

ИЗМЕНЕНИЯ В ОБЛАГАНЕТО НА ТРУДОВИТЕ ДОХОДИ В СТРАНИТЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРЕЗ ПЕРИОДА 1995-2014 Г.

Обект на изследване е личният подоходен данък, а предмет – измененията в личното подоходно облагане в страните-членки на ЕС. Целта е да бъдат открити мерките, насочени към засилване на стимулите за труд и ограничаване на т.нар. капани на икономиката на благосъстоянието. Разгледани са основните типове данъчни облекчения върху доходите, представени са показателите за ефективна данъчна тежест върху труда. Открити са основни виждания и концепции на част от водещите теоретични направления в областта на оптималното данъчно облагане на доходите. Проследени са осъществените през последните две десетилетия реформи на личното подоходно облагане в отделните държави, като е акцентирано върху мерките, насочени към стимулиране на предлагането на труд. Поотделно са разгледани „старите“ (ЕС-15) и новите страни-членки от Централна и Източна Европа, като са анализирани специфичните моменти при реформирането на подоходното облагане в двете групи страни и са направени съответните изводи.

JEL: H21; H31

1. Въведение

В развитите страни личният подоходен данък е най-важният фискален инструмент, използван за преразпределение на националния доход и макроикономическа стабилизация. В средата на XX век не е рядкост максималната пределна данъчна ставка в редица развити държави да превишава 70% (OECD, 2006, р. 38). Вследствие на предприетите през последните десетилетия мерки тя чувствително спада, но въпреки това равнищата ѝ остават високи.

През последните десетилетия подоходното облагане в европейските държави претърпява съществени изменения. Нарастващото разбиране за деформиращите ефекти на високото данъчно бреме върху труда е причина за прехвърлянето на фокуса

¹ Нели Попова е асистент доктор в катедра „Финанси“ към Финансово-счетоводния факултет на УНСС, тел.: 0897-700152, e-mail: npopova@unwe.bg.

на реформите в областта на личното подоходно облагане към понижаване на ефективните пределни данъчни норми.

Акцентът в разработката е поставен върху ефектите на данъка върху доходите на физическите лица, без да бъдат разглеждани вноските за социално и здравно осигуряване. Последните формират значителна част от съвкупната данъчноосигурителна тежест, но не са разгледани тук с оглед придаване на по-ясен фокус на разработката.²

За постигане на посочената цел в точка втора е направено кратко представяне на съществуващите типове данъчни облекчения в областта на личното подоходно облагане. В трета точка са разграничени основните измерители на ефективна данъчна тежест върху доходите. В четвърта точка е извършен синтезиран преглед на някои от теоретичните възгледи за ефектите на данъчното облагане на личните доходи върху предлагането на труд. В четвърта и пета точки последователно са разгледани някои по-важни реформи в страните от ЕС-15 или т. нар. „стари“ страни-членки и новите страни-членки от Централна и Източна Европа с изключение на Малта и Кипър.

Причината те да бъдат разгледани поотделно са значителните разлики в данъчната система на двете групи страни, изразяващи се както в броя, така и в размера на данъчните норми.

Основната теза е, че през последните десетилетия страните-членки на ЕС предприемат мерки за стимулиране ефективността на пазара на труда, като намаляват пределните данъчни норми на личния подоходен данък и въвеждат целеви данъчни облекчения за доходите от работна заплата.

2. Характеристики на облагането на трудовите доходи.

От функционална гледна точка данъкът върху доходите на физическите лица има два обекта на облагане – доходите от труд и капиталовите доходи. В практиката на страните-членки на ЕС (както и на повечето страни в света) преобладава *прогресивно облагане на трудовите доходи*, при което данъчното задължение нараства по-интензивно в сравнение с данъчната база (дохода). Това се постига чрез нормативното определяне на прогресията, по която се облагат личните доходи. В резултат средната данъчна норма (ATR) е по-ниска от пределната (MTR). Прогресивността на подоходния данък се определя не само от броя на данъчните етажи и прилаганите към тях пределни данъчни норми, но и от съществуващите данъчни облекчения, представени в синтезиран вид в табл. 1.

² Вноските за социално осигуряване формират около 2/3 от ефективната данъчна тежест върху труда.

Таблица 1

Класификация на данъчните облекчения при личния подоходен данък

Данъчно облекчение	Дефиниция
Освобождаване от данъчно облагане (Tax exemption)	Изключване от данъчната база на определени видове доходи (пенсии, стипендии, лихви, социално подпомагане и т.н.)
Намалена ставка (Reduced rate)	По-ниска пределна данъчна норма
Необлагаем минимум (Tax allowance)	Намаляване на данъчната основа чрез приспадане на суми от облагаемия доход
Данъчен кредит (Tax credit)	Намаляване на данъчното задължение или последващо възстановяване на платен данък

Източник: Tax reforms in EU Member States, 2013 Edition, p. 62.

Разликата между посочените данъчни облекчения се състои в начина, по който те въздействат върху данъчната тежест. Освобождаването от данъци предполага изключване от данъчно облагане на цели групи доходи, като такива от пенсии, стипендии и т.н. Намалената данъчна ставка предполага умножаване на данъчната основа по по-ниска пределна данъчна норма. Прилагането на необлагаем минимум води до стесняване на данъчната основа чрез приспадане от облагаемия доход на определени парични суми. Данъчният кредит намалява крайната сума на дължимия данък чрез приспадане на суми от данъчното задължение или последващо възстановяване на част от начисления и внесен данък.

Посочените данъчни облекчения предполагат и различни критерии за прилагането им. При намалена данъчна ставка и освобождаване на доходи от данъчно облагане обикновено единственият критерий е размерът на месечния трудов доход. В редица страни обаче такъв тип облекчения се отнасят за абсолютно всички данъкоплатци, независимо от размера на личния им доход. Същевременно при прилагане на данъчен кредит и необлагаем минимум освен размера на дохода може да се вземе предвид и броят на децата под 18 години в семейството, наличието и вида на трудовата заетост на данъкоплатците (пълно и непълно работно време), броят на отработените часове и т.н. При данъчния кредит обикновено се взимат предвид също размерите на вноските за социално осигуряване, получаваните социални помощи, минималната работна заплата в страната и др.

От особено значение е разликата между *необлагаемия минимум* (tax allowance) и *данъчния кредит* (tax credit). Очевидно е, че и двата вида облекчения намаляват стойността на дължимия данък, но действат по различен начин.

Необлагаемият доход *стеснява данъчната база*, върху която се начислява данъкът, т.е. крайният ефект върху данъкоплатеца зависи от пределната данъчна норма. Данъчното задължение може да бъде значително намалено, но то винаги остава положителна величина, т.е. във всички случаи трябва да бъде заплатен данък.

Данъчният кредит от своя страна въздейства *непосредствено върху данъчното задължение*, а това има някои предимства. Първо, в редица случаи този кредит е възстановим (refundable) от държавата, т.е. неговият размер не се ограничава само до сумата на данъчното задължение, а може да го превишава. Така данъкоплатецът

получава паричен трансфер от държавата вместо да плаща данък. В този смисъл данъчният кредит действа като негативен подоходен данък за лицата, отговарящи на условията за получаването му. На следващо място, той може да бъде обвързан с изпълнението на определени условия и по този начин да съдейства за постигането на конкретни цели. Например, предоставянето на кредита може да се обвърже с трудовия статус на данъкоплатеца (като наличието на работа, отработеното време и т.н.). В този смисъл данъчният кредит има съществено предимство спрямо останалите форми на данъчни облекчения по отношение създаването на стимули за труд (European Commission, 2013, p. 63).

3. Измерители на ефективната данъчна тежест върху труда.

Предвид силно усложнения характер на съвременните системи на облагане на личните доходи възниква въпросът за намирането на измерители на ефективната данъчна тежест върху труда. Основният използван индикатор е т.нар. *пределна ефективна данъчна норма* (marginal effective tax rate – METR), която се дефинира като процентното намаление на дохода при започване на работа или повишаване на работната заплата вследствие начисляването на подоходен данък и вноски за социално осигуряване и намаляването (или оттеглянето) на социалното подпомагане (IMF, 2014, p. 26). От тази дефиниция става ясно, че действителната (ефективна) данъчна тежест върху труда зависи не само от структурата и размера на законоустановените данъчни норми, но и от прилаганите данъчни облекчения, т.е. от цялостната организация на личния подоходен данък.³

Възприети са следните показатели за измерване на ефективната пределна данъчна норма върху трудовите доходи:

- **Капан на безработицата (unemployment trap)** – този показател измерва процента от брутното възнаграждение, който се губи при започване на работа след период на безработица. Това се случва заради загубата на обезщетения за безработица и задължението за плащане на данъци и осигуровки. Данъчното облагане прави нетния (следданъчния) трудов доход по-нисък в сравнение с обезщетенията за безработица. Този факт демотивира бенефициентите да търсят работа. Например ако капанът на безработица е 80%, за работещия остават в повече само 20% от брутния доход, който той получава в състояние на заетост спрямо обезщетенията за безработица.
- **Капан на неактивността (inactivity trap)** – тази ситуация е налице при социално слаби хора в работоспособна възраст, които не получават помощи за безработица. При тях работата може да бъде финансово непривлекателна, ако те получават минимален доход или друга форма на социално подпомагане, която биха загубили при евентуално започване на работа. Данъчната система също може да оказва възпиращ ефект за започване на работа при семействата, в които работи само

³ Макар вноските за социално осигуряване също да формират значителна част от ефективната данъчна тежест върху труда, те не са предмет на настоящата студия.

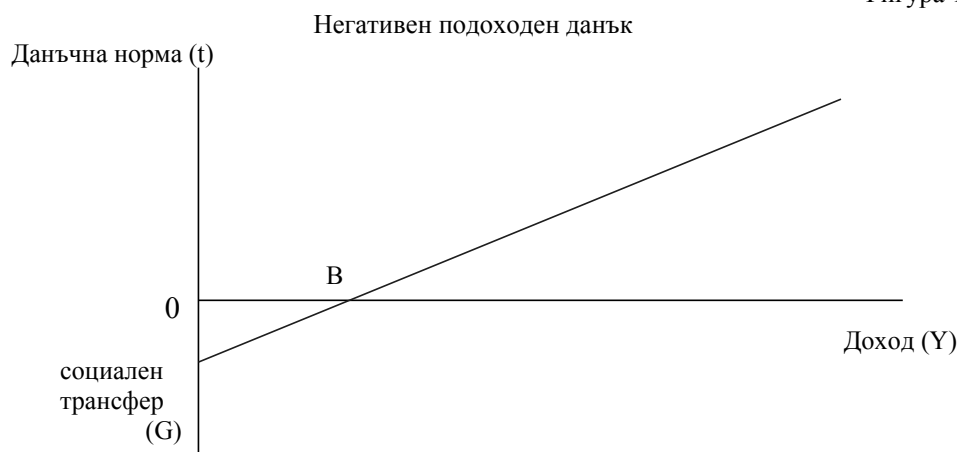
един от съпрузите. Ако техните трудови доходи се облагат съвместно, потенциалните доходи на неработещия съпруг могат да се облагат със сравнително високи ставки, което намалява чистата полза от започване на работа.

