

ПЛОСКИЯТ ДАНЪК – ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Посочени са основните макроикономически черти на плоския данък в концепцията на Хол и Рабушка, в т. ч. общото и различното с “икономиката на предлагането”. Основната цел е да се покаже прилагането на данъците от този тип в практиката на Източна Европа, различията им от оригиналното предложение и между тях. По същия начин е анализиран българският вариант на типа плосък данък (2008-2009 г.). На тази основа са направени някои основни изводи и предложения.

JEL: E62, H21, H23, H24

Наскоро се навършиха двадесет и седем години от първоначалното публикуване на предложението за т. нар. плосък данък на Роберт Хол и Алвин Рабушка.¹ То е публикувано на редакторската страница на “Wall Street Journal” от 10 декември 1981 г. в статия под заглавие “Предложение за опростяване на нашата данъчна система”, развито по-късно в книга.² Същевременно измина и първата година от използването на такъв тип данък в България. У нас обаче липсват достатъчно публикации, разглеждащи от макроикономическа гледна точка и същевременно в сравнителен аспект въпросите за същността, разновидностите, предимствата и недостатъците на плоския данък.

Същност и основни параметри на концепцията за плосък данък на Хол и Рабушка

Съвременните данъчни системи в средно- и високоразвитите страни се смятат за икономически ефективни, когато събират необходимите за публичните услуги приходи с минимални създавани от тях изкривявания при вземането на решения от икономическите агенти. Това включва оптимална и диверсифицирана данъчна структура, спазване изискванията за данъчна справедливост, простота и прозрачност на данъчните закони и разпоредби.

Конкретно при данъците върху доходите за основен проблем на границата на двата века се смята облекчаването на капиталовия доход, като данъчната тежест се пренесе върху потреблението. Поради нарастващата подвижност на капитала с разгръщането на глобализацията, тя е много по-висока от тази на труда. Във връзка с това в теорията и частично в практиката се очертават два основни подхода, всеки със свои разновидности. *При първия* има ясно формулирани данъци за капиталовия доход с по-нисък единичен данъчен размер (ставка) и прогресивни – по-високи, за трудовия доход, т.е. разделно облагане на двата вида доходи. *Вторият подход* се

¹ Терминът “плосък” не е най-точният превод на “flat” от съдържателна гледна точка. По-точни са “еднообразен” или “еднакъв” данък, но поради придобитата известност, той се използва и тук.

² Hall, R. E. and A. Rabushka. The Flat Tax – Hoover Institution, 1985 and 1995, <http://www.hoover.org/publications/books/>.

опитва да отстрани напълно данъчната тежест от капиталовия доход, като превръща личния подоходен данък в такъв, имащ за основа действителното целево потребление. Концепцията за плоския данък е най-ярък представител именно на това направление.

Известно е, че от националните сметки брутният национален доход (Y) може да се изрази по два начина:

- от страна на разходите: (1) $Y=C+I$,

където C е потреблението, а I – инвестициите;

- от страна на доходите: (2) $Y=W+R+P+D$,

където W са заплатите, R – лихвите, P – печалбите и D – амортизациите.

При хипотезата $I=S$ (S са спестяванията)

(3) $C=Y-S=W+R+P+D-I$.

Данъчната основа на обикновения личен подоходен данък е $W+R$, а също разпределената като дивиденди P , ако подлежи на облагане с личен подоходен данък, а на корпоративния данък е P . При калкулирането на P по обикновените счетоводни правила W , R и D се третират като разходи, които се приспадат, но не се допуска I (разходите за капиталово оборудване) да се приспадат по време на правенето си.

При плоския данък основата на корпоративния данък се премества от P до F , където

(4) $F=P+R+D-I$.

Следователно в калкулирането на облагаемите P при плоския данък лихвените проценти и амортизациите не са смятани за приспадаеми разходи, но приспадането на капиталовите разходи сега е разрешено. По такъв начин корпоративният данък се превръща в данък върху паричния поток (F). Забраната за приспадане на лихвените разходи се прави, за да се предотврати субсидирането на финансираните чрез заеми капиталови разходи.

По такъв начин потреблението

(5) $C=W+F=W+P+R+D-I$.

Така плоският данък обхваща данъка върху заплатите на индивидите и този върху паричните потоци на корпорациите с един данъчен размер (ставка) за цялото потребление в икономиката.³ По принцип данъкът би трябвало да облага с този размер цялото потребление в мащаба на националната икономика. На практика обаче с цел да се увеличи неговата политическа приемливост се въвежда известно основно облекчение (необлагаем минимум), а често и допълнителни (целеве) такива. Нещо повече, при трансформирането на “традиционния” личен подоходен данък, който е прогресивен, в част от плоския данък

³ Изложението за агрегатите на плоския данък е основно по Zee, H. Personal Income Tax Reform : Concepts, Issues and Comparative Country Developments. IMF WP/05/87, p. 36-38 и Dalsgaard, Th. US Tax Reform: An Overview of Current Debate and Policy Options. IMF WP/05/138, p. 17-18.

тези необлагаеми суми чувствително се увеличават номинално с цел отчасти да компенсират липсата на по-големия брой действителни данъчни размери поне в долната част на данъчната скала.

