцип всяка инфлация като правило облагодетелства длъжниците и притежателите на недвижими имоти и други реални активи, а е във вреда на притежателите на пари. Хроничната висока инфлация в България през 1990-1997г. обаче е най-голямата и най-продължителната в цялата нова 120-годишна история на страната. Макар че в нея има и редица "обективни" вътрешни и външни обстоятелства, а също немалка доза некомпетентност и безгрижие от страна на отговорните фактори, не може, погледнато ретроспективно, да се отрече, че в същото време тя до голяма степен беше умишлена. Това особено се отнася за периода 1996-1997г., забавянето на валутния борд и емисията на пари докрай. Тя беше подготвена от целия предшестваш период. Умишленото пренебрегване на предложенията на отделни икономисти да се ревалоризират влоговете и дълговете на банките е само поредното доказателство за казаното.¹⁶

Високият дял на спестяванията в БВП е добър индикатор за потенциала на банковата система. По-общо казано, съществува плътна корелация между брутните спестявания на домакинствата (в България те са около 85-90% от първите) и нормата на брутните инвестиции. Така че, запазването и стимулирането на спестяванията не е въпрос само от интерес

¹⁴ Изчислено по данни от Статистически годишник 1991, с.137; Статистически справочник 1998, с.54; Статистически справочник 2000, с.72. и данни за размера на БВП на България за съответните години.

¹⁵ Атанасов, Б. Управниците яко източват спестяванията. - в-к "Дума", 21 ноември 1997.

¹⁶ Подобно предложение прави например Милети Младенов. - в-к "Пари", 4 февруари 1997.

на спестителите, нито дори на стабилност и доверие в банковата система. Те са главният вътрешен нетен източник на инвестиции. Определянето на нисък ОЛП на базата на търговете за тримесечни ДЦК не може да се смята за пазарно.¹⁷ Ниските лихви по депозити и голямата разлика между тях и лихвите по кредити и сега не стимулира спестяванията. Потребността от кредитни ресурси се покрива в национален мащаб чрез скъпи нови заеми, а в същото време български капитали (както впрочем и траншове от заемите) носят лихви в чужди банки. При това, засега освен външните заеми, постъпленията от касовата приватизация, макар и на безценица, прикриват тежкото състояние на паричните ни баланси.

Ако бъдем точни, чрез инфлацията и другите административни по същество "игри" като задържане (в т.ч. до 2-3 години при плащане на ниска лихва като за месечен депозит и т.н.), потенциалният данък върху доходите от лихвите е събран за десетилетия напред. В този смисъл, преди да се помисли за въвеждане на данък върху доходите от лихви на физическите лица, би трябвало да се предприемат редица други мерки, свързани с тях. На първо място е необходимо да се приложи със специален закон и без други ограничения, компенсация на най-засегнатите - дългогодишните притежатели на жилищно-спестовни влогове. На второ място, в съзвучие с директивите на ЕС, трябва да се подобри законодателството относно гарантирането на влоговете. Това се отнася както за пределно гарантираните суми и процентът на тяхното покритие (за по-ниските би трябвало да бъде 100%), така и за безлихвеният период по време на ликвидацията на съответната банка и насилственото превръщане на валутните влогове в левови. Правила трябва да има и за "предфалитния" период. Липсата на всичко това, съчетано с поредния фалит на Кредитна банка (в началото на 1999 г.), който би могъл (според много специалисти) да бъде избегнат, показва, че е рано да се говори за доверие към лева и банковата система. Едва изпълнението на тези условия (като минимум) би позволило, след известен времеви лаг, да се мисли за въвеждане на данък върху лихвите от спестявания. Част от сложността на въпроса (както впрочем и при т.нар. capital gains tax) се състои във възможността при ниски реални лихви данъкът да превърне дохода в негативен. Така че трябва да се внимава, при въвеждането му да се облага само "истинския", т.е. реалния доход.¹⁸ Най-сигурното средство за това са устойчиво положителните лихви по депозитите, с един нормален марж между тях и лихвите по кредити. Във връзка с това парадоксално е, но е факт, че доходът от облагане на лихвите по влогове и натискът на МВФ за въвеждането му са били най-високи при свръхинфлация, когато негативните, но номинално двуцифрени месечни лихви биха "събрали" най-голям данък. Иначе, в сравнително спокойна обстановка, лихвите от влоговете през 1997г. биха дали също нелош доход – около 0,3% от БВП през 1998 г. (в която данъкът би бил удържан).