- **Капан на ниското заплащане (low-wage trap)** – свързан е с финансовите последици от увеличаването на отработеното време или търсенето на по-високоплатена работа. „Капанът” се изразява в това, че повишаването на brutния доход не рефлектира в повишаване на нетния доход на лицето, тъй като комбинацията от подоходен данък, вноски за социално осигуряване и намаляването на социалното подпомагане компенсира увеличаването на brutното възнаграждение (OECD, 2005, p. 5).
- **Имплицитна данъчна норма (implicit tax rate)** върху труда – тя е най-широко използваният показател за измерване и сравняване на ефективната данъчна тежест върху трудовите доходи; изчислява се като съотношение между сумата от всички данъци и вноските за социално осигуряване за сметка на работещото лице и работодателя и общото трудово възнаграждение. Преките данъци включват данъка върху доходите на физическите лица (и др. преки данъци, които страните могат да прилагат). Някои страни-членки също прилагат косвени данъци по отношение на личните доходи, които са за сметка на работодателя – например т.нар. данък върху заплатата (payroll tax). Възнаграждението на служителите се дефинира като brutното работно заплащане (в парична форма и натура), заплащано на физическите лица за положения от тях труд. Основната трудност е декомпозирането на личния доход според различните източници (от трудови правоотношения, независими икономически дейности, капитал и др.). Следователно ITR може да се разглежда като приблизителна мярка на ефективната данъчна тежест върху труда.
- **Данъчен „клин” (tax wedge)** – този показател измерва разликата между заплащаното от работодателя brutно трудово възнаграждение и следданъчното (нето) възнаграждение, което работещите лица действително получават. Наименованието данъчен клин отразява разбирането, че данъчното облагане разбива на две части трудовото възнаграждение, като разликата между brutната и нетната заплата формира фискалните приходи. При изчисляването на данъчния клин се взима предвид както личния подоходен данък, така и вноските за социално осигуряване. Данъчният клин е важен показател за реалните разходи за труд на работодателите. Високите стойности на този показател предполагат значително оскъпяване на труда, което при равни други условия води до спад в търсенето на труд. От тази гледна точка, най-съществената разлика между данъчния клин и т.нар. капани на благосъстоянието е, че той измерва загубата на ефективност от страната на търсенето на труд, докато „капаните” я измерват от страната на предлагането.

4. Данъчно облагане на личните доходи и стимули за труд – теоретични аспекти

В теорията на публичните финанси съществува признание, че данъчното облагане на личните доходи води до *намаляване на предлагането на труд*, вследствие т.нар. *данъчно свръхбреме*. Данъчното облагане променя (намалява) относителната цена на свободното време в сравнение с получаването на трудови доходи, тъй като това време е нормална стока, което предполага увеличаване на „потреблението” му при по-голяма данъчна тежест върху работната заплата. Наред с това, данъчното облагане води до намаляване на реалния доход, което има за резултат увеличаване на трудовото усилие. Проблемът се задълбочава поради усложняването на системата на облагането на личните доходи, вкл. чрез прилагане на различни данъчни облекчения. Действието на ефектите на дохода и на заместване са представени на фиг. 1.

Фигура 1



Източник: Брусарски, Р. (2007) Теория на публичните финанси, с. 211.

Загубата на ефективност вследствие на данъчното облагане се дължи на *ефекта на заместване* между труд и свободно време, като силата на тази загуба се определя от *данъчната норма* на личния подоходен данък, а именно данъчното свръхбреме нараства с квадрата на данъчната норма (Брусарски, 2007, с. 202). Втората основна детерминанта на данъчното свръхбреме е *ценовата еластичност на предлагането на труд*, която определя относителното влияние на ефектите на дохода и на заместване. Колкото по-висока е еластичността на търсене, респ. на предлагане на труд, толкова при равни други условия по-голяма е загубата на обществено благосъстояние.

За съжаление теорията не може да даде еднозначен отговор за посоката на изменение в предлагането на труд вследствие данъчното облагане заради компенсиращите се ефекти на дохода и на заместването. Реакциите на различните групи, работещи за

промени в данъците се различават, поради което данъчните норми, прилагани към тези групи също трябва да са различни. Принципът на икономическата ефективност диктува увеличаване на данъчната тежест върху лицата, чието предлагане на труд е нееластично (Carone and Salomaki, p. 9).

Трудностите при оценката на реакциите на работещите към измененията в данъчната тежест произтичат от факта, че отделните индивиди имат различни пределни данъчни норми и различни еластичности на дохода според възрастта, пола, семейното положение, равнището на образованието, вида на работата, работното време (пълно или непълно). Еластичността зависи също и от административни фактори, като размера на минималната работна заплата, наличието в трудовото законодателство на минимално работно време, размерите на помощите за безработица и условията за получаването им и т.н. Всичко това дава основание да се твърди, че идентифицирането на ефекта на заместване, породен от данъчното облагане на доходите е тежка задача предвид наличието на множество допълнителни фактори, които също оказват влияние върху предлагането на труд.

Връзката между данъчната тежест върху доходите и активността на работната сила е била обект на множество теоретични и емпирични изследвания. Голяма част от тях стигат до извода, че данъчното облагане на личните доходи оказва слабо въздействие върху предлагането на труд на лицата, осигуряващи основния източник на доходи в домакинството, т.е. мъжете в активна възраст. То обаче оказва въздействие върху решенията за труд на жените и останалите членове на домакинствата, при които ценовата еластичност на предлагане на труд е висока (Human, 2010, p.547, Carone and Salomaki, p.10).

- *Оптимална структура на личния подоходен данък*

Една от най-известните концепции в теорията на оптималното данъчно облагане датира от началото на 70-те години на XX в. и принадлежи на британския икономист *Джеймс Мирлийс*.⁴ Той твърди, че индивидите се различават според възможностите им да печелят пари. Държавата обаче не е в състояние да облага хората според техните способности и усилия, а според дохода, който получават. Затова Мирлийс разглежда дохода като отражение на индивидуалните способности. Основният въпрос, с който се занимава той е колко висока трябва да бъде пределната данъчна норма върху работещите с големи доходи. Съображенията на социалната справедливост изискват налагане на висока пределна данъчна норма върху хората, получаващи големи доходи. Това обаче намалява стимулите им да бъдат производителни. По този начин Мирлийс поставя на преден план класическата взаимозаменяемост между справедливост и ефективност.

Самият Джеймс Мирлийс не е противник на високата данъчна тежест върху богатите. Той е съветник на Лейбъристката партия, която в продължение на десетилетия е налагала високи пределни данъчни ставки, достигащи до над 80%. Мирлийс обаче доказва математически, че максималната пределна данъчна ставка трябва да бъде

⁴ През 1996 г. Джеймс Мирлийс (заедно с Уилям Викри) получава Нобелова награда за приносите си в теорията на оптималното данъчно облагане на доходите.

около 20% за всички данъкоплатци. Той доказва също, че тази ставка върху индивидите с най-висок доход в стопанството – да е 0%. Нетният резултат би бил увеличаване на общественото благосъстояние.

Чрез повишаване на пределната ставка само за конкретен данъчен етаж, например доходите между 15 000 и 20 000 лв., държавата може да повиши *средната* данъчна норма и за по-високите доходи, *без* да увеличава ставката за тях. Така за индивид, чиито годишен доход е 25 000 лв., средната данъчна ставка е нараснала, защото той трябва да плати по-голям данък за частта от дохода си между 15 и 20 000 лв. Но пределната ставка, която се прилага за 25 000-ния лев е същата. Следователно деформацията, причинена от повишаването на данъка засяга само индивидите с доход между 15 и 20 000 лв. Налице е взаимозаменяемост между по-голямото данъчно свръхбреме за по-ниските доходи и по-големите бюджетни приходи при същото свръхбреме, акумулирани от по-високите доходи.

Фактът, че чрез повишаване на пределните ставки за лицата със среден доход могат да бъдат акумулирани повече приходи от богатите индивиди при същата загуба на благосъстояние предполага, че може да е ефективно тези със среден доход да се облагат с по-високи данъчни ставки, отколкото индивидите с висок доход. Освен това мнозинството от данъкоплатците попадат в групата със среден доход и следователно увеличаването на данъчната тежест върху тях генерира най-голяма съвкупна загуба на благосъстояние. От тази гледна точка би трябвало пределната данъчна ставка върху тях да не е прекалено висока. Джеймс Мирлийс е изследвал оптималната структура на подоходния данък и стига до извода, че тези 2 ефекта се компенсират един друг. Според него оптималният личен подоходен данък е близък до прогресията на Бентам.⁵

- *Негативният подоходен данък*

Друго направление в теорията на оптималното данъчно облагане е идеята за негативния подоходен данък. Макар да се свързва основно с името на американския икономист Милтън Фридман, за първи път идеята за този данък е била предложена през 40-те години на XX век от британския политик от консервативната партия Джулиет Рийс Уилямс. Негативният подоходен данък представлява комбинация от трансфер под формата на глобална сума и подоходен данък с единна (плоска) данъчна норма (Брусарски, 2007, стр. 210). Този данък е известен още като линеен подоходен данък, тъй като графичното му изображение е права линия (вж. фиг. 1). По същество обаче данъкът е прогресивен, тъй като средната данъчна ставка нараства с увеличаване на дохода. Прогресивността се дължи на наличието на фиксиран трансфер, което означава, че за лицата, получаващи доход от 0 лв. данъчното задължение е отрицателна сума. За тези лица нетният резултат е, че те получават парична сума (субсидия) от държавата вместо да плащат данък. Нещо

⁵ Прогресията на Бентам е разновидност на прогресивното облагане, която включва два данъчни етажа и съответно две данъчни норми – 0% за доходите до определен размер и положителна норма за доходите над необлагаемия минимум (Вж. Брусарски, Р. (2009). Теория на публичните финанси, с. 129).

повече, данъкът е отрицателен за всички данъкоплатци, чиито доход е по-нисък от данъчното задължение (произведението между дохода и единната данъчна ставка).

Лицата, чиито годишен доход е точно равен на сумата на глобалния трансфер не получават трансфер, но и не дължат данък на държавата. Това е т.нар. *критична точка* (break-even point), след която данъчното задължение става положителна величина (точка В на Фигура 1).

Идеята на негативния подоходен данък е да *замени всички останали социални програми и политики*, вкл. минимална работна заплата, обезщетения за безработица, трансфери за социално слаби, купони за храна и т.н. Иначе казано, негативният подоходен данък елиминира т.нар. тест за социален статус, присъщ за останалите форми на социално подпомагане. Негативният подоходен данък се прилага към абсолютно всички данъкоплатци, без значение от техния доход, наличие на заетост, семейно положение и т.н. На следващо място, според привържениците му, елиминирането на многобройните програми за социално подпомагане (в САЩ) би намалило административното бреме, свързано с реализацията на тези програми (Нуман, 2010, р. 292).

Друга основна цел на негативния подоходен данък е *премахването на деформациите на пазара на труда*, причинявани от съществуващите форми на социално подпомагане и данъчни облекчения. Това се отнася най-вече за нископлатените работници, които в редица случаи са изправени пред избора между труд и свободно време, тъй като започването на работа или увеличаването на отработеното време е съпътствано с намаляване или загуба на социални трансфери и увеличаване на данъчното задължение. С други думи, негативният подоходен данък е насочен срещу описаните капани на благосъстоянието.