Така в “оригинала” на Хол и Рабушка се предвиждат данъчни облекчения в годишен размер 16 500 USD за съпругеска двойка, 9500 USD за сам данъкоплатец и 14 000 USD за сам данъкоплатец, глава на семейство, а също по 4500 USD за всяко дете. По този начин съпругеска двойка с две деца би получила обща сума на данъчните облекчения от 25 500 USD годишно.⁴ Предлага се реформата да е приходно-неутрална, т.е. от плоския данък да се събират толкова приходи, колкото от федералния личен и корпоративния подоходни данъци. Според данните на Службата за вътрешни приходи на САЩ за 1993 г. това е сума от около 627 млрд. USD (около 9.84% от БВП). От brutната облагаема сума на заплати, надници и пенсии в размер 3100 млрд. USD семейните облекчения са 55% (около 1705 млрд. дол), а фактически облагаемите – 45% (около 1395 млрд. USD). Към тях се прибавят още 1903 млрд. USD облагаеми доходи от бизнес, с което се получава една широка данъчна основа от 3298 млрд. USD, или около 51.74% от БВП. Така от общата сума на данъка 265 млрд. са от лични доходи, а 362 млрд. – от доходите от бизнес. При това, ако при действителните данни делът на корпоративния данък е 18.8% от общата сума, при трансформирането в плосък данък той би бил 57.7%. Това се дължи както на разширяването на данъчната основа (например с лихвите), така и на отчитане на доходи, сега облагани като лични, като такива от бизнес.⁵

За да отговори данъкът на изискването за приходна неутралност, доходите до около 30-35 хил. USD годишно биха се обложили по-ниско в сравнение с действителния данък (1991 г., при 1.1 дете средно). Над тази сума - до около 90-100 хил. USD, той ще бъде по-висок, а над нея – отново по-нисък. Средно бизнесът, освен че ще списва за една година разходите си за инвестиции, ще плаща 15% данък (поради приспадане на инвестициите), а от заплатите (поради облекченията) – 10.4%.⁶

Както става ясно, основната и най-радикална разлика в сравнение с класическите подоходни данъци (лични и корпоративни) се съдържа по-скоро в сегмента на корпоративното облагане, вкл. в премахването на двойното облагане на доходите от дивидентите – и като корпоративен, и като личен доход.

Плоският данък и “икономиката на предлагането”

Концепцията за “икономиката на предлагането” е най-разгърната и с най-голямо практическо влияние теория, критично отнасяща се към кейнсианските и неокейнсианските теории за икономиката и държавната намеса в нея.

⁴ Hall, R. and A. Rabushka. Цит. съч., с. 88-89.

⁵ Пак там, с. 84-85.

⁶ Пак там, с. 137-139.

Разбира се, не са без значение и другите консервативни теории от същото време (приблизително 70-те години на XX век) – монетаризмът, “новата класика” и концепцията за “рационалните очаквания”. Всички те, особено по отношение на данъчната и бюджетната политики, имат обща основа в класическата буржоазна политическа икономия и нейните многобройни разклонения през целия XIX век.

В теоретичната концепция за плоския данък съществуват редица общи или близки моменти с “икономиката на предлагането”.

Първо, и двете се смятат за чисто американски явления, при това възникнали и оформени почти едновременно: “икономиката на предлагането” (Р. Мандел и А. Лафер) – през 70-те години – до около 1977-1978 г., а концепцията за плоския данък – между 1981 и 1985 г.

Второ, общо е отрицателното отношение към намесата на държавата в икономиката и оценката, че тя е по-скоро вредна, понеже води до изкривявания на оптималните, диктувани от пазара, пропорции. Тази намеса обезсърчава заетостта и предприемаческата активност, тласка нагоре лихвените проценти, насърчава укриването на данъците, данъчните убежища и нелегалната икономика, както и полагагането на труд в натуралното стопанство (нелегалната икономика и натуралното стопанство се смятат за по-слабо производителни) и нерационалните инвестиции. Всичко това се изразява обобщено в слабостта на икономиката (чийто паричен израз е бюджетният дефицит) и преди всичко – в ниските темпове на икономически растеж.

Трето, общо отрицателно отношение, в частност към прогресивните данъчни размери, като инструмент за “агресивно” преразпределение, особено чрез личните доходни данъци. Твърдението е, че прогресията намалява личната свобода в свободното общество и убива стимулите, както и търсенето на опора в себе си.

Четвърто, положително отношение към разширяване на данъчните основи чрез ограничаване на различните форми на данъчни облекчения и освобождавания. Според А. Лафер “данъчните постъпления са продукт едновременно и на данъчните размери, и на данъчната основа. В степенята, в която данъчният размер нараства, основата се съкращава”.⁷ Хоризонталната данъчна справедливост (равните да се облагат равно) е призвана да осигури честност на данъчната система⁸ с цел лоялна конкуренция. В това отношение “икономиката на предлагането” има безспорни заслуги, понеже множеството форми на данъчни облекчения често са плод на лобистки натиск. Те ерозират данъчната основа, а този начин - и постъпленията, въпреки високите пределни данъчни размери. В САЩ това доведе до противодействие под формата на алтернативен минимален данък (28%), с което допълнително се усложни и оскъпи постигането на “данъчно съгласие”.

⁷ Laffer, A. and M. Miles. International Economics in a Integrated World. Glenview, 1982, p. 157-158.

⁸ Zee, H. Цит. съч., с. 4.

