

Доц. д-р Николай Гълъбов*

ДАНЪЧНА НЕУТРАЛНОСТ И ДАНЪЧНИ РАЗХОДИ В БЪЛГАРСКАТА ПРАКТИКА¹

Разгледана е диалектиката на принципите на данъчната неутралност и тяхната противоположност – данъчните разходи, при конкретните условия на българския преход до наши дни. Вниманието е насочено към четири основни приходоизточника: личния подоходен данък, корпоративното подоходно облагане, ДДС и хармонизираните с него акцизи и задължителните осигурителни вноски. На фона на общите теоретични изисквания е представена конкретната специфика на страната, свързана например с паричния съвет, приватизацията и въвеждането на личен подоходен данък от типа "плосък" и членството на страната в ЕС. Направени са изчисления и някои международни сравнения. Дадени са и предложения за усъвършенстване на българската практика и обобщаващи изводи.²

JEL: H20; H24; H25

Данъчната неутралност предполага данъчна система, която не облагодетелства никого. По същество тя е израз на принципа (началото) за хоризонтална данъчна справедливост (равните да се облагат равно), с което съдейства за лоялна конкуренция и оптимални икономически пропорции.

Обратно, данъчните разходи (наричани още данъчни привилегии) са именно нарушение на принципа на данъчната неутралност, позволяващи със законови средства частично или пълно избягване на данъци (tax avoidance) с оглед постигане на определени икономически и социални цели. По своята същност те са бюджетни разходи, правени обаче чрез приходната част на бюджета, т.е. чрез данъчната система. Най-често данъчните разходи засилват вертикалната данъчна справедливост (неравните да се облагат неравно), но наред с това усложняват и оскъпяват данъчната система.

* Институт за икономически изследвания, секция "Макроикономика".

¹ Статията е логично продължение на наша предишна разработка (вж. Данъчна неутралност и данъчни разходи според съвременните икономически теории. – Икономическа мисъл, 2010, N 2).

² Assoc. Prof. Nikolay Galabov. PhD. TAX NEUTRALITY AND TAX EXPENSES IN THE PRACTICE OF BULGARIA. *Summary*: A dialectic approach to the principles of tax neutrality is presented as opposed to the tax expenses – under the specific conditions of the transition period in Bulgaria up to now. Four main revenue sources are considered: personal income tax, corporate income tax, VAT and the aligned excise duties and the compulsory insurance contributions. The country's characteristic features are focused in view of the general theoretical requirements, such as the currency board, the privatization and the introduced individual income tax of the "flat" type, as well as the EU membership of Bulgaria. Some calculations and international comparisons are offered. Proposals are made on the improvement of the Bulgarian practice with generalizing conclusions.

Макар да не съществуват единни теории (нито пък общоприета статистика) докъде на практика се простира данъчната неутралност и откъде започват отклоненията от нея, малко са авторите, отричащи напълно данъчните разходи. Повечето сериозни теоретици и експерти смятат, че основанията и ограниченията за данъчни разходи са в основата си въпрос на уравнивяване на издръжките (отказване от бюджетни приходи) и изгодите от тях (чрез постигане на обявените цели).

Данъчна неутралност и данъчни разходи при личния подоходен данък

В условията на планово-директивната система се е смятало, че личният подоходен данък (до 1997 г. вкл. данък върху общия доход) напълно отговаря на характера на данъчните плащания (предварителна определеност със закон, задължителност, еднаквост за всички платци). Всъщност от гледна точка на данъчната неутралност това не е така. Идеологията на планово-директивната икономическа система, в основата на която стои целенасоченото (“волево”) управление от един център, изисква съзнателно да се дискриминират едни източници (форми) на доходи в сравнение с други, като най-привилегирован (макар и формално) е доходът от работни заплати. За целта е възродена старата английска система на шедулярно (т.е. диференцирано) облагане на доходите от различни източници. Например облагането на различните видове доходи според данъчните скали след 1.VII.1973 г., което остава в сила до 1987 г. (с изключение на повишения необлагаем минимум за заплати), е следното:

Доходите от заплати и надници (чл. 4 на ЗДОД) са необлагаеми до 80 лв., над 80 до 90 лв. месечно се облагат с 30%, а над 90 до 100 лв. – с 40% с цел плавно повишаване на данъчната тежест. След това доходите над 100 до 160 лв. се облагат с 12%, тези до 220 лв. – с 12.5%, над 220 до 280 лв. – с 13%, до 340 лв. – с 13.5% и над тази сума – с 14%. Фактически прогресията е ограничена, доколкото в края на периода не липсват дори заплати от около 1000 лв. месечно. Скалата по чл. 8 е за хонорарите на работещите в науката, културата и изкуството, журналисти и т.н. При нея първите 240 лв. се облагат с 4%, след което има още 12 етажа, така че за доходи над 40 хил. лв. годишно се вземат 50% (при липса на други доходи се ползва необлагаемият минимум по чл. 4). Скалата по чл. 10 облага хонорарите на инженерно-техническите кадри. Първите 400 лв. се облагат с 8%, като етажите са 8, а доходът над 5 хил. лв. годишно се облага с 40%. Скалата към чл. 13 е най-дискриминационна. По нея се облагат доходите от занаяти, търговия, наеми и свободни професии. Данъчните етажи са 13, като първите 200 лв. се облагат с 9%, а доходите от последния етаж – над 7 хил. лв. годишно, с 81%. При това не се предвиждат приспадания за

необходимо присъщи разходи. По пета скала (чл. 17) се облагат доходите от частно земеделие, животновъдство, лично и помощно стопанство. Тя е с 11 етажа, като първите 200 лв. са необлагаеми, тези над 200 до 1000 лв. се облагат с 5%, а тези над 4 хил. лв. годишно – с 46%. Извън това доходите от еднократни услуги се облагат пропорционално с 10 или 6%.

Големите различия при разделното облагане на доходите от различни източници проличават най-ясно при сравнение на облагането на еднакви годишни доходи по различните скали (вж. табл. 1).

Таблица 1

Данъчна тежест (% от brutния личен доход) към 1.1.1982 г.

Източници	1200 лв. годишно	40 000 лв. годишно
1. Заплати (чл. 4)	0.0	13.7
2. Хонорари от наука и изкуство (чл. 8)	9.9	26.2
3. Хонорари от ИТР (чл. 10)	10.0	38.3
4. Доходи от търговия, занаяти, свободни професии и наеми (чл. 13)	15.2	74.7
5. Доходи от селско стопанство (чл. 17)	8.8	44.1

Източник. Вучев, Ив. Прогресивно-подоходно облагане на населението при социализма (дисертация за степен "доктор на икономическите науки"). С., 1984, Прил. 1.

Скромна стъпка в посока от разделно към общо (глобално) облагане е предприета през 1988 г. Въведена е таблицата по чл. 13(2) за доходите, получени през 1987 г., която обединява предишните чл. 10 и чл. 17. Чл. 13(1) остава само за доходите от наеми, дивиденди и ренти. Скалата е плод на твърде закъснялата политика за "дозирано" стимулиране на дребния частен сектор (за сравнение от същата 1988 г. Унгария въвежда една скала за всички източници на доходи). В долната си част - за доходи до 7000 лв. годишно (539 лв. месечно), тя дублира облагането на заплатите, след което прогресията расте, достигайки за годишен доход от 70 хил. лв. около 50%, а за горницата над тази сума – 85%. Предвижда се и приспадане на необходимо присъщите разходи (с фактура или по норматив). Така скалите остават 4. Редица доходи, например от добавки и награди, неоправдано остават необлагаеми.

Следваща, по-значима стъпка към глобално (единно) облагане, съответстващо на изискването за хоризонтална данъчна справедливост и характера на пазарната икономика, е осъществена като част от цялостната пазарна реформа в началото на 1991 г. Въведена е единна скала с необлагаем минимум 450 лв. месечно (5400 лв. годишно) и 7 ефективни данъчни етажа – от 20 до 40%. Това на пръв поглед създава представа за оптимално съчетаване на принципите за хоризонтална и за вертикална данъчна справедливост. Фактически обаче под влияние на групови интереси доходите от заплати (чл. 4) и от останалите източници (основно чл. 13) не се сумират и имат отделни, макар и равни, необлагаеми минимума. Заедно с доходите от

пенсии, също необлагаеми, необлагаемите минимума стават три. Така хоризонталната справедливост отново е грубо нарушена. Това положение се запазва цели 7 години – до началото на 1998 г., когато влиза в сила изцяло новият Закон за облагане доходите на физическите лица (ЗОДФЛ).

Освен това през този начален реформен период има и други значими пречки пред данъчната неутралност. През цялото време до края на 1997 г. инфлацията е висока. По принцип личният данък е годишен, но доходите от заплати (чл. 4) се облагат месечно, с годишно изравняване. Останалите доходи подлежат на облагане през първите месеци на следващата година (обикновено до 31 март). При инфлация от няколко десетки до неколкостотин процента годишно данъчното задължение за доходите извън заплатите чувствително се обезценява. Въвеждането на авансово облагане (до 15-20%) при всяко плащане само частично смекчава това нарушение на данъчната неутралност.