Впрочем, привилегированото (в т.ч. от гледна точка на данъчното третиране) кредитиране, по-специално за жилища, но също и за други обществено значими цели (например образование) е може би най-добрата и

¹⁷ Същото мнение изказва В. Йоцов в: Паричният съвет в България. С., Горекс прес, 1998, 180-181.

¹⁸ Muten, L. In: Fiscal Policies in Economies in Transition... p. 202-203.

перспективна форма за компенсиране на ексцесиите от изминалите периоди. На практика обаче в България става точно обратното.

В по-общ план твърде много са условията за разширяването на обхвата на облагаемите доходи (данъчната основа) като предпоставка за намаляване на данъчната тежест. По-важните от тях, в рамките на една студия не могат да бъдат обстойно обосновани, но трябва да бъдат изброени; повечето могат да се смятат във висока степен за общоприети (аксиоматични). Такова условие например, е запазването на индивидуалната база за облагане на физическите лица. Семейната основа не стимулира влягането на труд от втория член на семейството и същевременно води до загуби за фиска, поради неоправданото преливане на доходи. Но индивидуалният доход като база за облагане не е пречка за по-активна социално-демографска политика по линията на данъчните облекчения. Напротив, данъчни облекчения за първото и особено за второто дете в семейството са необходими, както и такива за плащане на лихвите по ипотека за жилище. Не са без значение и основните параметри на данъчната скала. Например, пределната ставка в средносрочен план би трябвало да бъде запазена в размер 40%. В Европа най-разпространените пределни ставки са в диапазона 40-50%, а изключенията са симетрично под и над тези граници. При това тази пределна ставка е редно да се достига при един диапазон от не повече от 10-12 пъти минималната работна заплата. В Европа съществуват данъчни скали, достигащи пределната ставка при 5-кратно и дори почти 3-кратно превишаване на дохода, облаган с минимална (нулева) ставка.¹⁹ Желателно е също необлагаемият минимум да бъде под или в краен случай – на равнището на минималната работна заплата. В обратния случай, както е сега у нас, данъчното бреме “се струпва” прекалено при средните доходи. Важен проблем е също постепенната трансформация на по-голямата маса от патентните плащания (около 300 хил. сега) в облагане по прогресивната скала. Укрепването на данъчната администрация както кадрово, така и технически (компютърна система), възможностите за данъчни проверки и по външни признаци, а също и засиления вътрешен контрол в данъчните служби са необходими предпоставки за това. Общата идея, обединяваща тези на пръв поглед разнородни условия е съчетаването на фискалната с регулиращите функции на данъка, при което данъчната тежест се носи по-равномерно, за да бъде социално по-поносима.

В най-широк план макроикономическата стабилност (едноцифрена инфлация, ниски или липса на дефицити в платежния и бюджетните баланси), умерената протекция, стимулирането на трудовата заетост и на износа също благоприятстват за разширяване обхвата на облагаемите доходи (в ширина и във времеви аспект).

¹⁹ От 2001г., съгласно холандския Закон за подоходното облагане, облагаемият доход до 31652 гулдена се облага с 3%, а този над 99460 гулдена – с 52%, или съотношението при праговете за доходите е 1:3,14. Източник: WILDE, G. de The New Dutch Income Tax Act 2001: International Tax Implications.- B u l l e t i n for International Fiscal Documentation, Vol. 54, N 5, 2000.