Пето, стремеж към по-пълно съгласуване на размерите на личния и корпоративния подоходни данъци (с цел ограничаване на т. нар. данъчен арбитраж). В миналото невинаги тези данъци са били отделни. Така във Великобритания отделното облагане на фирмите започва едва през 1947 г.⁹ В САЩ личното и корпоративното подоходно облагане са въведени едновременно през 1913 г., но и досега много икономисти оспорват необходимостта от отделен корпоративен данък.¹⁰

Шесто, апелът за “оплоскостяване” на прогресивните ска̀ли (основно при личните подоходни данъци) чрез намаляване броя и разширяване обхвата на данъчните етажи при съкращаване на разликата между минималните и максималните данъчни размери. Тъй като изкривяванията са пропорционални на прогресивността, “съплайсайдерите” пледират за понижаване степента на прогресивност. Теоретичните доводи са взети от консервативните учени от XIX век: прогресията няма точен критерий – тя е произволна и може да достигне дори до конфискация. Като изискване за вертикална данъчна справедливост тя изпълнява т. нар. разпределително правосъдие. Колко неравно трябва да се облагат неравните доходи, е въпрос на оценъчно съждение (социални и морално-етични ценности).¹¹ Все пак на практика се стигна до минимум два данъчни етажа плюс запазване на лични и семейни данъчни облекчения (САЩ, Великобритания).

Съкращаването на данъчните етажи чрез тяхното уедряване по същество е дискретно намаляване на прогресивността и следователно засилва стимулите за труд. Съществува обаче т.нар. пълзене на данъчните етажи (bracket creep), дължащо се на инфлацията, поради което пределните данъчни размери спадат много повече от средните (т.е. действителната данъчна тежест). Така при 18 страни-членки на ОИСР (в т.ч. 12 европейски) за периода 1986-2002 г. броят на данъчните етажи с положителни данъчни размери е намалял средно от 8 на 4, максималният данъчен размер – от 54.9 на 37.6%, минималният – от 19.1 на 13.7%. В същото време средното основно данъчно облекчение (необлагаем минимум) за същия период нараства от 22.6 на 36.0% от дохода на човек от населението, което е частичен индикатор за увеличение на прогресивността. Средната данъчна тежест обаче спадна в много по-малка степен от максималните размери, поради което и средният размер на приходите от личен подоходен данък намаля от 12.2% (1986-1990 г.) на 10.7% от БВП (2001-2002 г.).¹²

Аналогичен процес на “оплоскостяване” като отражение на концепцията за “икономиката на предлагането” се наблюдава и в България през преходния

⁹ Dilnot, A. W. and J. A. Kay. Tax Reform in the United Kingdom: The Recent Experience. – In: World Tax Reform: Case Studies of Developed and Developing Countries. San Francisco, 1990, p. 153.

¹⁰ Дейкин, А. И. Механизм федерального бюджета США. Москва: “Наука”, 1989, с. 57 и 72-73.

¹¹ Zee, H. Цит. съч., с. 4.

¹² Пак там, с. 48.

период (1991-2007 г.). Първоначално (IV/1991-II/1992 г.) броят на данъчните етажи е 7, максималният размер – 40%, минималният – 20%, а максималният размер се достига при сума 44.4 пъти необлагаемия минимум. За периода III/1993-III/1994 г. етажите са 9, минималният размер – 20, а максималният – 52%, но последният се достига при сума, равна на 180 необлагаеми минимума. Към II-V/1997 г. етажите са отново 7, минималният и максималният размери – 20 и 40%, а сумата на максималния размер – 26.6 пъти необлагаемия минимум. Посочените параметри са сравнително близки с тези от началния период. Оттогава следва постоянно 10-годишно “оплоскостяване”, като в последната (2007) година минималният данъчен размер е 20%, максималният – 24%, като се достига при сума едва 3 пъти необлагаемия минимум.¹³

Седмо, твърдението (по същество вярно), че прогресията и данъчните облекчения поради усложняването оскъпяват и понижават “данъчното съгласие” и събираемостта на данъка. В този смисъл наистина “справедливостта не е безплатна”.¹⁴

Между “икономиката на предлагането” и оригиналното предложение за плоския данък съществуват и известни разлики.

1. Ако “съплайсайдерите” пледират за сближаване и съчетаване размерите на двата подоходни данъка, то Хол и Рабушка довеждат нещата до логичния край - сливане в един данък върху цялото потребление в икономиката с един размер.

2. Във връзка с това се образува нова данъчна основа, коренно различна от традиционната в частта за корпоративните доходи - лихвените разходи и тези за амортизации вече не се смятат за приспадаеми, но инвестиционните (разходите за капиталово оборудване) се приспадат, като се изписват за една година.

3. При сливането на двата подоходни данъка окончателно отпада “двойното” (според авторите) облагане на капиталовия доход (дивидентите). Аналогично доходът от спестяване не се облага допълнително.¹⁵ Впрочем това е и една от целите на подобно сливане.

4. Докато привържениците на “икономиката на предлагането” искат само намаляване на прогресивността, то тези на концепцията за плоския данък пледират за само един данъчен размер. Логиката им, ако се доведе последователно докрай, би трябвало да изключи всички данъчни облекчения. Според Хол и Рабушка всяко “оплоскостяване” “премества нормата за данъчна справедливост по-близо до нейното историческо значение на хоризонтална данъчна справедливост”,¹⁶ макар да говорят за запазването им. В този смисъл те са по-консервативни и по-близки до класиците на XIX век.