През 1996 г. поради практическа трудност при определяне на облагаемите доходи, а оттам и на данъка, за 12 групи дейности (хотелиери, ресторанти, таксиметрови шофьори, търговци на дребно и занаятчии) прогресивният подоходен данък е заменен с т.нар. патентен данък. Той е дължима фиксирана сума, независима от облагаемия доход, и е диференциран по видове дейности и големината на населените места. По-късно приложението на патентния данък е разширено. Тъй като е твърда сума, де факто той не е прогресивен, нито дори пропорционален, а регресивен, понеже при по-голям обем на дейност данъчната тежест намалява. Макар че е поставена цел патентният данък да се изравни по тежест с прогресивния, фактически той все повече изостава от него поради непроменените му като цяло размери, нарушавайки с това принципа на хоризонталната данъчна справедливост.

Освен това, главно през 1991-1993 г., поради криворазбран стремеж към форсирано развитие на частния сектор са създадени съществени привилегии за него за сметка на обществения. Например данъчно признатите разходи за пътни, дневни и квартирни пари за частния сектор се признават до двойния размер на норматива за държавните служители (това важи и досега). Разходите за транспорт, реклама, обучение, квалификация, както и внесените суми по държавни вземания (ПКБ, мита, такси), лихвите по банкови заеми и имуществени застраховки също се приспадат изцяло за разлика от тези на държавните предприятия. Разходи за представителни цели се признават до 3%, а за дарения (за всякакви цели) – до 20% от облагаемия доход. За разходи се признават придобиването на материални дълготрайни активи (МДА), в т.ч. транспортни средства, а също погашенията по главниците на банкови заеми със срок на погасяване над 1 година. Не подлежат на облагане и доходите от облигации, съкровищни бонове и други държавни и банкови ценни книжа, дялови участия и акции.

На практика много от посочените благоприятни клаузи обаче не са били използвани по предназначение и от гледна точка на обществения интерес са се превърнали в загуба на бюджетни приходи (вж. табл. 2).

Таблица 2

Доходи и данъци по чл. 13 на ЗДОД (млрд. лв.)

Година	Брутен доход	Данъчни облекчения	Облагаем доход	Платен данък
1992	52.00	-	-	0.36
1993	189.00	-	6.00	1.50
1994	199.00	7.348	25.40	2.214

Източник. Данни на МФ.

Средствата са използвани не за производствени инвестиции и квалификация, а за луксозно и паразитно потребление. Така само данъчните облекчения за ДМА през 1994 г. са над 6 млрд. лв. (79.7% от всички), а за 1995 г. – около 8.5 млрд. лв. (71.7% от тях).³ С тях са закупвани леки коли (до 9 броя), като ремонти, гориво и т.н. са за сметка на необходимо присъщите разходи и облекчения. Закупват се дори имоти, несвързани с дейността. Използват се и “вратичките” в закона, съчетани със слабия контрол. Например за 1993 г. са заявени покупки на ДЦК за 8 млрд. лв., а на практика те са под 4 млрд., защото са държани за малко (по-късно се въвежда норматив за минимум 4 месеца). За същата година разходите за обучение според декларациите са 4 млрд. лв. Значителни са и разходите за доброволни застраховки. В същото време данъчните облекчения за нови работни места през 1994 и 1995 г. са едва 0.3 и съответно 0.2% от общата сума.

През 1993 и 1994 г. все пак започва процесът на ограничаване на най-явните пропуски и слаби места при обхвата на облагаемите доходи по ЗДОД, който продължава и през следващите години. Последователно отпадат облекченията за лични автомобили и някои ценни книжа, а от 1996 г. – и за МДА и държавни съкровищни бонове.

Подобни “залитания” има и в други страни в преход. Например в Унгария първоначално личният подоходен данък обхваща едва 40% от доходите на домакинствата. От 30 млрд. форинта в дребното селско стопанство по-малко от 1 млрд. са подлежащи на облагане. От 1993 г. чрез Закона за бюджета 1/3 от допълнителните изгоди (извън заплатите), оценявани на 65 млрд. форинта, стават облагаеми, а освен това се ограничават необходимо присъщите разходи за “интелектуален труд” и за дребното селско стопанство.⁴

Облагаемата основа на личния подоходен данък се стеснява и от факта, че от март 1993 г. необлагаемият минимум (т.нар. основно облекчение) започва да надвишава минималната работна заплата. В процент от БВП на човек от населението за 1996-2007 г. основното данъчно облекчение на-

³ Ценова, Е. Подоходното облагане на физическите лица – алтернативи на развитие. – Делова седмица, 1997, бр. 20 и 21.