Негативният подоходен данъкът обаче страда от някои несъвършенства:

- Не е възможно от фискална и административна точка да бъде изграден такъв негативен подоходен данък, който да осигурява по-висок минимален доход от вече съществуващите в САЩ и останалите развити страни форми на социално подпомагане.
- Този данък не разрешава проблема със стимулите за труд, а по-скоро го задълбочава. Редица емпирични изследвания стигат до извода, че предлагането на труд на работещите, които осигуряват основния доход в семейството би намаляло при въвеждането на данъка.
- Както и останалите форми на данъчни облекчения негативният подоходен данък създава предимства само за определена част от населението. Всички данъкоплатци, чиито доход е под критичната точка биха получавали субсидия от държавата, вследствие на което годишният им разполагаем доход би превишил годишния им трудов доход. Всички лица, чиито годишен трудов доход превишава критичната точка дължат данък, в резултат на което разполагаемият им годишен доход е по-малък от трудовия. За данъкоплатците, получаващи доход над определен размер (след т.нар. break-even точка, в която данъкоплатците нито получават трансфер под формата на глобална сума, нито плащат данък)

данъчното задължение става положителна величина (Allen). От тази гледна точка възниква въпросът за стимулите за труд на лицата с доходи, по-високи от критичното равнище на дохода. Колкото по-висок е размерът на глобалния трансфер, толкова на по-високо се установява критичната точка, под чието равнище не се дължи данък.

Въпреки популярността му в края на 60-те и началото на 70-те години негативният подоходен данък не намира практическо приложение, най-вече заради описаните трудности. Предложението е внесено в Конгреса на САЩ, но с известни модификации, поради което самият Милтън Фридман се отказва от него.

- *Икономиката на предлагането и кривата на Лафер*

През 80-те години на XX в. в рамките на неокласическата икономическа школа се оформя и добива широка популярност т.нар. икономика на предлагането. Една от ключовите концепции в рамките на това теоретично направление е *кривата на Лафер*⁶, изобразяваща връзката между пределната данъчна ставка и приходите от определен данък. Първоначално кривата на Лафер има положителен наклон, което отразява правопрпорционална връзка между данъчната норма и равнището на данъчните приходи. След определено равнище на данъчната ставка кривата се пречупва и наклонът ѝ става отрицателен в резултат на спада във фискалните приходи. Следователно икономиката на предлагането отчита свръхбремето, причинено от високите данъчни ставки и прокламира намаляването им с цел увеличаване на икономическата активност и отгук, фискалните постъпления. Според тази теоретична концепция при едно точно определено равнище на данъчната ставка приходите в бюджета са максимизирани. Данъчни ставки, превишаващи това равнище водят до загуба на бюджетни средства заради деформациите на пазарите.

Според икономиката на предлагането намаляването на пределните данъчни норми води до нарастване на производството и съвкупния доход, което от своя страна има за резултат разширяване на данъчната база. Така при по-ниски пределни данъчни норми приходите в бюджета ще бъдат по-големи, отколкото при високи пределни данъчни норми (Спасов, 2001, с. 381). Повишаването на фискалните приходи е следствие от по-голяма трудова активност и повече инвестиции, стимулирани от по-високите нетни (следданъчни) доходи.

Икономиката на предлагането и кривата на Лафер стоят в основата на мащабните данъчни реформи в САЩ и други развити страни през 80-те и началото на 90-те години на миналия век, както и в данъчната политика на страните от Централна и Източна Европа след началото на прехода към пазарна икономика. В тези страни е налице масово намаляване на пределните данъчни ставки и разширяване на данъчната база.

⁶ На името на американския икономист Артър Лафер, който през 80-те години е член на Борда на икономическите съветници към президента Роналд Рейгън. Лафер няма претенции да бъде автор на идеята, но именно на него се дължи популяризирането ѝ.

- *Плоският данък*

Друга популярна теоретична концепция от началото на 80-те години е предложеният от американските икономисти Робърт Хол и Алвин Рабушка *плосък данък*. Лансираната от тези автори концепция предлага цялостна реорганизация на данъчната система на САЩ с цел намаляване на административните разходи за данкоплатците, ограничаване на неформалната икономика и повишаване ефективността на пазарите. Плоският данък на Рабушка и Хол се състои от единна (плоска) пределна данъчна норма от 19%, прилагана както към доходите на физическите лица, така и към печалбата на юридическите лица (брутни приходи минус разходите за инвестиции).⁷ Друга съществена особеност в оригиналната идея е отпадането на всички съществуващи данъчни преференции, с изключение на необлагаем минимум за доходите на физическите лица до определен размер. По този начин плоският данък запазва своята прогресивност. Замисълът на американските автори е плоският данък да облага потреблението, а не доходите в стопанството и по този начин да бъде редуциран административният и фискален товар върху стопанските субекти.

Предложеният от Хол и Рабушка плосък данък върху потреблението не намира практическо приложение. Започналата през 90-те години в Централна и Източна Европа „плоска революция“ се изразява в чувствително намаляване на прогресивността на личния подоходен данък чрез въвеждането на една-единствена положителна пределна данъчна ставка с определен размер (Вж.точка 6). Плоският данък в тези страни остава подоходен данък (не потребителски), не заменя корпоративния данък за бизнеса и не води до драстично намаляване на разходите по изпълнение на данъчните задължения.

Що се отнася до очакваните ефекти от „оригиналния“ плосък данък върху предлагането на труд, според Хол и Рабушка намаляването на пределната данъчна норма би довело до неговото увеличаване.

- *Пречупената крива на предлагане на труд*

Характерно за представените теоретични концепции е, че те разглеждат понижаването на пределните данъчни норми (и ограничаването на прогресивността на личния подоходен данък) като благоприятно от гледна точка на стимулите за предлагане на труд в стопанството. По-голямата част от тези концепции излизат от отрицателното въздействие на *ефекта на заместване на работа със свободно време* при висока данъчна тежест върху трудовите възнаграждения (в редица случаи съчетана с различни форми на социално подпомагане). Основната научна цел на повечето от посочените направления е оптимизиране на структура на личния подоходен данък с оглед ограничаване на ефекта на заместване, чрез понижаване на

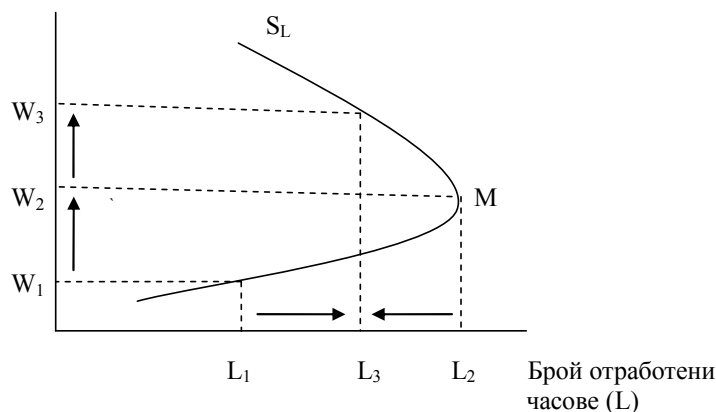
⁷ На индивидуално равнище плоският данък на Хол и Рабушка облага единствено доходите от работна заплата и пенсии, а доходите от лихви, дивиденди и капиталови печалби се облагат на фирмено равнище. Съществено предимство на плоския данък според авторите му било чувствителното намаляване на разходите по изпълнение на данъчните задължения (Вж. Гълъбов, Н. (2009). Плоският данък – теория и практика. – Икономическа мисъл, N 2).

пределната данъчна норма или дори въвеждане на негативен подоходен данък за всички данъкоплатци.

Освен това, описаният в тези теории позитивен ефект от ниските данъчни норми върху пазара на труда може да бъде ограничен (и дори напълно компенсиран) от ефекта на дохода, предизвикан от нарастването на нетното (следданъчно) трудово възнаграждение. Както вече беше посочено, свободното време е нормална стока, следователно може да се очаква по-голямото му „потребление” при увеличаване на нетния трудов доход. Иначе казано, намаляването на данъчната тежест няма да доведе до подобряване на ефективността на пазара на труда, ако работещите заменят труда с повече почивка. Това е ситуация на доминиращ ефект на дохода (вж. фиг. 2).

Фигура 2

Ефектът на дохода и пречупената крива на предлагане на труд
Работна заплата (W)



Източник: Smith, S. The major taxes: Economic issues. (1) Income tax. University College London: Department of Economics.

При повишаване на нетното трудово възнаграждение от W_1 на W_2 ефектът на заместване стимулира индивидите да отработват повече часове и предлагането на труд се увеличава от L_1 на L_2 . При повишаване на заплатата на равнище W_2 се увеличава „потреблението” на повече свободно време, вследствие на което броят на отработените часове намалява от L_2 на L_3 . В точката М кривата на предлагане на труд се пречупва вследствие на ефекта на дохода – допълнителният доход при намаляване на пределните данъчни норми е причина работещите да предлагат по-малко труд. С други думи, при доминиращ ефект на дохода се стига до „пречупване” на кривата на предлагане на труд S_L . Така цялостният ефект от повишаването на доходите е отрицателен.

- Данъчният кредит за доходите от работна заплата.

Една от формите на данъчни облекчения, която през последните години добива популярност е т.нар. *данъчен кредит за доходите от работна заплата*. За първи път

такъв тип данъчен кредит, т.нар. Earned income tax credit (EITC) е въведен в САЩ в средата на 70-те години на XX в. като програма за намаляване на социалното неравенство. Кредитът се изчислява като процент от трудовото възнаграждение и с него се намалява месечното данъчно задължение. Размерът на кредита зависи от дохода на домакинството, както и от броя на децата в него. След 2008 г. правото на данъчния кредит е разширено и към домакинства без деца, получаващи доход до определен размер (Hуman, 2010, р. 296). Постепенното разширяване на обхвата на кредита го превръща в най-важния инструмент за намаляване на работещите бедни в САЩ. Данъчният кредит се индексира ежегодно с темпа на инфлация.⁸

Важна особеност на EITC е, че в случаите когато превишава данъчното задължение на домакинството той подлежи на *възстановяване* от данъчната администрация и така на практика действа като *субсидия за работещите с ниски доходи*. Как се получава това? В САЩ (както и в повечето развити страни) данъчният кредит за доходите от работна заплата не е единственото данъчно облекчение. Налице са още необлагаем минимум за всеки член от домакинството (personal allowance) *плюс* стандартно облекчение (standard deduction) или специфично облекчение (itemized deduction). В съчетание тези две облекчения правят данъчното задължение на лица с доходи под определен праг равно на нула. Когато се прибави данъчният кредит за трудовите доходи, резултатът е нетен трансфер от държавата към данъкоплатеца. Така по същество данъчният кредит за трудовите доходи представлява *негативен подоходен данък за работещите бедни*.

Данъчният кредит за доходите от труд обикновено преследва две цели:

- Засилване стимулите за започване на работа, повишавайки стойността на отработеното време *и/или*
- Преразпределение на доходите към нискодоходните групи от обществото чрез социални трансфери.