Пропорционален или прогресивен е оригиналният плосък данък? Според преобладаващото съвременно схващане за прогресивност “един данък е прогресивен”.

¹³ Изчисления на автора на база нормативните изменения.

¹⁴ Hall, R. and A. Rabushka. Цит. съч., с. 43.

¹⁵ Пак там, с. 82.

¹⁶ Пак там, с. 43.

сивен, ако съотношението на данъка към доходите се повишава с повишаването на дохода”.¹⁷ Следователно от формална гледна точка, за да бъде изпълнено това условие, е достатъчно основното данъчно облекчение за всеки данъкоплатец. Но при един данъчен размер (ставка) с нарастване на дохода прогресивността заглъхва, т.е. тя е добре изразена в долния край на данъчната скала. При високите доходи данъкът е почти пропорционален. В този смисъл по-вярно е да се каже, че плоският данък е с елементи на прогресивност. Необходими са “поне още една или две допълнителни по-високи ставки върху заможните, за да се осигури, че степента на прогресивност не е заглъхнала прекалено бързо при растящите доходи”.¹⁸

От всичко казано дотук става ясно, че плоският данък е твърде близък идейно и практически до “икономиката на предлагането”, по-специално в частта ѝ относно подоходните данъци. Той представлява нейно продължение в посока към още по-пълно радикализиране, “оплоскостяване” и опростяване. В същото време концепцията му е все пак с по-частен обхват.

Практиката доказва, че взаимодействията в макроикономиката са много по-сложни, а очакванията на “съплайсайдерите” – твърде оптимистични. Много емпирични изследвания потвърдиха, че връзката между предлагането на труд и намалението на пределните данъчни размери е слаба, а понякога липсва. Приемлива се смята оценка за еластичност на предлагането по чистия доход, равна на 0.15. Освен това най-слабо реагират т.нар. първични работници, докато при вторичните (омъжени жени, младежи и пенсионери), които са по-слабоквалифицирани, еластичността е по-голяма. Нееднородност на въздействието на данъците има и по професионални и подоходни групи.

Ясно е също, че намалението на пределните данъчни размери не води до чувствителен икономически ръст, който да разшири данъчната основа и поне да компенсира данъчните приходи. С цел да се въздейства върху предлагането на работна сила бяха съкратени и редица социални разходи. Въпреки това бюджетните дефицити и държавните дългове се увеличиха. “Данъчната революция” не се състоя. Прогресиите бяха отново разгърнати (във Великобритания – 3 данъчни етажа с 10, 23 и 40% за 1999-2000 финансова година, а в САЩ през 1993 г. – 6 данъчни етажа – от 10 до 39%, а при Дж. Буш – до 35%).

Още по-слаби са резултатите от подобни данъчни реформи в развиващите се страни и в тези в преход от планово-директивна към пазарна икономика. “Има малко доказателства (в общия случай) за съществено подобряване на приходите от личния подоходен данък, които да произтичат

¹⁷ Мъсгрейв, Р. и П. Мъсгрейв. Държавни финанси – теория и практика. С.: Отворено общество, 1998, с. 280; Аткинсон, А. и Дж. Стиглиц. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва: Аспект-Пресс, 1995, с. 49-50.

¹⁸ Зее, Н. Цит. съч., с. 15.

просто от намалението на най-високите пределни данъчни размери.”¹⁹ По-нататъшно намаление на максималните пределни данъчни размери би довело до спадане на бюджетните приходи. Данъчното съгласие²⁰ не може да се подобри съществено, докато изгодите от укриването са много по-големи от очакваните санкции, а данъчният апарат е слаб. Спестяванията на населението са много по-малки (понеже то е много по-бедно), а индивидите спестяват главно с предпазни цели. Те не се влияят от нормата на възвръщаемост след плащане на данъка. Освен това като правило доходът от депозитите не се облага, а капиталовите пазари и финансовото посредничество са слабо развити. При относително високата безработица, наличието в много случаи само на един работещ в семейството и общ нисък жизнен стандарт населението няма избор относно участието в труда на пълно работно време. Следователно може да се очаква само незначително допълнително предлагане на труд.

Що се отнася до предложението за плосък данък в САЩ, въпреки подкрепата на отделни конгресмени и сенатори и от републиканците, и от демократите то не може да стигне до практическо осъществяване. При внасянето си за разглеждане в Палатата на представителите при американския Конгрес, известно като Законопроект Armeу-Shelby № 1040 от 1997 г., то не беше прието. Като главен недостатък на концепцията се сочи липсата на достатъчно изразена вертикална данъчна справедливост: “Плоският данък е невероятно да постигне равнището на прогресивност, закрепено в сегашната подоходна данъчна система, особено при забраната прогресивните данъчни размери да се приложат към трудовия доход, но също при изключване данъчното облагане на лихвите, дивидентите и нарастването на капиталовата стойност на лично равнище.”²¹

Данъци от типа “плосък” в Централна и Източна Европа

Концепцията на Хол и Рабушка беше отхвърлена не само в САЩ. До този момент тя не е въведена никъде, но повлия върху реформирането на подоходното облагане на близо 20 страни в света, като е обсъждана сериозно в поне 10 други. Техните законодателни уредби обаче се различават както от оригинала, така и помежду си. Затова тук ги наричаме данъци от типа “плосък” (вж. таблицата). По-специално ще се спрем на четири страни от Източна и Централна Европа, които са интересни за сравнение с България и за които има подробни данни.