⁴ Senjen, A. Tax Policy in Hungary. - In: McLure, Ch. et al. Tax Policy in Central Europe. San Francisco: ICC-Press, 1995, p. 20-48.

раства от 19.9 на 35.9%, а като процент от средната годишна работна заплата – от 24.3 на 49.8%.⁵ Друг значим фактор в същата насока е прехвърлянето на осигурителни и здравни вноски в индивидуалната работна заплата. От 2% през април 1996 - декември 1997 г. те достигат (за трета категория) 13% от brutната заплата за 2008-2009 г., 12.1% за 2010 и 12.9% за 2011 г.

От 2001 г. започва поетапно намаление на пределния данъчен размер – от 38 до 24% (за 2005-2007 г.). При това диапазонът на доходите, при които се достига този размер, се свива от 14 пъти необлагаемия минимум на 3 пъти. Това е т.нар. оплоскостяване на скалата под влияние на възгледите на привържениците на икономиката на предлагането. Като логично продължение на това през август 2007 г. ръководството на управляващата тройна коалиция взема политическо решение за въвеждане от началото на 2008 г. на данък върху доходите на физическите лица от типа “плосък”, сравнително близък до подобни в Източна Европа, но различен от оригиналното предложение на Р. Хол и А. Рабушка. Този “десен данък на лявото правителство” не е подложен на широка дискусия (и дори до днес води до разногласия в самата БСП). Характерните му черти, уточнявани до последния момент, са: *първо*, нисък размер – 10% (без едноличните търговци – 15%). В това, както и в корпоративния данък и осигурителните вноски, се долавя идеята за “данъчен дъмпинг”. *Второ*, вместо обичайното при подобни реформи правило за приходна неутралност, т.е. да се съберат пак толкова приходи, но при по друго разпределение на данъчната тежест, е планирано повишение на приходите до 3.5% от БВП (за 2007 г. – 2.6% прогноза, 3.2% - фактически). *Трето*, за разлика от почти всички други страни (без Грузия) основното данъчно облекчение (необлагаемият минимум) не само не се увеличава номинално и реално, но изцяло се премахва. Това наистина разширява данъчната основа, но по един твърде спорен и нежелан начин. По приблизителни изчисления (на база 3 млн. данъкоплатци) приходите само от това при 10% облагане са около 690 млн. лв. годишно за 2009 г. Премахнати са и необходимите, макар и незначителни, данъчни облекчения за първите три деца в семейството. Освен това се намаляват възможностите за приспадания за дарения, а също и почти всички нормативи за данъчно признати разходи. *Четвърто*, по-високият данъчен размер от 15% за едноличните търговци ги приближава плътно до облагането на печалбата – 10% корпоративен данък плюс 5% върху дивидентите, или общо до 14.5%, което прави облагането данъчно неутрално спрямо вида на фирмата – едноличен търговец или облагане по ЗКПО. *Пето*, ликвидирването на основното данъчно облекчение довежда до грубо нарушение на хоризонталната данъчна справедливост. Получава се така, че всеки лев от заплати и други форми на приходи се облага, докато пенсии от 490 лв., а след 1.IV.2009 г. от 700 лв. месечно са необлагаеми.

⁵ Изчисления на автора по данни на НСИ и нормативните документи.

Резултатите от “оплоскостяването” на скалата и последвалото въвеждане на личен подоходен данък от типа “плосък” по отношение на приходите са показателни. Ако за 13-годишния период 1988-2000 г. те са 4.3% от БВП (само 1 година под 4%, а две – над 5%), то от 2001 г. приходите падат трайно под 4%, като средно за 2001-2007 г. са 3.2% от БВП (само 1 година - под 3%), а за 2008-2011 г. (последната по разчетни данни) намаляват под 3% - средно 2.85% (за 2011 – 2.7%).⁶ За сравнение в страните-членки на ОИСР, приходите от личен подоходен данък са средно 10-11% от БВП, а в държавите от Централна и Източна Европа – най-често между 5 и 8% от БВП.