Той оказва влияние върху решенията за труд по два начина. Първо, *намалява средната данъчна норма* и по този начин повишава чистия (следданъчен) доход и прави трудовия доход по-атрактивен в сравнение с получаването на социално подпомагане или работата в домашни условия. Това на свой ред, съдейства за намаляване на безработицата и повишаване на активността на работната сила. Второ, тъй като данъчният кредит нараства с увеличаване на дохода (до достигането на определен размер), *той намалява пределната данъчна норма*. Това стимулира работещите да увеличават продължителността и интензивността на полагания труд (IMF, 2001, р. 4).

Заслужава внимание въпросът какви са предимствата на данъчния кредит за трудовите доходи в сравнение с негативния подоходен данък. Данъчният кредит наподобява негативния подоходен данък по това, че за лицата с най-ниски доходи

⁸ Данъчната система на САЩ се отличава с прилагането и на доста на брой други данъчни кредити – за такси за обучение в колеж или университет, за мерки за повишаване на енергийната ефективност на дома, за покупка на първо жилище и др. (Hуman, р. 576).

данъчното задължение е равно на 0. Често посочвана критика срещу негативния подоходен данък е, че намалява стимулите за труд, тъй като гарантира минимален доход за всички лица. В този смисъл, основното предимство на данъчния кредит за трудовите доходи е, че предоставянето му е обвързано с наличието на работа.

Нещо повече, емпиричните проучвания показват, че данъчният кредит за трудовите доходи е по-ефективен инструмент за стимулиране предлагането на труд в сравнение с повечето други видове данъчни облекчения, социални трансфери и административни мерки, като минимална работна заплата. Така изследване от 2002 г. стига до извода, че данъчният кредит за трудовите доходи може да послужи като оптимален трансфер в случаите, в които работещото лице е изправено пред избора дали да работи или не. Прилаганият в САЩ данъчен кредит за доходите от работна заплата представлява своеобразен негативен подоходен данък за работещите лица с малки доходи, тъй като предлагането на труд е относително еластично при най-ниските равнища на дохода, където индивидите са изправени пред избора дали да участват на пазара на труда или не. С други думи той служи за намаляване на капана на безработицата, тъй като прави труда финансово по-привлекателен (Saez, 2002, p. 8).

Статистическите данни показват, че данъчният кредит за доходите от работна заплата в САЩ е допринесъл за чувствително намаляване на бедността в семействата с ниски доходи, особено в тези с един родител. Това е резултат от нарасналите стимули сред самотните майки да работят и по-високите доходи, които те получават благодарение на данъчния кредит.

Емпиричните изследвания за Обединеното кралство потвърждават успеха на програмата по отношение на засилване предлагането на труд сред *работещите* с ниски доходи и най-вече самотните родители. Мярката допринася и за намаляване на неравенството в доходите (Anders, Hoffmann, p. 282). В САЩ данъчният кредит увеличава с до 40% дохода на лицата, които имат право на пълната му стойност (Hupman, 2010, p. 297).⁹

Въпреки предимствата си, данъчният кредит за трудовите доходи също има определени слабости. На първо място, поради широкия му обхват, той създава значителни разходи за държавата. В съчетание с останалите форми на данъчни облекчения разходите за финансирането му са значителни. Тези съображения не бива да се пренебрегват с оглед запазване на фискалната устойчивост. Второ, някои проучвания заключват, че данъчният кредит намалява предлагането на труд сред данъкоплатците, чиито доходи попадат в критичната точка на отпадане на данъчния кредит.

Могат да се направят следните по-важни обобщения:

- Голяма част от данъчните облекчения, както и предложеният от М. Фридман негативен подоходен данък не взимат предвид дали бенефициентите работят или

⁹ Въпреки наличието на данъчния кредит за трудовите доходи, данъкоплатците с ниски доходи в САЩ все пак дължат данъци върху доходите си – вноски за социално осигуряване, както и щатски данъци върху доходите.

не. Те са съобразени единствено с дохода, а в някои случаи, като например необлагаемият минимум, всички данъкоплатци имат право на облекчението, независимо от това какъв е размерът и източникът на доходите им.

- От тази гледна точка, повечето от посочените мерки генерират неефективност на трудовите пазари по линия на капаните на благосъстоянието – за много бедни хора намирането на работа е икономически по-неизгодно в сравнение с получаването на социално подпомагане.
- Данъчният кредит за трудовите доходи има предимството, че генерира единствено ефект на дохода, но не и ефект на заместване за бенефициентите, т.е. не деформира избора между труд и свободно време.
- Съществуват определени „подводни камъни“ при организацията на данъчния кредит за трудовите доходи, като определяне на „подходящо“ ниво на дохода, при което той отпада, както и определяне на „подходящ“ размер на самия данъчен кредит с оглед недопускане на пречупване на кривата на предлагане на труд.

5. Реформи на личното подоходно облагане в страните ЕС-15 за периода 1995-2014 г.

Страните от т.нар. стара Европа¹⁰ се отличават със значителна данъчна тежест, вкл. и с високи пределни данъчни норми на данъка върху доходите на физическите лица. Подоходният данък се установява на високи нива още след края на Втората световна война, като максималните пределни данъчни норми достигат 70-80% през 60-те и 70-те години на XX в. Именно през този период добиват популярност теоретичните идеи за отрицателното влияние на високото данъчно бреме върху ефективността на пазарите, описани в предходната част.

В края на 90-те години част от европейските страни предприемат действия за намаляване на данъчната тежест върху личните доходи с оглед създаване на стимули за по-активно участие на работната сила на пазара на труда и повече инвестиции.¹¹ Те последват примера на САЩ, където през 80-те години администрацията на президента Рейгън осъществява мащабни данъчни реформи. Въпреки

¹⁰ В тази група спадат страните-членки до 2004 г.: Германия, Франция, Италия, Белгия, Холандия, Люксембург, Испания, Португалия, Обединеното кралство, Ирландия, Финландия, Дания, Швеция, Австрия и Гърция.

¹¹ Повечето страни в Европа са възприели принципа на *глобално облагане на доходите*, т.е. еднакво данъчно третиране на всички видове доход независимо от техния източник. В началото на 90-те години Швеция и Финландия преминават към шедулярно (разделно) облагане на личните доходи – доходите от труд се облагат по прогресивна скала, докато към тези от капитал се прилага единна пропорционална данъчна норма. Холандия също възприема диференцирано облагане на доходите от различните източници като разделя съвкупния личен доход на три т.нар. кутии. Към различните категории доход, обособени в тези кутии, се прилага различен данъчен режим. Характерно за всички страни-членки е, че трудовите доходи се облагат прогресивно.

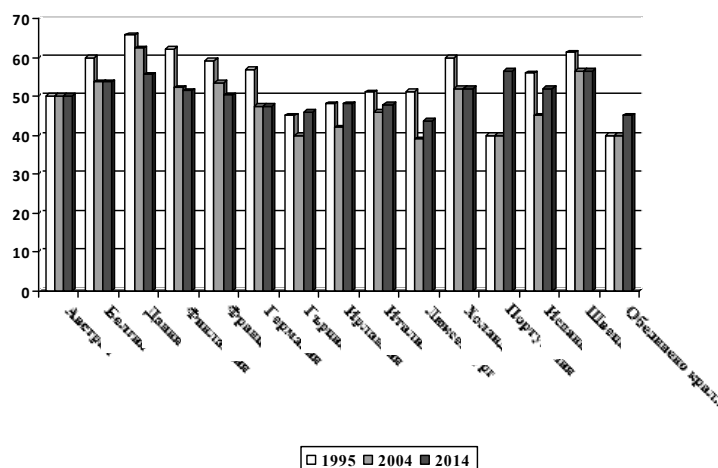
необходимостта от фискална консолидация с оглед изпълнение условията за членство в Икономическия и паричен съюз, през този период голяма част от страните-членки се стремят към облекчаване на фискалното бреме върху труда и капитала. Реформите продължават и в началото на сегашното хилядолетие.

Основната мярка засяга максималната пределна данъчна ставка, която в периода 1995-2004 г. се понижава средно от почти 54% на малко под 48% средно в ЕС-15. Най-чувствително е намалението й в Люксембург (12 процентни пункта), Испания (11 п.п.), Финландия, Германия (10 п.п.), Холандия (8 п.п.). Макар и по-слаб, през този период *спад е налице и във всички останали страни от ЕС*. Максималната данъчна норма остава непроменена само в Австрия, Португалия и Обединеното кралство.

Въпреки низходящата тенденция през това десетилетие, максималната пределна данъчна норма в страните от ЕС-15 остава висока в сравнение с повечето от останалите развити държави (САЩ – 39.6%, Япония – 40%, Канада – 50%).

Фигура 3

Максимална пределна данъчна норма на данъка върху доходите на физическите лица в страните от ЕС-15 през 1995, 2004 и 2014 г.



Източник: Taxation trends in the European Union, 2004 Edition, 2014 Edition.

Друга част от реформите засяга броя на данъчните етажи. През периода 2000-2005 г. той е намален в Австрия, Белгия, Финландия, Гърция, Италия, Люксембург, Испания и е увеличен единствено в Португалия (OECD, 2005, р. 24).

Обща характеристика в облагането на личните доходи, наблюдавана в част от страните от ЕС-15 в края на миналия и началото на този век е прехвърлянето на акцента от „традиционните“ данъчни облекчения, като необлагаем минимум или данъчни облекчения за семейства с непълнолетни деца към *данъчни кредити и в частност на такива за работещите*.

В Европа използването на данъчни облекчения за трудовите доходи започва в Обединеното кралство в края на 80-те години на XX в. През 1999 г. е въведен данъчен кредит за работещите семейства, който заменя прилаганите дотогава облекчения за работещите бедни и се характеризира със значително по-широкия си обхват. През 2010 г. е въведена т.нар. универсалната система от кредити (Universal credit system), чийто основен елемент е данъчният кредит за работещите лица (Working tax credit). Впоследствие и други страни от ЕС също въвеждат в данъчната си система такъв тип кредит на мястото на други облекчения или като допълнение към тях. Данъчният кредит е под формата на глобална сума в зависимост от броя на децата в семейството. Максималният размер на кредита е 55% от работната заплата, като след определено равнище на дохода той отпада. Важна особеност на британския данъчен кредит е изискването за отработване на минимум 16 часа седмично, за да бъде получено правото на ползването му.

В Холандия данъчният кредит за доходите от труд (LTC) е в сила от началото на 2001 г. на мястото на друго данъчно облекчение за доходите от труд (labour cost deduction). Предвид факта, че съгласно холандското законодателство облагането е лично, данъчният кредит може да се ползва и от двамата съпрузи. Както и в САЩ данъчният кредит се определя като процент от трудовото възнаграждение. Размерът му нараства прогресивно с увеличаване на трудовия доход до определено равнище на дохода.