¹⁹ Вж. по-подробно *Stepanyan, V. Reforming Tax Systems: Experience of the Baltics, Russia and Other Countries of Former Soviet Union. IMF WP/03/173, p. 4-9, 22-25.*

²⁰ Според Международното бюро по фискална документация – Амстердам “данъчно съгласие” (tax compliance) е “степената, в която данъкоплатците реагират на законното си задължение да декларират своя доход за изчисляване на съответния данък и да го плащат навреме” (Международен данъчен речник. С.: ИК “Светулка-44”, 1995, с. 310).

²¹ *Dalsgaard, T. US Tax Reform: An Overview of Current Debate and Policy..., p. 17-18.*

Таблица

По-важни страни, въвели данъци от типа “плосък”
и основни техни параметри

Страна	Дата на въвеждане	Данъчен размер (%)	Данъчна основа (облагаеми доходи)	Наличие или не на данъчни облекчения
Естония	1.I.1994 2009	26 20	Лични + дивиденди	Да
Латвия	1997	25	Лични + (до 2000 г.) корпоративни	Да
Литва	1995 2000	33 24	Лични + (от 2000 г.) корпоративни	Да
Русия	1.I.2001	13	Повечето лични	Да
Сърбия	2003	14	Лични + корпоративни	
Черна Гора	1.VII.2007	15		Да
Украйна	2004	13	Лични	Да
Словакия	2004	19	Лични + корпоративни	Да
Грузия		12		Не
Румъния	1.I.2005	16	Лични + корпоративни	Да
Киргистан	1.II.2006	10	Лични + корпоративни	Да
Македония	2007 2008	12 10	Лични + корпоративни	Да
Мавриций	1.VII.2009	15	Лични + корпоративни	
Монголия	1.I.2007	10	лични	Да
О-в Джернси (Великобритания)	1.VII.2006	20	Лични – над 1.25 млн. £ - дегресивен	
Чехия	2008	15=23.1	Свръхбрутни лични	Да
България	1.I.2008	10	Лични (за ЕТ – 15%)	Не

Източник: Hall, R. and A. Rabushka. The Flat Tax, p.VII-XIII; IMF WP 08/52; IMF WP 05/133; IMF WP 05/16; IMF WP 03/173.

През 1994 г. Естония първа въвежда този тип данък, който обхваща и личния, и корпоративния доход с размер 26% от облагаемите доходи. Трябва да се знае, че и в трите прибалтийски републики данъчната основа на личните доходи е много широка (например включва и пенсиите). За 2004-2009 г. данъчният размер е намален последователно на 24, 22 и 20%. През 2000 г. неразпределената печалба е освободена от данък, а облагаеми остават само дивидентите. Същевременно за 1994-2006 г. месечният необлагаем минимум за данъкоплатец се увеличава от 300 на 2000 ест. крони, или около 6.75 пъти (в EUR – от 19.2 на 129.6 EUR).²²

В Русия от началото на 2001 г. прогресивният данък с три положителни данъчни размера (12, 20 и 30%) за повечето лични доходи е заме-

²² Изчислено по Transition Report 2003. London: EBRD, p. 140.

нен с единичен размер от 13%. Личният необлагаем минимум е увеличен номинално с 51.5% - до 4800 рубли, с 30% в реално изражение и с 12% към средната работна заплата.²³ Някои лични доходи се облагат с 35%. Корпоративният данък остава до 35%, а от 2002 г. – 24%. Дивидентите се облагат с 30% (15% преди), а след приспадането на импутационния кредит от 2002 г. – с 6%. Особено важен “страничен” фактор е реформата на социалните вноски. Преди 2001 г. те са в размер 1% от наемния работник плюс 38.5% от работодателя, а след реформата се плащат изцяло от последния по регресивна скала – 35.6% до 100 хил. рубли годишно, 20% - до 300 хил., 10% - до 600 хил. и 5% (а от 2002 г. – 2%) – за над 600 хил. рубли. Това е значителен стимул за “изсветляване” на доходите. Фактор в тази насока е и разширяването на пълномощията на данъчната администрация през 1999 и 2002 г.

Общо, наличните данни са недостатъчни и невинаги достоверни. Съществуват и трудности при определяне влиянието на промените в модела и организацията на личния подоходен данък и другите причини. Резултатите в Русия на пръв поглед изглеждат внушителни. През 2001 г. номиналните приходи от личния подоходен данък се повишават с 46%, реалните – с 26%, като дял от БВП – от 2.4 на 2.9%, т.е. с около 20.8%, а след 2 години – до 3.4% от БВП. Доходът от реалната работна заплата (след плащането на данъци) се е увеличил през 2001 г. с 18.5%, докато brutните работни заплати са нараснали само с 11.6% (разликата е действителното намаление на данъка). И brutните, и “чистите” заплати обаче изпреварват ръста на БВП (5.1%) и средната производителност на труда (2.3%), тъй като съществуваше стремеж делът на заплатите да достигне нивото си отпреди кризата от 1998 г. Това става възможно, понеже в Русия 1/3 от доходите са свързани с цените на нефта и газа. Нелегалните работни заплати са с относително стабилен дял – между 9 и 12% от БВП, докато по години “пулсират” легалните заплати – между 29 и 39% от БВП.