3. Данъчна и осигурителна тежест

Кръг от сравнително нови, но при това възлови проблеми, свързан с разширяването на обхвата на облагаемите доходи възниква при прехвърлянето на част от осигурителните тежести в индивидуалната работна заплата. В практически план у нас това стана през март 1996г., когато за първи път 2% от brutната заплата започнаха да се удържат за осигурителни цели. По принцип обаче въпросът възниква със самото начало на прехода от планово-директивна към пазарна икономика. Новата философия на системата за управление на икономиката неотменно включва прехвърлянето на част от осигурителните тежести от работодателя (фирмата, учреждениято) върху индивидуалната brutна работна заплата. Но този начин, при равни други условия, намалява обхвата на подлежащите нормативно на облагане с индивидуален подоходен данък доходи. Това е неизменно така, понеже практиката на всички страни с развита пазарна икономика е вноските от работната заплата (по принцип – пропорционални, но до известна горна граница) да се удържат преди облагането с индивидуален подоходен данък (който е прогресивен). Въпросът не е маловажен и в чисто количествено отношение, доколкото сумарният процент на облагане с осигурителни вноски от 2 през 1996-1997 г. през 2000 г. е вече около 9,06, а съгласно нормативните документи и прогнозните разчети в обозримо бъдеще ще достигне 16-18 или дори повече процента от brutната заплата.

Обикновено данъчните приходи на консолидираните държавни бюджети се класифицират в три големи групи: преки данъци, косвени данъци и социално-осигурителни вноски (става дума за вноските, задължителни по закон). Основание за отделянето на осигурителните вноски в обособена група е тяхната целева насоченост, т.е. обвързването им в условията на реални пазарни отношения с точно определени видове разходи. Но от гледна точка на влиянието им върху разходите за производството на дадена стока или услуга осигурителните вноски могат да се оприличат на преките или косвените данъци. Частта, плащана от работодателите представлява надбавка върху работната заплата и ценообразуващ фактор, понеже увеличава издръжката за производството. В това отношение тя е еднотипна с косвените данъци. Оттук заинтересуваността на работодателите за нейното намаляване. Това се прояви и в България, където едрите (най-вече чуждестранни) фирми съществено допринесоха за това в перспектива 50% от почти всички видове осигурителни вноски да се удържат от индивидуалната работна заплата, а едва 50% да се плащат от работодателите.²⁰ В международен план обаче този вариант е измежду най-консервативните. Съгласно статистиката на ОИСР, делът на наетите в плащането на осигурителните вноски за всички общественно-осигурителни програми е както

²⁰ Съгласно Кодекса за задължително обществено осигуряване, чл.6, ал.3, т.1 за фондовете "Пенсии" и "Общозаболяване и майчинство" вноските се поделят между наемният работник и работодателя за 2000 и 2001г. в съотношение 80:20, а от 2002г. всяка година делът на наемния работник расте с 5%, докато се достигне през 2007г. съотношението 50:50, което ще се запази и по-нататък. Аналогично в Преходните и заключителните разпоредби, параграфи 16 и 18, т. 6 а, същите пропорции и срокове се приемат съответно за фонд "ПКБ" и здравноосигурителните вноски. Единствено вноските за фонд "Трудова злополука и професионална болест", съгласно чл. 6, ал.4 са за сметка на осигурителя. (АПИС - Сборник закони, 2000, кн.1)

следва (в скоби – само за пенсиите): Италия – 21,2%, Канада – 34,4% (50%), САЩ – 38% (50%), Австрия – 42,9% (45%), Белгия – 24% (45,8%), Франция – 30,3% (48,4%), Ирландия – 35,6% (34,5%), Япония – 46,8% (50%), Люксембург – 40,4% (50%), Нидерландия – 49% (71,8%), Швеция – 0% (0%), Великобритания – 46,3% (няма сведения) и (Зап.) Германия – 48,1% (50%).²¹ Едва ли обаче един по-голям процент на осигурителните вноски, плащани от работодателите, в условията на България би повлиял на конкурентоспособността на производството. Делът на работната заплата в БВП е малък, а самото ѝ равнище е 2-3 пъти по-ниско дори от страни като Полша, Чехия и Унгария.

Частта на осигурителните вноски в индивидуалната работна заплата има характер на пряк данък. Тя не увеличава издръжките на производството, но съответно намалява реалния размер на заплатата. Прехвърлянето на осигурителните тежести в индивидуалната работна заплата при конкретните условия на българския преход (стагнация на производството и доходите) е класически пример за това. Обратно, ако имаше бърз растеж на производството и доходите, този процес би протекъл значително по-безболезнено.