За разлика от аналозите му в САЩ и Обединеното кралство обаче холандският данъчен кредит *не е възстановим*, т.е. не е възможно неговият размер да превишава данъчното задължение на лицето. Следователно той не може да се разглежда като форма на негативен подоходен данък за работещите бедни (IMF, 2001, р. 3). Това поставя въпроса за действителната полза от кредита за данъкоплатците и за ефектите от него на пазара на труда. В Холандия минималната данъчна ставка за личните доходи е 36.25% (в нея са включени и вноските за социално осигуряване). Същевременно доходите до определен размер са необлагаеми. Налице са и някои други малки данъчни кредити, например за деца в семейството. Въпреки това ефективната данъчна тежест върху труда остава висока, дори след въвеждане на LTC. По изчисления на Министерство на финансите на Холандия за лице, което започва работа със заплата в размер на 130% от минималната работна заплата имплицитната данъчна ставка се равнява на 88% заради комбинирания ефект на подоходния данък и оттеглянето на социалното подпомагане. В резултат, дори след въвеждане на данъчния кредит, стимулите за оставане извън пазара на труда остават значителни (IMF, 2001, р. 5). Нещо повече, данъчният кредит би могъл да засили „потреблението“ на свободно време заради нарасналия нетен доход на бенефициента и проявлението на „пречупената“ крива на предлагане на труд.

Друга съществена особеност на холандския данъчен кредит за трудовите доходи е, че той не отпада след достигането на определен размер на дохода, т.е. полага се на *всички работещи лица* независимо от размера на трудовото им възнаграждение. Тази особеност може да се разглежда като предимство пред американския EITC, тъй като по такъв начин се избягва проблема с определянето на „критично“ равнище на дохода, при което кредитът да отпадне. Пределната данъчна норма за лицата, чиито доходи превишават (с малко) „критичната точка“ на дохода не се повишава и това

оказва стимулиращо въздействие върху тях. Широкият обхват на кредита обаче става причина за значителното „оскъпяване” на програмата, тъй като тя покрива и лица, които вече са на работа (IMF, 2001, р. 6).

Също през 2001 г. Франция въвежда *Prime Pour l'Emploi (PPE)* или данъчен кредит за трудовите доходи. Както и американския ЕИТС, френският данъчен кредит е напълно възстановим и отпада при достигането на определен доход. Друга особеност е, че размерът му зависи от семейното положение на бенефициента. В семействата с двама работещи съпрузи кредитът се полага и на двамата. Размерът му обаче е по-голям за самотните (работещи) родители. Както и американския ЕИТС, данъчният кредит се възстановява на данкоплатците с подаване на годишната данъчна декларация. Предвид факта, че най-ниските доходи във Франция са необлагаеми, данъчният кредит представлява негативен подоходен данък и частично компенсира вноските за социално осигуряване на работещите бедни.

В началото на новото хилядолетие в Белгия е осъществена реформа на подоходното облагане, която включва и въвеждането на данъчен кредит за трудовите възнаграждения. През 2004 г. обаче тя се отказва от кредита и го заменя с друг тип облекчение за работещите бедни – отстъпка от вноските за социално осигуряване.

Данъчни облекчения за тях са въведени също във Финландия и в Швеция, но в тези страни те се администрат на местно ниво (общините самостоятелно определят размера им). За разлика от американския ЕИТС те не са под формата на данъчен кредит (възстановяване на платения данък), а на намаление на данъчното задължение. И в двете държави облекчението е прогресивно и отпада при определен размер на дохода.

Налице са известни различия в целта и организацията на данъчния кредит в различните страни. Докато в САЩ и Обединеното кралство акцентът е поставен върху намаляването на социалното неравенство и бедността, то държавите от континентална Европа използват данъчния кредит предимно като средство за увеличаване на стимулите за труд. Друга съществена разлика се състои в значително по-скромните размери на кредита в европейските страни. Например във Франция максималният годишен размер на кредита е около 1 000 евро, в Белгия 520 евро, във Финландия 290 евро и т.н. Предвид това ефектът от него върху предлагането на труд е значително по-ограничен в сравнение със САЩ, където размерът и обхватът му са увеличени на няколко пъти през годините. Не е за пренебрегване фактът, че страните от ЕС формират фискалната си политика в пределите на рамката за бюджетна дисциплина. Това ограничава техните възможности за разширяване обхвата на данъчния кредит.

По отношение на реформите в страните от ЕС-15 през периода 1995-2004 г. може да се обобщи, че въпреки известното намаляване на прогресивността на облагането в края на миналия и началото на този век тези страни запазват „класическата” стъпаловидна прогресия. Същевременно е налице тенденция към постепенно облекчаване на данъчното бреме върху работещите с ниски доходи.

Финансовата и икономическа криза, достигнала до Европа през 2009 г. прекъсва процеса на намаляване на данъчната тежест върху доходите на физическите лица. Нещо повече, в някои страни максималната данъчна норма се връща на нивата си от 1995 г. (Ирландия) или дори ги превишава (Гърция, Португалия, Обединеното кралство). Понижение се наблюдава единствено в Дания, Франция и Финландия, докато в Австрия, Белгия, Германия, Холандия и Швеция тя се запазва на същото равнище от 2004 година (вж. фиг. 3).

Повишаването на максималната пределна данъчна норма след 2010 г. в част от страните-членки се дължи на въвеждането (в някои случаи временно) на допълнителни данъчни ставки за високите доходи под формата на допълнителен данъчен етаж, на т.нар. *солидарен данък* (solidarity surcharge) или комбинация от двете. Солидарният данък е допълнителен налог, прилаган само към доходите над определен размер, които преди това са обложени с личен подоходен данък.

В Испания например скалата на личния подоходен данък от 2007 г. включва четири данъчни етажа, но през 2011 г. са въведени два допълнителни данъчни етажа от 45 и 47% за доходите съответно над 120 000 и 175 000 евро. През 2012 г. прогресивността на данъчното облагане е засилена още веднъж чрез временното въвеждане (за 2012, 2013 и 2014 г.) на още три данъчни етажа (50, 53 и 54%). С това общият им брой достига седем, като най-високата данъчна ставка от 54% е приложима към доходите над 300 000 евро годишно.¹²

В Португалия през 2013 г. броят на данъчните етажи е намален от осем на пет, но за сметка на това са повишени данъчните норми – максималната е установена на 48% за доходи над 80 000 евро. Въведена е и допълнителна солидарна ставка в размер на 3.5% от съвкупния доход.

От една страна целта на тези допълнителни данъчни норми е овладяване на нарастващите бюджетни дефицити и дългове, но от друга те съдействат за засилване на прогресивността на облагането. В повечето случаи действието им е планирано за определен брой години, но е възможно продължаването им в зависимост от състоянието на публичните финанси.

За сметка на повишаването на пределните данъчни норми за високите доходи, в годините на кризата част от страните-членки се *ориентират към намаляване на пределните данъчни ставки за ниските и средните доходи* с оглед осигуряването на по-голям нетен доход и повишаване на покупателната способност на домакинствата с ниски доходи.

През 2008 г. Германия понижава най-ниската данъчна ставка с един процентен пункт (от 15 на 14%) и в същото време увеличава размера на необлагаемия доход, както и на данъчните облекчения за деца в семейството.

През 2009 г. Австрия намалява пределната данъчна ставка във втория и третия данъчен етаж и същевременно повишава необлагаемия доход с 1000 евро, както и

¹² След 2011 г. автономните общности са оправомощени самостоятелно да определят данъчната скала за личния подоходен данък.

размерите на данъчните облекчения за деца в семейството. Същевременно долната граница на максималната данъчна ставка (50%) е повдигната с 9000 евро (European Commission, 2014, p. 40).

През 2010 г. Дания стартира мащабна и продължителна реформа на личното подоходно облагане, чието осъществяване е планирано да продължи до 2019 г. Целта на реформата е насърчаване на предлагането на труд в средно- и дългосрочен план и включва плавно намаляване на пределните данъчни норми (за сметка на повишаване на косвените данъци), а също въвеждането на по-високи облекчения за трудовите доходи и на нови облекчения за самотни родители. Планирано е по-конкретно намаляване на най-ниската данъчна ставка (от 5.26 на 3.76%), елиминиране на средната данъчна ставка от 6%, а също и повдигане на прага на най-високия данъчен етаж (с около 6500 евро). Намерението е да се запази преразпределителната същност на системата на облагане, но в същото време да бъде намалена пределната данъчна ставка както за ниските, така и за високите доходи.¹³

През периода 2014-2015 г. необлагаемият доход в Обединеното кралство е драстично повишен от 691 евро на 12 332 евро годишно. За сметка на това се намалява необлагаемият доход за високите доходи (над 123 000 евро годишно).

Важна отличителна особеност на реформите на личното подоходно облагане в страните от ЕС-15 след началото на кризата е замяната на необлагаемите доходи с данъчни кредити.

През 2011 г. Гърция премахва необлагаемия минимум и на неговото място въвежда данъчен кредит за лицата с годишен доход до 21 000 евро, равняващ се на 2 100 евро от данъчното задължение. За доходите над 21 000 евро кредитът се намалява с по 100 евро на всеки 1000 евро до отпадането му за доходи над 42 000 евро.

В Испания, наред с традиционните облекчения (необлагаем доход за доходите от пенсии и за деца в семейството, които се включват в първия данъчен етаж), е налице данъчно облекчение за доходите от работна заплата с максимален размер от 4080 евро за доход до 9180 евро, като сумата на кредита намалява с увеличаване на дохода и 2652 евро за доходи над 13 260 евро.

През 2014 г. Италия въвежда като временна мярка за стимулиране предлагането на труд бонус за лицата, получаващи трудови възнаграждения с годишен доход до 24 000 евро. Размерът на кредита е 80 евро месечно. Ирландия, Люксембург, Португалия също преминават от данъчни облекчения към данъчни кредити. В Швеция не се прилага необлагаем минимум, но за сметка на това е налице персонално данъчно облекчение (standard tax allowance), което данъкоплатците могат да приспаднат от дължимия данък, чиито размер прогресивно намалява с увеличаване на дохода. За лицата над 65-годишна възраст данъчното облекчение е с по-високи размери.

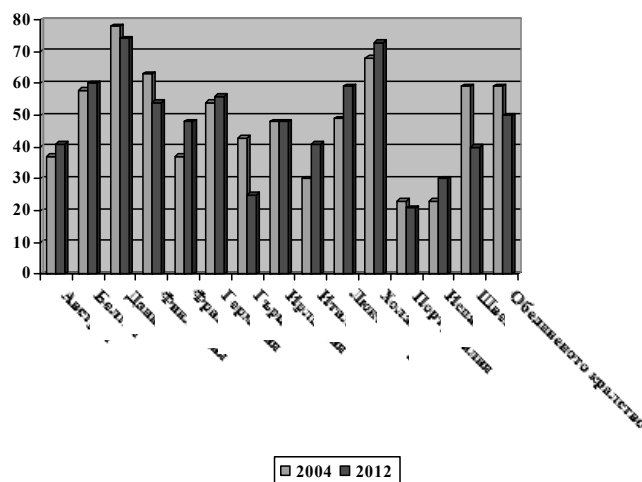
¹³ Важна отличителна особеност на датската данъчно-осигурителна система е високият дял на финансиране на социално-осигурителните плащания от общите фискални приходи, което обяснява и високите нива на MTR.