Всъщност средният размер на действителната данъчна ставка нараства от 11.2 на 11.8%, но при социалните осигуровки спада от 35.8 на 30%. Общо, сумарната средна данъчноосигурителна ставка спада едва с 2.5%, т.е. много по-малко, отколкото изглежда на пръв поглед от скалите за данъка и социалните осигуровки. Има скромно увеличение на съгласието: средният процент на обявената работна заплата се повишава от 72.4 на 74%. Освен това, ако приходите от личния подоходен данък се увеличават с 0.5% от БВП, то тези от осигуровки спадат с почти толкова (от 7.7 на 7.3% от БВП). Смята се, че част от нарастването на доходите от личния данък се дължи на прехвърляне на доходи от оставащите високи данъци върху печалбата и дивидентите към личния данък. Около 2% от

²³ Тук и по-надолу по *Ivanova, A., M. Keen and Al. Klen. The Russian Flat Tax Reform. IMF WP 05/16.*

ефектите се дължат на премахване на освобождаванията. Въпреки “стимулите” заетостта средно за годината расте едва с 0.3%, а в края спрямо началото на годината – с 1.3%. Критичният извод на авторите е, че няма доказателство за устойчив ефект върху предлагането.

В Словакия въвеждането на данък тип “плосък” е част от общата бюджетна реформа (като първи етап на данъците и социалните разходи, особено на социалните грижи). То е свързано с пълноправното членство на страната в ЕС (1.1.2004 г.)²⁴ и необходимостта от фискална консолидация с цел намаляване на бюджетния дефицит под 3% от БВП до 2007 г., съответстващ на Маастрихтските критерии. Тя трябваше да бъде неутрална по отношение на бюджетните приходи и социалноосигурителните разходи, но присъединяването към ЕС и въвеждането на II стълб на пенсионното осигуряване засили напрежението.

Общо приходите на консолидирания държавен бюджет спадат от около 33 на 30% от БВП (при план 31%). Намалението на личния подоходен данък се планираше с 1.4% (1.2% на наетите и 0.2 на самонаетите), а с данъчното облагане на дивидентите – 1.2%, но фактически поради по-високия ръст на БВП и работните заплати то е 0.8%, а с облагането на дивидентите – 1.1%. Социалноосигурителните вноски вместо с планираните 0.8% намаляват с 1.0%. Косвените данъци трябваше да се увеличат с 1.8-1.9% от БВП, но фактически се повишават с 1.4% (ДДС – 1.2%, акцизите – 0.2% вместо 0.5%, а митата спадат с 0.2% вместо с 0%).

Социалноосигурителните вноски, плащани от работните заплати, се съкращават общо с 2.4% (към сумата на заплатите), като тези на наемните работници се увеличават с 0.6%, а тези на работодателите намаляват с 3%. Горните граници за плащане на социалните вноски се вдигат от около 2 на 3 работни заплати. От 2004 г. започна и реформа на I стълб на пенсионната система с цел да се достигне нарастване на пенсионната възраст до 62 години (сега – 60 години за мъжете и 57 или по-малко за жените). От 1.1.2005 г. е началото на внедряването на т.нар. II стълб. Премахнати са повечето освобождавания от подоходния данък, а някои малки данъци са отменени. Като цяло данъчната тежест е преместена от преките към косвените данъци, което също улеснява ефективността на данъчната система и капиталообразуването. Данъчната тежест върху капитала спада под средното равнище за ЕС, в т.ч. и за близките съседи (Унгария и Австрия). Очаква се това да насърчи чуждестранните инвестиции.

Разходите за социални грижи спадат с 0.6% от БВП. Стимулите за труд (от намалението на данъчната тежест) се оценяват като ограничени – главно при високодоходните групи. Предлагането на труд е поощрено и

²⁴ Тук и по-надолу по Moore, D. Slovakia's 2004 Tax and Welfare Reforms. IMF WP 05/133.

при нискодоходните групи, но чрез съкращението на социалните помощи (особено за семействата с 4 и повече деца) и обвързването им с участието в труда.

Общо взето, последствията от въвеждането на плоския тип данък в Словакия са трудни за различаване от цялостния ход на реформите. Главните ефекти са по-голямата хоризонтална справедливост, по-лесното администриране, прозрачност и яснотата.

От началото на 2008 г. Чехия също въвежда данък върху личните доходи тип “плосък” като част от по-широка данъчна и бюджетна реформа.²⁵ Тъй като коалиционното правителство има едва 1/2 от местата в парламента и съществуват вътрешни разногласия, това се отразява на радикалността и икономическата ефективност на реформата. Въведен е 15% данък върху “свръхбрутната” заплата [брутна= $1+(0.35+0.125)$ - осигурителни вноски], което съответства на 23.1% върху брутната, вместо прогресивния (с данъчни размери 12, 19, 25 и 32%). Премахва се съвместното облагане на съпрузите (това засилва стимулите за труд). Увеличават се данъчните кредити за данъкоплатец – 3.45 пъти (до 24.84 хил. чешки крони годишно). Въвеждат се такива и за работещи пенсионери (засилват предлагането на труд.) Данъчният кредит за неработещ партньор се покачва 5.91 пъти, за инвалиди – 1.68 пъти, с по-голяма диференциация по степени, а за дете – 1.78 пъти – до 10.68 хил. крони годишно.