Изменението на данъчната, осигурителната и общата данъчно-осигурителна тежест по месеци в реалния обществен сектор за периода 1996 – началото на 2000г. е показано в табл. 3. Данъчната тежест (% от средната брутна заплата, изземван от данъка) в началото на 1996г., т.е. преди въвеждането на осигурителните вноски от нея е 13,3%. Точно толкова е тя и през януари-февруари 2000 г. Но за разлика от 1996г. сега към нея се добавя още около 9,06% осигурителна тежест, при което общата данъчно-осигурителна тежест нараства до 22,4%, а за следващите два месеца – до 23,3 – 23,4%. В това се изразява влиянието на осигурителната тежест, увеличавана последователно от 2,0 съответно на 2,9; 4,5 и 9,06%. През март-април 2000 година благодарение на това общата данъчно-осигурителна тежест е почти равна на тази от периода на свръхинфлацията – края на 1996 и началото на 1997г. – 25,2% за декември 1996 и 26,3% за януари 1997г., макар че в процент от облагаемата сума (колона 4) данъкът върху доходите на физическите лица изземва чувствително по-малко. Още по-голяма е разликата в процент към brutната работна заплата (колона 1), т.е. преди приспадане на удържаните от нея осигурителни вноски.

Поради увеличаваният последователно процент на осигурителните вноски нараства и разликата между % на данъка от brutната работна заплата (колона 1) и този, изчислен към облагаемата сума (колона 4). От 0,2-0,5% през март-декември 1996 г. тя достига до 1,3-1,4% през януари-април 2000 г. В структурата на изземвания за данъци и осигурителни вноски дял от работната заплата расте тежестта на осигурителните вноски за сметка на тази на данъка върху доходите на физическите лица. Така при въвеждането ѝ през март 1996г. тя е 12,5% от общата данъчно-осигурителна тежест, докато през януари 2000г. е над 40,4% (март – 38,9, април – 38,7%). Тук трябва да се има предвид, че данъчната тежест се изменя в зависимост от величината на

²¹ Revenue Statistics of OECD, Member Countries. Данните са за 1989г. и обхващат всички обществено-осигурителни програми, покриващи пенсии по старост и неработоспособност, публично здравеопазване и компенсация при болест, безработица, семейно подпомагане и др.

брутния доход, понеже данъкът е прогресивен. Осигурителната тежест в рамките на 10-те минимални работни заплати месечно, приети като “таван” на осигурителния доход за целите на задължителното осигуряване, е пропорционална. Погледнато по-широко и в известна степен – хипотетично както в рамките на 10-те минимални заплати, така и над този размер, те са регресивни. Съответно вноските оказват влияние върху данъчната система в посока към регресивност, т.е. към раздалечаване доходите на богатите от тези на по-бедните след облагането с данъци в сравнение със съотношението им преди облагането.

Таблица 3
Данъчна и данъчно-осигурителна тежест в реалния обществен сектор (1996-2000г.)