Най-съществената разлика в данъчния кредит между САЩ и страните от ЕС е в целта на неговото прилагане, от която произтичат и разликите в организацията на кредита, най-вече по отношение на критериите за получаването му. В европейските държави (Белгия, Финландия, Германия, Швеция и Холандия) данъчният кредит цели предимно стимулиране участието на пазара на труда, поради което размерът му намалява с ръста на индивидуалния доход. Наред с това съществува нормативно изискване за минимален брой отработени часове. В САЩ и в други страни¹⁴, в които акцентът е поставен върху постигането на по-справедливо преразпределение на дохода получаването на данъчния кредит е обвързано с броя на децата в семейството и намаляването му е по-рязко при увеличаване на дохода, за да се предотврати „изтичане” на средства към семейства с по-високи доходи.

На фона на така представените реформи интерес представлява развитието на показателите за ефективна данъчна тежест върху труда в страните от ЕС-15. На фиг. 4 е представена информация за динамиката на *капана на ниското заплащане* в периода 2004-2012 г. Както беше посочено този показател измерва изменението (намаляването) на нетния трудов доход на лицата, които преминават към по-високо заплатена работа и с това губят правото на данъчни облекчения.

Фигура 4

Капан на ниското заплащане в страните от ЕС-15 в периода 2004 -2012 г.



Източник: Eurostat.

От графичното изображение е видно, че стойностите на капана на ниското заплащане са високи в преобладаващата част от разглежданата група. По отношение на

¹⁴ Данъчен кредит за доходите от работна заплата се прилага също в Канада, Република Корея, и Нова Зеландия.

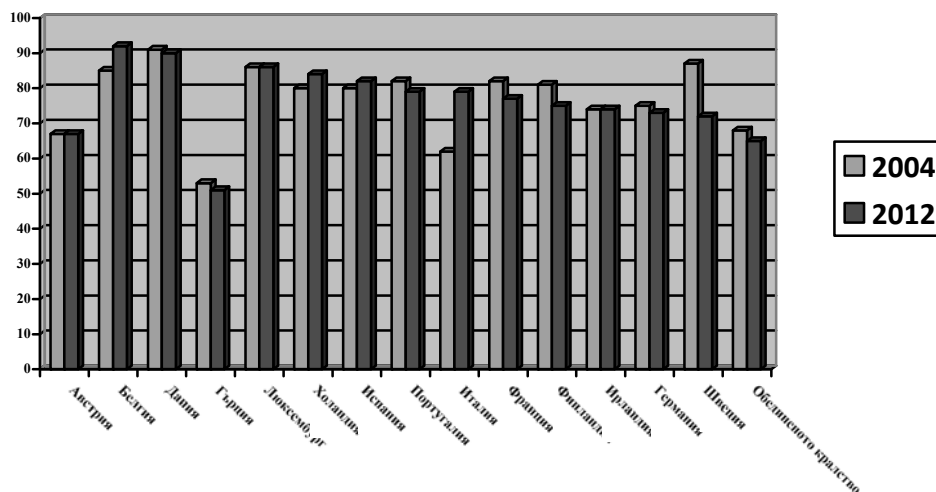
динамика на показателя, в разглеждания период е налице незначително понижение в средната му стойност – от 48.6% през 2004 г. на 48% през 2012 г. Капанът на ниското заплащане намалява само в 6 от разглежданите страни, като в повечето от тях спадът е слаб. Единствено в Гърция и Швеция се наблюдава по-чувствително понижение. От друга страна, в 8 от тях се наблюдава ръст. Възходящият тренд в този показател дава основание да се заключи, че ефективната пределна данъчна норма за работещите остава висока въпреки предприетите действия за намаляване на максималната данъчна норма и реформирането на данъчните облекчения.

Стойностите на капана на безработица през периода 2004-2012 г. в страните от ЕС-15 са представени на фиг. 5. Видно е, че средната им стойност се понижава от близо 78% през 2004 г. на около 76% през 2012 г. Най-високи стойности се наблюдават в Белгия, Дания и Швеция, а най-ниска – в Гърция. Макар и слаб, спадът в капана на безработицата показва, че започването на работа става сравнително по-изгодно за работещите в сравнение с получаването на социално подпомагане за работещите в страните от ЕС-15.

При анализа на двата показателя за ефективна данъчна тежест трябва да бъде отчитано влиянието и на други фактори, освен личния подоходен данък, като размерът на вноските за социално осигуряване, наличието и размерът на социални обезщетения и др. Въпреки това данните за развитието на тези показатели е в потвърждение на обективната необходимост от намаляване на пределната данъчна ставка на данъка върху доходите на физическите лица, която остава висока в преобладаващата част от страните от ЕС-15.

Фигура 5

Капан на безработицата в страните от ЕС-15 в периода 2004-2012 г.



Източник: Eurostat.

На база на прегледа на реформите в тези страни могат да бъдат направени следните обобщения:

- През периода 1995-2014 г. максималната пределна данъчна норма върху трудовите доходи остава висока.
- В годините на финансовата и икономическа криза са повишени максималните пределни ставки и/или са въведени допълнителни данъчни норми за високите доходи.
- Минималната пределна данъчна норма е намалена в голям брой от страните-членки с оглед понижаване на данъчната тежест върху лицата с ниски доходи.
- Голяма част от страните-членки рационализират системата на данъчни облекчения, преминавайки към целеви данъчни кредити.

6. Реформи на личното подоходно облагане в новите страни-членки на Европейския съюз от Централна и Източна Европа за периода 1995-2014 г.

През разглеждания период се открояват два етапа по отношение на личното подоходно облагане в страните от Централна и Източна Европа, като първият обхваща годините от края на миналото столетие до началото на финансовата и икономическа криза, а вторият – времето от началото на кризата до 2014 г.

Първият етап, продължил от 1995 до 2009 г., се характеризира с т.нар. *плоска революция*, състояща се в чувствително намаляване на законоустановените данъчни ставки на личния подоходен данък и ограничаване на неговата прогресивност. През втория етап (2010-2014 г.), се проявяват разнопосочни тенденции в данъчната политика на страните от Централна и Източна Европа. Докато за част от тях основен приоритет става фискалната консолидация, то други се ориентират към смекчаване на ефектите от рецесията и стимулиране на икономическия растеж.

Естония става първата държава в Европа, приела през 1994 г. плосък данък върху личните доходи с единна данъчна ставка от 26% (на мястото на триетажната прогресивна скала със ставки от 16, 24 и 33%). Останалите балтийски страни, Латвия и Литва заменят етажната прогресия с единна данъчна норма съответно през 1994 и 1997 г. В началото на новото хилядолетие започва втората вълна на „плоската революция“ с приемането на плоския данък от по-голямата част от страните от Централна и Източна Европа, вкл. в три от разглежданата група – Словакия, Румъния и България.¹⁵

Въведеният от централно- и източноевропейските страни данък се различава от оригиналната идея на Хол и Рабушка. Основното сходство с оригинала е запазването на необлагаем доход (basic allowance) в почти всички държави, с което е съхранена

¹⁵ Извън ЕС плосък данък е въведен още в Русия, Украйна, Грузия, Сърбия, Черна Гора, Македония и Албания.

прогресивността на личното подоходно облагане. Възприетият в тези страни модел на облагане може да се определи като *прогресия на Бентам*.

Словашкият модел е най-близък до оригиналната идея на Хол и Рабушка. Въведената там единна данъчна норма от 19% върху личните доходи (при запазване на необлагаемия минимум) е равна на данъчната норма върху корпоративната печалба на ДДС. Запазен е и необлагаемия минимум.

Приемането на плоския данък се превръща в отличителен знак на страните от Централна и Източна Европа и маркира най-съществената разлика в данъчните им системи спрямо страните от ЕС-15. То е резултат от значителните трансформации в стопанството, започнали в началото на 90-те години. Преходът към пазарна икономика позволява предприемането на много по-радикални реформи в личното подоходно облагане в сравнение със страните от „стара“ Европа, където изградените държави на благосъстоянието се финансират предимно с приходите от прогресивния данък върху личните доходи. Етажната прогресия е запазена в пет от разглежданите страни – Словения, Полша, Хърватия, Малта и Кипър.

През целия период Словения остава сред страните с най-висока данъчна тежест върху личните доходи, въпреки че от 2006 г. започва данъчна реформа, важна част от която е намаляването на максималната пределна данъчна норма от 50 на 41%. Към 2014 г. данъчната скала включва 3 етажа със ставки съответно 16, 27 и 41%, като за периода 2013-2014 г. е в сила и четвърта данъчна норма от 50%, приложима към доходите над 7090 евро месечно. Прогресивността на данъка в Словения се засилва и от някои промени в съществуващите данъчни облекчения. През 2008 г. необлагаемият минимум е разделен на три компонента в зависимост от дохода на данъкоплатците, а през 2009 г. е повишен необлагаемият доход на лицата с най-ниски доходи, с което ефективната данъчна тежест върху тези лица е намалена (Cok, 2011, p. 3).

Най-новата страна-членка на ЕС, Хърватия (присъединила се на 1 юли 2013 г.) също се отличава с висока данъчна тежест върху доходите в сравнение с останалите нови държави. През 2004 г. максималната пределна данъчна норма в тази страна е 53% при 43% през 1995 г. От 2010 г. обаче тя е намалена на 47%. Към 2014 г. Хърватия прилага етажна прогресия с 3 данъчни етажа.¹⁶

Полша също се отличава със сравнително висока данъчна тежест върху личните доходи и прогресивно облагане, въпреки че основният акцент на реформите през последното десетилетие е опростяване на системата на лично подоходно облагане. През 2009 г. е намален броя на данъчните етажи от 3 на 2 със ставки съответно 18 и 32%, като по-ниската ставка е приложима към годишни доходи до около 4958 евро (около 413 евро месечно).

До 2007 г. Чешката република прилага сложна прогресия с максимална ставка 32%, но от 2008 г. е в сила единна (плоска) ставка от 15%. В годините на кризата страната предприема действия за намаляване на бюджетния дефицит под максимално

¹⁶ Интересен факт за Хърватия е, че в средата на 90-те години е въведен данък върху личните доходи от типа данък върху потреблението. Впоследствие обаче страната преминава към „класическо“ прогресивно облагане на доходите.

допустимата стойност от 3%. Една от мерките в тази насока засяга личния подоходен данък, където е введен временен допълнителен „солидарен данък“ (solidarity surcharge) от 7% за доходите, превишаващи 4 пъти средната работна заплата. Мярката действа за периода 2013-2015 г., но е възможно да остане в сила и след това в зависимост от развитието на фискалната позиция на страната. По този начин на практика се запазва прогресивността на облагането, но при значително намаляване на пределната данъчна норма за лицата с ниски и средни доходи.

През 2009 г. броят на данъчните етажи в Унгария е сведен до два, а от началото на 2011 г. прогресивното облагане е заменено с единна данъчна норма от 16%, приложима към всички видове лични доходи. Намаляването на данъчната норма е компенсирано с разширяване на базата, вкл. поетапна отмяна на данъчния кредит за трудовите доходи. През 2011 г. все още е в сила данъчен кредит за ниските и средните доходи, но от 2013 г. последният е отменен. Облагането запазва прогресивността си чрез въвеждането през 2011 г. на *семејното данъчно облекчение* (данъчен кредит за всяко дете в семејството), което е особено щедро за семејствата с минимум 3 деца и е приложимо и към домакинствата с високи доходи (Tax trends in EU, 2014, p. 98). Декларираната цел на данъчната реформа е повишаване на конкурентоспособността на унгарската икономика в условията на финансова криза и изострено съревнование между страните в региона за чужди инвестиции. На следващо място, преминаването към плоска данъчна ставка и реформата на данъчните облекчения е насочено към опростяване на облагането и противодействие на сивата икономика. Въпреки това Организацията за икономическо сътрудничество и развитие отчита регресивните елементи в извършените в Унгария реформи през последните години, като една от основните причини за това е елиминирането на данъчния кредит за трудовите доходи.