Корпоративният данък остава с размери, различни от личния, като плавно намалява от 24% през 2007 до 19% през 2010 г. Отделно от това се запазват и уеднаквяват данъците върху лихвите и дивидентите (15%). Така пределният данъчен размер върху капиталовия доход поетапно ще намалее от 32.8 на 31.2% през 2010 г., а върху трудовия – $(1+0.35).0.15+0.125$ лични осигуровки – до общо 32.8%. Въвеждат се “тавани” за осигурителните вноски на наетите и самонаетите – 4 пъти средната заплата (преди такъв имаше само за самонаетите – 2 минимални заплати). При косвените данъци най-важни промени са повишението на ниския размер на ДДС от 5 на 9% (ще донесе 0.6% от БВП приходи) и увеличението на акциза при цигарите.

Многобройни са мерките с рестриктивен характер в разходната част, целящи ограничаване на бюджетния дефицит (в дългосрочен план е необходимо подобрене на бюджетното салдо с около 4% от БВП). Така всички социални помощи (без пенсиите) се деиндексират. Стандартните детски помощи се ограничават до 2.4 пъти минималния жизнен стандарт (преди - 4 пъти), а допълнителните – до 2 пъти (преди – 2.2 пъти). Намаляват се и се затрудняват пособията по майчинство, родителство и

²⁵ Данните за Чехия са взети или изчислени от *Dalsgaard, T. Tax and Welfare Reforms in the Czech Republic. Structural Implications and Challenges. IMF WP 08/52.*

безработица. Отменени или анулирани са помощите по болест за първите 3-7 дни. Въвеждат се потребителски такси за визити при лекарски посещения и изписване на рецепти. Тепърва се обсъждат повишение на пенсионната възраст и стаж, намаляване броя на държавните служители и временното замразяване на заплатите им до 2010 г.

Най-голяма изгода от реформата имат най-заможните, а отделните мерки са противоречиви. Освен това в Чехия засилването на косвеното облагане за сметка на подоходното и осигурителните вноски се смята за ефективно от структурна гледна точка (по-добра данъчна структура и по-малки изкривявания).

Останалите страни с личен подоходен данък тип “плосък” се отличават освен по срок на въвеждане и размер също и по това дали личният и корпоративният данък са изравнени (Сърбия, Румъния, Македония), или остават различни (Украйна, Литва, Латвия).

Общият ефект от въвеждането на данъците тип “плосък” изглежда ограничен. Почти винаги приходите намаляват (с изключение на Русия, което се дължи на бързия ръст на доходите). Трудно е да се разграничи въздействието от данъка от това на останалите фактори (особено от намаляването на осигурителната тежест). Съвкупното действие на целия комплекс от промени, вкл. при бюджетните разходи, понякога усилва пряко намалената диференциация при облагането (Чехия). “Стимулите” върху предлагането на труд, спестяванията, инвестициите, прозрачността и съгласието са скромни. Те са свързани главно с опростяването на данъчните системи. Следователно нещата не са много по-различни от въздействията на реформите в духа на “икономиката на предлагането”, тъй като са тяхно логично продължение.

Облагането на личните доходи с данък от типа “плосък” в България

През август 2007 г. ръководството на управляващата тройна коалиция взе политическо решение за въвеждане на този тип данък от началото на 2008 г. Преди това идеята беше пропагандирана от сравнително тесен кръг икономисти и бизнесмени (издаващи бюлетина “Плосък данък”), свързани главно с частните научноизследователски центрове. Характерните черти на този “десен данък на лявото правителство” в последна сметка се оказаха следните:

Първо, минимален размер – 10% върху личните доходи (без тези на едноличните търговци). Тук може да се долови идеята за “данъчен дъмпинг” (подобно на същия стремеж при корпоративния данък и осигурителните вноски), т.е. да се насърчат физическите лица с двойно или чуждо гражданство да плащат целите или част от дължимите данъци в България.

Второ, плановете бяха не за приходнонеутрален данък, а за нарастване на приходите. При предварително разчетени приходи за 2007 г. в размер 2.6% от БВП и фактически от около 3.2% за 2008 г. бяха заложили приходи от 3.5% от БВП, или с 9% повече в реално изражение.

Трето, за разлика от посочените страни за целта основното данъчно облекчение не само не се увеличи номинално и реално, но изцяло се премахна. Премахнаха се и съществуващите, макар и незначителни, данъчни облекчения за първите три деца в семейството. Освен това се намалиха възможностите за някои дарения, а също почти всички нормативи за необходимо присъщи разходи. Запазиха се обаче възможностите за чувствителни данъчни облекчения за лични доброволни осигурителни и застрахователни вноски, както и такива за доброволно здравно застраховане (чл. 19, ал. 1 и 2 от ЗДДФЛ).

Четвърто, за едноличните търговци остава по-висок данъчен размер – 15%, който ги приобщава до доходите от печалбата – 10% корпоративен данък плюс 5% върху дивидентите, или общо до 14.5%. Амортизациите и лихвите се третират по традиционния начин, инвестициите (по принцип) също.

Пето, запазва се относително стеснена данъчна основа (ако се абстрахираме от липсата на необлагаемия минимум) за личните доходи в сравнение с другите страни от ОИСР и ЕС. Не се облагат пенсиите, доходите от селското стопанство, много добавки в натура, доходите от лихви, хазарт и награди и др. Това води до парадокси, нарушаващи грубо принципа за хоризонтална данъчна справедливост. Например, докато доходите от работна заплата дори в минималния ѝ размер (220 лв./мес. за 2008 и съответно 240 за 2009 г.) се облагат, то тези от пенсиите – до 490 лв. за I стълб (700 лв./мес. от април 2009 г.) са необлагаеми.