Години	1996				1997				1998				1999				2000			
	Данъкът в % от брутната РЗ	Осигурителни вноски - % от бр. РЗ	Данъчно-осигурителна тежест (1+2)	Данъкът в % от облагаемата сума	Данъкът в % от брутната РЗ	Осигурителни вноски - % от бр. РЗ	Данъчно-осигурителна тежест (1+2)	Данъкът в % от облагаемата сума	Данъкът в % от брутната РЗ	Осигурителни вноски - % от бр. РЗ	Данъчно-осигурителна тежест (1+2)	Данъкът в % от облагаемата сума	Данъкът в % от брутната РЗ	Осигурителни вноски - % от бр. РЗ	Данъчно-осигурителна тежест (1+2)	Данъкът в % от облагаемата сума	Данъкът в % от брутната РЗ	Осигурителни вноски - % от бр. РЗ	Данъчно-осигурителна тежест (1+2)	Данъкът в % от облагаемата сума
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
януари	13,3	-	13,3	13,3	24,3	2,0	16,3	24,8	15,6	2,9	18,5	16,0	14,9	2,9	17,8	15,4	13	9,06	22,4	14,6
февруари	13,3	-	13,3	13,3	16,0	2,0	18,0	16,3	15,7	2,9	18,6	16,1	14,9	2,9	17,8	15,3	13	9,06	22,4	14,7
март	14,0	2,0	16,0	14,3	19,0	2,0	21,0	19,4	16,4	2,9	19,3	16,9	15,6	2,9	18,5	16,0	14	9,06	23,3	15,6
април	14,0	2,0	16,0	14,2	19,6	2,0	21,6	20,0	16,5	2,9	19,4	17,0	15,4	2,9	18,3	15,9	14	9,06	23,4	15,7
май	14,3	2,0	16,3	14,6	20,7	2,0	22,7	21,1	16,5	2,9	19,4	17,0	16,1	2,9	19,0	16,5				
юни	17,2	2,0	19,2	17,5	15,4	2,0	17,4	15,7	16,8	2,9	19,7	17,3	15,7	2,9	18,6	16,2				
юли	16,8	2,0	18,8	17,1	15,0	2,0	17,0	15,3	16,6	2,9	19,5	17,1	15,4	4,5	19,9	16,1				
август	17,2	2,0	19,2	17,6	15,1	2,0	17,1	15,4	16,6	2,9	19,5	17,1	15,4	4,5	19,9	16,2				
септември	20,1	2,0	22,1	20,5	16,3	2,0	18,3	16,6	17,2	2,9	20,1	17,7	16,0	4,5	20,5	16,8				
октомври	19,8	2,0	21,8	20,2	15,9	2,0	17,9	16,2	16,1	2,9	19,0	16,6	15,4	4,5	19,9	16,1				
ноември	20,5	2,0	22,5	20,9	16,5	2,0	18,5	16,8	16,9	2,9	19,8	17,4	15,6	4,5	20,1	16,3				
декеври	23,2	2,0	25,2	23,7	17,4	2,0	19,4	17,7	17,4	2,9	20,3	17,9	15,9	4,5	20,4	16,7				

Таблица 4 показва средните за отделните данъчни периоди тежести. И тук тенденцията към увеличение на съвкупната тежест се запазва, особено в сравнение с края на 80-те и началото на 90-те години. Наблюдава се обаче известно изкривяване поради механичното осредняване и нееднаквите по дължина периоди. Не е без значение и високата инфлация, главно през 1996-1997г., когато смяната на скалите не успява да “догони” промените на номиналните работни заплати.

В международен план общата данъчно-осигурителна тежест също е вече твърде значителна. В процент от брутните доходи в страните от ОИСР за 1992г. данъчно-осигурителната тежест се колебае от 15,4% за Япония до 46,9% за Дания, като при много от тях е по-ниска или близка до тази в България: Португалия – 17,2%, Испания – 17,7%, Гърция (1989) – 19,1%, Швейцария – 21,7%, Австралия – 23,2%, Нова Зеландия – 24,0%, Люксембург

– 24,4%, Великобритания – 25,6%, Австрия – 25,8%, Франция и САЩ – 26,0%.²² Става ясно, че както в страните с по-ниско икономическо равнище и по-лош данъчен морал (Гърция, Испания, Португалия), така и в редица високо развити държави с ефективна данъчна администрация, данъчно-осигурителната тежест е съпоставима с тази у нас.

Таблица 4

Средна действителна данъчна и осигурителна тежест към средната работна заплата в общественния сектор по периоди (в % към брутната работна заплата)

Номер по ред	Период	Срок на действие (месеци)	Средна данъчна тежест	Средна осигурителна тежест	Средна данъчно-осигурителна тежест
1	1989	12	9,9	-	9,9
2	1990	12	11,0	-	11,0
3	IV. 1991 - II. 1992	11	13,1	-	13,1
4	III. 1992 - II. 1993	12	14,8	-	14,8
5	III. 1993 - III. 1994	13	14,1	-	14,1
6	IV. 1994 - V. 1995	14	14,9	-	14,9
7	VI. 1995 - III. 1996	10	13,3	0,2	13,5
8	IV. 1996 - I. 1997	10	18,7	2,0	20,7
9	II. - V. 1997	4	18,8	2,0	20,8
10	VI. - XII. 1997	7	15,9	2,0	17,9
11	I - XII. 1998	12	16,5	2,9	19,4
12	I - XII. 1999	12	15,5	3,7	19,2

Забележки: 1. Средната данъчна и осигурителна тежест по периоди е изчислена като средноаритметична от месечните стойности на съответната тежест за срока на действие на данъчната тежест. 2. За 1989 и 1990г. Изчисленията са на база средногодишния размер на работната заплата. 3. За 1999г. Средната осигурителна тежест е средноаритметична от 2,9% за първото и 4,5% за второто полугодие, а за VI. 1995-III. 1996г. от липсата на осигурителни вноски в работната заплата (за 9 м.) и наличието на 2% вноски за (1 месец).