През 2011 г. Словакия се връща към етажната прогресия, въвеждайки втора данъчна норма от 25% за доходите, превишаващи 176.8 пъти минималния доход. Страната прави впечатление, че е като една от първите в Централна и Източна Европа, въвели *данъчен кредит за доходите от труд* (2009 г.). Размерът на кредита зависи от дохода, получаван от икономически зависими дейности, облагани с вноски за социално осигуряване. Особеност на словашкия данъчен кредит е, че съществува изискване за минималното възнаграждение, което да получава лицето, за да има право на кредита. Брутната му заплата следва да е най-малко 6 пъти по-висока от минималната, но да е най-много 12 пъти по-висока от нея. Налице е изискване лицето да е работило най-малко 6 месеца, за да получи право на кредита. Също както и в останалите страни от ЕС данъчният кредит не е голям. Максималният размер на кредита през 2013 г. е 42.98 евро годишно.

При въвеждането ѝ през 1995 г. единната ставка на подоходния данък в Литва е сравнително висока (тя е 33% в сравнение с 26% в Естония и 25% в Латвия). През следващите години тази ставка е плавно намалявана и от 2008 г. досега се запазва на ниво от 15%. Измененията в годините на кризата *засягат предимно прилаганите облекчения* – през 2009 г. необлагаемият доход е повишен на 1633 евро на година, ако облагаемият доход на лицето не превишава 2780 евро на година. *Облекчението се отнася само за доходите от работна заплата*. Допълнително облекчение се

предоставя на домакинства и самотни родители на непълнолетни деца (Taxation Trends in the European Union, 2013 Edition, p. 112).

Латвия също е сред страните, които намаляват нормата на личния подоходен данък в отговор на икономическия спад. Страната приема 3-годишна стратегия за повишаване конкурентоспособността на икономиката, вкл. поетапно намаляване на личния подоходен данък от 25 на 20%. Първата стъпка е намаляване на ставката на 24% от началото на 2013 г. и повишаване на данъчното облекчение за деца през юли с. г.

В България, както и във всички останали страни от Централна и Източна Европа измененията в областта на облагането на доходите в началото на новото хилядолетие са насочени към намаляване на прогресивността. В това отношение нашата страна предприема най-радикални реформи в сравнение с всички останали държави. Въведеният в началото на прехода към пазарна икономика данък общ доход се отличава със силно прогресивна скала. През 90-те години броят на данъчните етажи варира от 4 през 1990 г., 8 през 1991-1992 г., 10 през 1993 г., 5 в периода 1998-2005 г. и 4 в периода 2006-2007 г. (Брусарски, 2012, с. 5-6). Същевременно се прилага необлагаем минимум, чиито размер се увеличава ежегодно и е съобразен с темпа на инфлация.

От началото на 2008 г. България се отказва от прогресивното подоходно облагане, като въвежда единна плоска данъчна норма от 10% за всички видове доходи (най-ниската в ЕС) и отменя необлагаемия минимум. По този начин данъкът върху доходите на физическите лица наистина може да се определи като пропорционален за разлика от останалите европейски страни.¹⁷

В годините на кризата България извършва много по-малко промени в облагането на личните доходи в сравнение с другите държави и тези промени засягат предимно капиталовите доходи.¹⁸ Единственото по-същественото нововъведение в законодателството е приетото в края на 2013 г. данъчно облекчение за доходи, непревишаващи минималната работна заплата. Мярката дава възможност на работещите лица с минимална работна заплата (340 лв. за 2014 г.) да възстановят в пълен размер платения данък за 2014 г. Възстановяването става с подаване на годишната данъчна декларация през 2015 г. Данъчното облекчение за трудовите доходи в България обаче има доста тесен обхват, тъй като то не се прилага, ако данъчно задълженото лице е придобило и други доходи през годината освен трудово възнаграждение.

От самото начало, възникват обществени дебати както по отношение на целесъобразността на данъчното облекчение, така и по отношение на организацията му. Според привържениците на плоския данък, данъчното облекчение нарушава принципа за прилагане на единна данъчна ставка с нисък размер към широка данъчна база. Пораждат се и опасения за разширяване на дела на сивата икономика. Не е за

¹⁷ Единствено Грузия прилага единна ставка от 12% без необлагаем минимум.

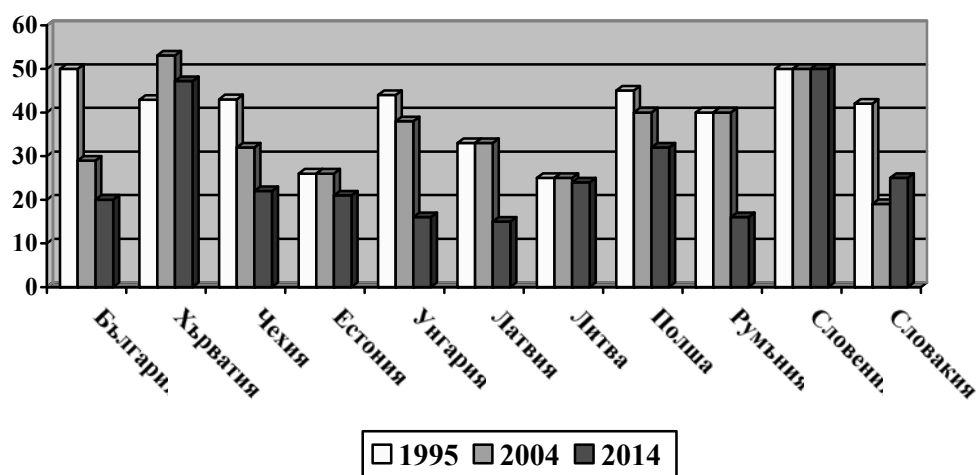
¹⁸ С цел осигуряване на допълнителни фискални приходи от началото на 2013 г. с личен подоходен данък започнаха да се облагат доходите от лихви от банкови депозити. Впоследствие ставката беше намалена на 8%.

подценяване и значителният негативен ефект за лицата, чиито доход превишава (с малко) минималната работна заплата. За тези лица пределната данъчна норма нараства значително, което има дестимулиращо въздействие по отношение на предлагането на труд.

Поради посочените слабости, данъчното облекчение за доходите, непревишаващи минималната работна заплата е отменено в края на 2014 г. Така работещите с ниски доходи се възползват от облекчението само през 2015 г. Вследствие на предприетите реформи максималната пределна данъчна норма в новите страни-членки се понижава от средно 40% през 1995 г. на 35% през 2004 г. и на малко над 26% през 2014 г. (фиг. 5).

Независимо от влошаването на фискалната позиция на страните от Централна и Източна Европа в годините на кризата, намаляването на максималната пределна данъчна ставка продължава (фиг. 6). Рът се наблюдава единствено в Кипър, а в Малта и Словения тя се запазва.

Фигура 6
Максимални пределни ставки на данъка върху доходите на физическите лица в новите страни-членки на ЕС през 1995, 2004 и 2014 г.

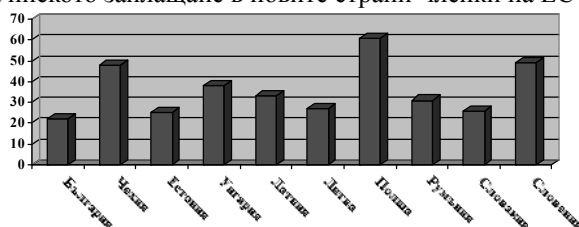


Източник: Taxation Trends in the EU – 2014 Edition, p. 34.

На фона на описаните реформи на личното подоходно облагане в страните-членки на ЕС интерес представлява въпросът за развитието на ефективната пределна данъчна норма върху лицата с ниски доходи. Предвид липсата на статистически данни за 2004 г. на фиг. 7 е представена информация за капана на ниското заплащане в страните от Централна и Източна Европа единствено през 2012 г.

Фигура 7

Капан на ниското заплащане в новите страни-членки на ЕС през 2012 г.



Източник: Eurostat.

Въпреки това могат да бъдат направени някои сравнения със страните от „стара“ Европа.

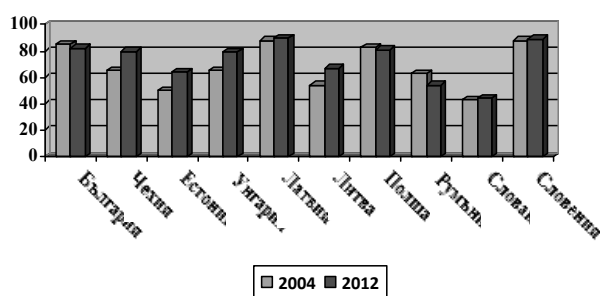
Първо, прави впечатление значително по-ниската му стойност в тази група (36%) отколкото в ЕС-15 (48%). Освен това налице са различия в стойността на този показател между страните от Централна и Източна Европа – от 22% в България до 61% в Полша.

Иначе казано в новите страни-членки са налице по-големи стимули за преминаване към по-високо заплатена работа или увеличаване на отработеното време. Ниските стойности на капана на безработица би трябвало да оказват положително въздействие върху готовността за повишаване на професионалната квалификация на работещите, тъй като това би им осигурило по-висок нетен доход.

На фиг. 8 са представени данни за капана на безработица в разглежданата група. При сравнението на този показател със страните от ЕС-15 правят впечатление следните неща. На първо място, капанът на безработица в новите държави-членки има малко по-ниска стойност в сравнение с ЕС-15. През 2012 г. той се равнява на близо 74% средно в СЦИЕ при около 76% в ЕС-15. С други думи, стойността на показателя в новите страни-членки е доста висока и се доближава до тази в старите страни-членки. Равнището на капана на безработица в СЦИЕ варира от 44% в Румъния до 90% в Латвия.

Фигура 8

Капан на безработицата в страните от Централна и Източна Европа 2004-2012 г.



Второ, налице е ясно изразена възходяща тенденция в този показател, като средната му стойност за разглеждания период се е повишила с над 5 процентни пункта. Най-забележителен е ръстът в Чешката република, Естония и Литва. Макар и по-слабо, увеличение е налице и в останалите страни с изключение на Румъния и България, където има спад.

Задълбочаващият се капан на безработица в новите страни-членки може да се разглежда като следствие от понижаването на доходите в годините на кризата. То обаче може да се тълкува и в контекста на реформите, предприети през последните години, характеризиращи се в ограничаване прогресивността на данъчното облагане. Независимо от намаляването на законоустановените пределни данъчни ставки, ефективната данъчна тежест върху лицата с ниски доходи остава висока.