Шесто, от началото на 2009 г. се въвежда данъчно облекчение за лихви по ипотeki за жилища, но само за юридически семейства и при възрастови ограничения, т.е. по дискриминационен и неизяснен начин.

Седмо, същевременно са повишени редица акцизи (горива, цигари). Чувствително е намалена и съвкупната осигурителна тежест, като тя продължава да се прехвърля върху заплатите, а от 2009 г. – и върху държавата. От 1 X 2007 г. се съкратиха осигурителните вноски общо с 3%, а от началото на 2009 г. – с още 2.4%, като облекчението е изцяло в полза на работодателите. “Таванът” на осигурителния доход се повиши рязко от 1400 на 2000 лв./мес. за 2008-2010 г., а за 2009 г. увеличението на здравната вноски от 6 на 8% неутрализира част от общото намаление. Това показва вътрешна несъгласуваност и противоречие с концепцията за “оплоскостяване”. Все пак общата осигурителна тежест спадна от 36.0 на 30.6% върху брутната заплата, като средно едва 41.3% от нея, т.е. 12.64% се падат на предприемача (тежест 2 до 3 пъти по-ниска от тази върху

предприемачите в другите европейски страни). Следователно политиката по отношение на осигурителните вноски би трябвало да съдейства за прозрачността и “съгласието” при плащането на личния данък.

Според предварителните данни събраният данък за 2008 г. ще достигне 1990 млн. лв. при планирани 2190 млн. лв., или 90.9% номинално. В реално изражение това означава 3.0 от БВП при 3.5% планирани, т.е. 85.7%. “Осветляването” на доходите явно не е постигнато, а неизпълнението може да се обясни основно с преминаването на част от тях в нелегалната икономика. Тъй като разширяването на данъчната основа води до увеличение от около 800 млн. лв. за 2008 г. (2009 г. – 860 млн. лв.), общата загуба на приходи от замената на прогресивния данък (0, 20, 22 и 24%) надхвърля 1 млрд. лв., ако се отчете и “подаръкът” от 800 млн. лв. на заможните и преди всичко на най-богатите за сметка на бедните. Трябва да се има предвид, че именно данъкът върху личните доходи, ако е прогресивен и с несимволичен дял от БВП, придава прогресивен характер на цялата данъчна система. Високите акцизи и “таванът” на осигурителните вноски от 2000 лв. месечно, съчетани с данъка от 10%, правят реално данъчната система на България регресивна, т.е. тя задълбочава големите и често необосновани социални различия. Освен това необходимите данъчни облекчения за първите две деца в семейството, вместо да бъдат разгърнати, са премахнати.

Основни изводи и препоръки

1. Концепцията на Хол и Рабушка за плоския данък с радикалните промени на личните и корпоративните данъци не е въведена никъде в света. Най-радикалните промени в нея засягат по-скоро корпоративното, отколкото личното подоходно облагане. Оригиналният плосък данък съдържа елементи на прогресивност за личните доходи поради въведените значителни данъчни облекчения, въпреки че предполага един данъчен размер за цялото потребление в икономиката.

2. Данъците от типа “плосък”, приложени основно в Източна Европа, се различават чувствително от оригинала, като не са така радикални по отношение на корпоративното подоходно облагане. То остава самостоятелно, често с различен данъчен размер от личното. Те се различават и помежду си както по размер, така и по съгласуването им с другите елементи на данъчните системи, а също и със системите за социални разходи. Тези данъци също съдържат значителни облекчения. Обикновено те водят до понижени приходи от личните доходи, както и до неблагоприятно преразпределение на данъчната тежест в полза на заможните.

3. Макар че резултатите от реформирането на личното подоходно облагане е трудно да се отграничат напълно от въздействието на цялостните реформени “пакети”, всички данни и автори подчертават, че не могат да се очакват значителни подобрения на ефективността “от

Лаферов тип”. Най-общо, положителните моменти са ограничени и се състоят в известно засилване на прозрачността, опростяване и поевтиняване на събирането на данъка.

4. Българският личен подоходен данък от типа “плосък” се отличава с радикалността си, надхвърляща оригинала по отношение на личните доходи и водеща до ликвидиране на всякакъв елемент на вертикална данъчна справедливост не само при него, но и в цялата данъчна система. Същевременно той не осигурява и хоризонтална данъчна справедливост. Въвеждането на данъка може да се обясни по-скоро с влиянието на съсловни интереси, отколкото на макроикономически съображения върху вземането на решения. Конкретната данъчна структура, макроикономическата и демографската ситуация правят този тип данък особено неподходящ.

5. За постигане на регулиращите и фискалните цели на личното подоходно облагане, както и на конкурентно в международен план облагане на капитала, съществуват и други, по-подходящи модели. В САЩ за такива се смятат предложената от Министерството на финансите “Option 5” (2002 г.) и по-радикалните X-данък на Д. Бранфорд и т. нар. US-данък (неограничени срочни депозити). За европейските, в т.ч. за българските условия, вероятно най-подходящ би бил т. нар. модел на “двойствения подоходен данък” (dual income tax), съчетаващ пропорционалното ниско облагане на корпоративните доходи с прогресивното, с регулиращи функции облагане на личните доходи. Разновидности на този модел успешно се прилагат в страните от Северна Европа.

12.1.2009 г.