Ако обобщим, за предотвратяване на по-нататъшното нарастване на съвкупната данъчно-осигурителна тежест, се очертават две главни насоки. Първо, чрез разширяване обхвата на облагаемите доходи да се намалят действителните данъчни тежести както на индивидуалния подоходен данък, така и на различните видове осигурителни вноски.²³ Второ, хода на разсъжденията води до извода, че по-добро балансиране на интересите и извършване на реформата на осигурителните вноски при поносима социална цена биха се осъществили, ако в средносрочен план (близките 10-15 години) не повече от 33-35% от социално-осигурителните вноски се плащат за сметка на индивидуалната работна заплата, а останалата част – от работодателя. При отделните видове осигурителни вноски е възможно да има специфика. Вноските за фонд "ПКБ" например, би трябвало изцяло да се плащат от работодателя (той е отговорен за съкращаването на работни места), докато при пенсиите е възможно делът на личните вноски да е малко по-висок. По

²² Whiteford, P. The Use of Replacement Roles in International Comparisons of Benefit Systems. – In: International Social Security Review, 2, 1995, p.2. Процентите са изчислени към средната работна заплата на неженен производителен работник.

²³ В тази връзка предвижданото в Закона за държавния служител заплащане на всички осигурителни вноски на около 13200 държавни служители за сметка на бюджета е негативна стъпка. То е и в противоречие с политиката на внедряване на осигурителни вноски при досегашните "привилегирани", като кадровите военнослужещи.

този начин ще се запази и относително по-широкия обхват на облагаемите с данък доходи. При равни други условия това не само ще съдейства за увеличаване на данъчните постъпления, но и за прогресивния характер на цялата данъчна, тъй като понеже именно индивидуалният подоходен данък е прогресивния елемент в нея.

Заклучение

Направеният анализ позволява да се каже, че съществуват значителни резерви за разширяването на обхвата на облагаемите доходи с индивидуален подоходен данък. Тези резерви могат да се разглеждат в два аспекта. Първо, повишаване на фактическата събираемост чрез намаляване дела на "икономиката в сянка". Ако приемем, че сегашният ѝ дял е в размер 35% от БВП и за 10-годишен срок се постигне намаляването му наполовина, което означава приблизително достигането на средно европейско равнище, това означава нарастване на приходите от този данък (и всички други – по принцип) с около 21%. При запазен дял на приходите на КДБ (приема се че достигнатото им равнище е в рамките на оптималното – 40-45% от БВП) това означава със същия процент да се намали и данъчната тежест. Още по-големи са резервите за разширяване обхвата на облагаемите доходи от нормативно естество, т.е. като се разшири кръгът им по закон. Именно възможностите за това разширяване са основният предмет на този труд. Най-общо казано, към 1998г. събраните 4,7% от БВП могат да се разгледат като облагане на около 35% от БВП с 13,4% ефективна данъчна тежест. Тя е резултат и от двете групи фактори – фактическа събираемост и нормативен обхват. Ако в 10-годишен срок се достигне облагане на 55% от БВП с 13% средна ефективна данъчна ставка, това означава данъчни постъпления в размер 7,17% от БВП. Ако се обложат 60% от БВП със средна ставка 12,5%, това прави постъпления от 7,5%, а ако при същия обхват ставката е 10% - постъпленията ще бъдат 6% от БВП.

Вариантите тук могат да бъдат най-различни. Посочените примери, обобщаващи анализа на изложението, показват, че при разширяване обхвата на облагаемите доходи е възможно в средносрочен план достигане на три важни цели. Първо, намаляване на ефективната данъчна тежест с 2-3 процентни пункта. Второ, засилване фискалната роля на данъка до равнището на минималните постъпления от него в страните от ЕС или на близкото до него равнище на страните в преход от Средна Европа (7,5-6,0% от БВП). Трето, върху основата на първите две – по-висока регулативна функция на индивидуалния подоходен данък, без накърняване стимулите към повече трудови усилия.