Основните изменения на облагането на личните доходи в новите страни-членки на ЕС през 1995-2014 г. могат да се обобщят по следния начин:

- До началото на финансовата и икономическата криза в страните от Централна и Източна Европа е налице ясно изразена тенденция към намаляване на прогресивността на личното подоходно облагане.
- След 2009 г. някои от разглежданите страни продължават намаляването на прогресивността, вкл. чрез приемане на единна данъчна норма с необлагаем минимум (Чешката република, Унгария), други се връщат към класическо прогресивно облагане на доходите (Словакия) или засилват прогресивността с въвеждането на допълнителни данъчни норми за високите доходи (Словения).
- Ефективната данъчна тежест в новите страни-членки, измерена чрез капана на ниското заплащане е по-ниска в сравнение с ЕС-15. Освен това в тези страни е налице сериозно задълбочаване на капана на безработица, което подсказва за увеличаване на данъчната тежест върху работещите с най-ниски доходи.

7. Заключение

Системата на облагане на личните доходи в страните-членки на ЕС запазва съществени различия. Към 2014 г. максималната данъчна норма варира от 10% в България до 56.6 % в Швеция, а броят на данъчните етажи варира от един в България, Чешката република и други нови страни-членки до 19 в Люксембург.

Представените тук теоретични възгледи не дават отговор на въпроса коя е оптималната структура на личния подоходен данък. Повечето научни направления през втората половина на XX в. поставят акцента върху намаляването на пределните данъчни норми върху доходите или дори въвеждане на негативен подоходен данък с оглед понижаване на ефективната данъчна тежест върху доходите от труд, измерена чрез описаните показатели. Намирането на конкретно решение е значително усложнено поради действието на ефекта на заместване, който зависи както от структурата на подоходния данък, така и от еластичността на предлагане на труд. В някои случаи доминиращият ефект на дохода също може да доведе до намаляване

предлагането на труд. Това означава, че механичното намаляване на пределните данъчни норми също не създава гаранции за повишаване ефективността на предлагането на труд.

Обърнато е внимание на данъчния кредит за доходите от работна заплата като специфична данъчна мярка, насочена към повишаване ефективността на пазара на труда, без да прави компромис със социалната справедливост. През последните години такъв тип кредит е възприет в част от страните-членки на ЕС. Целевият характер на данъчния кредит позволява използването му като средство за насърчаване предлагането на труд при запазване на преразпределителните свойства на личния подоходен данък. Към 2014 г. данъчен кредит за трудовите доходи се прилага в Холандия, Швеция, Франция, Холандия, Дания, Словакия и Литва.

Посочените тук предимства на данъчния кредит за трудовите доходи не трябва да бъдат абсолютизирани в контекста на европейските трудови пазари. Според някои автори данъчният кредит за трудовите доходи не е най-разумната мярка за повишаване ефективността на трудовия пазар в страните от континентална Европа и не може да се очаква механичното му пренасяне да има същия успех както е в САЩ и Обединеното кралство. Според посочените автори акцентът трябва да бъде прехвърлен върху мерките от страната на търсенето на труд, предвид високите равнища на структурната безработица в ЕС, която няма доброволен характер (Anders and Hoffman, 2008, p. 285).

Освен това не са за пренебрегване практическите и финансови проблеми, свързани с организацията на данъчния кредит. От съществено значение за ефективното му действие е както размера на кредита, така и равнището на дохода, при което той отпада. Неправилното определяне на т.нар. критично ниво на дохода носи рискове от ограничаване на стимулите за предлагане на труд.

Въпреки тези ограничения, данъчният кредит за трудовите доходи може да бъде използван като инструмент за подобряване ефективността на трудовите пазари в Европа. В страните-членки, прилагащи прогресивно облагане на доходите приемането на такъв тип кредит може да бъде придружено с ограничаване на други данъчни облекчения, както и с намаляване диференциацията на данък добавена стойност с цел запазване неутралността на данъчната политика.

При прегледа на реформите на личното подоходно облагане в страните от Европейския съюз през последните десетилетия е обърнато по-специално внимание на мерките, насочени към намаляване на данъчната тежест върху доходите от труд и по-конкретно понижаването на пределните данъчни ставки и промените в данъчните облекчения.

Между страните от ЕС-15 и новите страни-членки от Централна и Източна Европа се проявяват определени сходни тенденции при облагането на личните доходи, независимо от значително по-голямата прогресивност на облагането в двете групи страни. Като обща характеристика може да се определи прехвърлянето на акцента от традиционния необлагаем доход към целеви данъчни кредити за доходите от работна

заплата, намаляването на пределните данъчни норми за ниските доходи и увеличаване на тези за високите.

Основният извод, който може да се направи от прегледа на реформите на личното подоходно облагане в страните от Европейския съюз е, че в годините на кризата страните от ЕС-15 запазват и дори увеличават прогресивността на облагането като въвеждат допълнителни ставки за високите доходи. От друга страна, те понижават пределната данъчна ставка за ниските доходи. Най-важната отличителна черта в облагането на доходите е преминаването към данъчни кредити за трудовите доходи.

Страните от Централна и Източна Европа се отличават с по-разнопосочни изменения в личното подоходно облагане. Докато част от тях се ориентират към ограничаване на прогресивността и приемане дори на една данъчна ставка, то други запазват „класическата“ етажна прогресия. Обща тенденция за тези страни също е ориентацията към данъчни кредити за доходите от труд.

Въпреки предприетите през последните години реформи ефективната данъчна тежест в страните от ЕС остава висока и това се отнася както за страните от „стара“ Европа, така и за новите страни-членки на ЕС. Държавите от ЕС-15 се отличават с високи нива на капана на ниското заплащане и капана на безработица, но в новите страни-членки от също е налице тенденция към повишаване на последния. Намаляването на данъчната тежест върху труда ще остане сред основните предизвикателства и през следващите години.

България би могла да заимства добри практики от други страни по отношение облагането на трудовите доходи, тъй като прилагания от нашата страна пропорционален данък страда от много недостатъци. Въпреки ниския размер на данъчната ставка данъкът няма преразпределителни свойства поради отсъствието на необлагаем минимум и други данъчни облекчения. В това отношение страната ни прави изключение от европейската, а и от световната практика да използва личния подоходен данък като инструмент за облекчаване на социалното неравенство и бедността.

Потенциалът на данъка за повишаване на ефективността на трудовите пазари също не може да бъде използван. В това отношение би могло да опита за реформа чрез въвеждане на данъчно облекчение за доходите, непревишаващи минимална работна заплата. Подобна мярка би донесла „двоен дивидент“ – от една страна, тя представлява своеобразен необлагаем минимум за най-бедните работещи, а от друга, действа като субсидия, която прави нископлатения труд по-изгоден.

Данъчният кредит е доказал своите предимства и въвеждането на такъв може да бъде обмислено в контекста на евентуална реформа на подоходното облагане в България, макар и при внимателно изчисляване на данъчните разходи, които подобна мярка неминуемо създава. Налице са редица възможности за промяна на личното подоходно облагане в България с оглед повишаване както на справедливостта, така и на ефективността. Опитът на останалите страни-членки на ЕС потвърждава това.

Използвана литература

- Брусарски, Р. (2007). Теория на публичните финанси. София: УИ „Стопанство”.
- Брусарски, Р. (2012). Данъчно облагане на трудовия доход в България (1990-2008 г.). – Икономическа мисъл, N 4, с. 3-25.
- Гълъбов, Н. (2009). Плоският данък – теория и практика. – Икономическа мисъл, N 2.
- Национален статистически институт, http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/metadata/Labour_Methodology_2.3.pdf.
- Спасов, Т. (2001). Макроикономика. София: УИ „Стопанство”.
- Стоянов, В. (1998). Финанси. София: Люрен.
- Allen, J. T. Negative Income Tax. <http://www.econlib.org/library/Enc1/NegativeIncomeTax.html>.
- Anders, H. J., Hoffmann, I. (2008). The working poor in Europe: Employment, poverty and Globalisation. Edward Elgar Publishing Limited.
- Carone, G., Immervoll, H., Paturot, D., Salomäki, A. (2004). Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps: Marginal Effective Tax Rates On Employment Incomes. – OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N 18, <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/5lgsjhvj7pbq.pdf?expires=1408379077&id=id&accname=guest&checksum=AABE4E8504D849A37849AA7D5BADCF88>.
- Čok, M., Sambt, J., Kosak, M., Verbič, M. and Majcen, B. (2011). Distribution of personal income tax changes in Slovenia. University of Ljubljana: Institute for Economic Research, http://mpira.ub.uni-muenchen.de/32704/1/MPRA_paper_32704.pdf.
- Crettaz, E. (2011). Fighting working Poverty in Post-industrial economies: cause, trade-offs and policy solutions.
- Easterbrook, K. (2008). Flat Taxes and Labor Supply in Central and Eastern Europe. Stanford University, Department of Economics, https://economics.stanford.edu/files/Honors_Theses/Theses_2008/Easterbrook,%20K.%202008.pdf.
- Fiscal Policy and Income Inequality, IMF Policy Paper, 23 January 2014, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/012314.pdf>.
- Fundamental Reform of Personal Income Tax. OECD Tax Policy Studies. N 3/ 2006, <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/2306081e.pdf>.
- Hyman, D. (2010). Public Finance. Chicago: Cengage Learning.
- Income Tax Issues: What is the difference between tax deductions and tax credits?, <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/background/issues/credits.cfm>.
- Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits. OECD Employment Outlook, 2005, <http://www.oecd.org/els/emp/36780865.pdf>.
- In-work tax credits and equivalent benefit schemes, <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Labour-Market-and-Migration/Labour-Market/Taxation-of-Labour-Wage-Subsidies/per-in-work-tax-cred/fileBinary/per-in-work-tax-cred.pdf>.
- Italian Government reduces IRAP rate and enacts other tax measures, Global Tax Alert, 28 April 2014, <http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax/International-Tax/Alert--Italian-Government-reduces-IRAP-rate-and-enacts-other-tax-measures>.
- Kingdom of the Netherlands – Selected Issues: The labour income tax credit in an international perspective. International Monetary Fund Report № 01/96. July 2001, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0196.pdf>.
- Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010. European Economy. Paper № 6/ 2010. European Commission. Economic and Financial Affairs Directorate – General, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-6_en.pdf.
- OECD Employment Outlook (2005). Chapter 3: Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits.

- Personal Income Tax in Romania. Confederation Fiscale Europeenne, <http://www.cfe-eutax.org/taxation/personal-income-tax/romania>.
- Saez, E. (2002). Optimal Income Transfers Programs: intensive versus extensive labour supply responses. – Quarterly Journal of Economics, August, p. 1039-1073.
- Smith, S. The major taxes: Economic issues. (1) Income tax. University College London: Department of Economics, http://www.ucl.ac.uk/~uctpa15/Econ7008_slides2.pdf.
- Tax reforms database, http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/reformSearch.html.
- Tax and benefits indicators database. European Commission. DG Economic and financial affairs, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tax_benefits_indicators/index_en.htm.
- Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway 2004 Editon. European Commission. DG Economic and Financial Affairs, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/structures2004.pdf.
- Taxing Wages 2012. Special Feature: Trends in personal income tax and employee social security contribution schedules. <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/50131824.pdf>.