Тук се налага да припомним, че именно личният подоходен данък чрез своята прогресивност придава такава на цялата данъчна система. Останалите основни приходи са като правило пропорционални (особено при единен размер на ДДС) или дори регресивни (например осигурителните вноски, доколкото имат горна граница). Поради това чувствителни елементи на прогресия са предвидени както в оригиналния “плосък” данък на Р.Хол и А. Рабушка, така и в личните подоходни данъци от типа “плосък” в Централна и Източна Европа (Словакия, Чехия, Естония, Русия и др.). Хол и Рабушка предвиждат лични данъчни облекчения за съпругеска двойка от 16 500 USD, 9500 USD за сам данъкоплатец и 14 000 USD за сам данъкоплатец, глава на семейство, както и целеви облекчения по 4500 USD годишно за дете. Така съпругеска двойка с две деца би получила обща сума на данъчните облекчения от 22 500 USD годишно. Според разчетите за 1993 г. 55% от сумата на личните доходи ще са приспадаеми като облекчения, а 45% ще са фактически облагаеми (с 19%). При приходно-неутрален данък личните доходи до около 30-35 хил. USD биха се обложили по-ниско, над тази сума – до около 90-100 хил. USD годишно, данъкът би бил по-висок, а над тях – отново понисък (поради изчерпване влиянието на облекченията и единичната ставка). Общо цялата сума на личните доходи би се обложила с около 10.4% (почти колкото е ставката в България), но при много по-различно разпределение на данъчната тежест.⁷

В Русия при въвеждането на данъка от тип “плосък” личното основно данъчно облекчение е увеличено номинално с 51.5% (реално с 30%). В Чехия данъчните кредити за данъкоплатец нарастват 3.45 пъти, а за дете – 1.78 пъти (2008 г). В Словакия основното данъчно облекчение се увеличава около 2.1 пъти и са въведени нови данъчни облекчения за деца.⁸

Освен това по силата на своето положение на краен регулатор на личните и семейните доходи личният подоходен данък е носител и на повечето данъчни разходи, т.е. данъчните облекчения. От една страна, при правилно

⁶ Изчисленията са на автора по данни на МФ и НСИ.

⁷ Hall, R. and A. Rabushka. The Flat Tax. Hoover Institution, 1995, p. 88-89, 137-139.

⁸ Данните са изчислени от: Ivanova, A., M. Keen and Al. Keen. The Russian Flat Tax Reform. IMF, WP 05/16; Dalsgaard, T. Tax and Welfare Reforms in the Czech Republic. IMF, WP 08/52; Moore, D. Slovakia 2004 Tax and Welfare Reforms. IMF, WP 05/133.

конструирани те играят ролята на “вградени стабилизатори”, като засилват, в т.ч. целево, вертикалната данъчна справедливост, а от друга – усложняват и оскъпяват администрирането на данъка и са пряка загуба на бюджетни приходи, доколкото стесняват фактическата данъчна основа.

В България усилията за разширяване на данъчната основа на личния подоходен данък са недостатъчни и непоследователни. Например през 1999 г. обезщетенията по чл. 237 от Закона за отбраната са обложени, като за компенсация са увеличени с 45%. От 2010 г. след дълго отлагане и въпреки разгара на кризата са обложени доходите в селското стопанство, с признаването на 60% от brutния доход за разход и облагане на останалите 40% с 10% данък. През 2011 г. след дълги спорове е дадена алтернативна възможност – доказване на разходите със счетоводни документи и облагане на остатъка с 15% (като едноличен търговец), което обаче е по-сложно и изисква разходи по водене на счетоводството. Полагат се известни усилия за облагане на доходите на т.нар. морски лица, доходи от наеми, артисти, футболисти и др. Все още необлагаеми остават редица премии и награди на професионални спортисти и повечето доходи от хазарт. Необлагаемите (на лично равнище) ваучери за храна се увеличават от 120 млн. лв., раздадени на 200 хил. човека, на около 180 млн. лв. за 300 хил. човека, като поставят в неравни условия различните данъкоплатци. Резерви има и при начисляване на сумите за представително облекло (за 150 хил. човека) и по КТ за служители (280 хил. човека) – сега за целта се изразходват над 150 млн. лв. годишно.

Постепенно назрява и необходимостта от облагане на доходите от лихви по депозити. Дълго време това не е било възможно, нито нужно, тъй като през голямата част от прехода (особено преди 1998 г.) лихвите са били негативни. Разбира се, би трябвало да се облага (разделно, с пропорционален данък) само положителната разлика (т.е. след приспадане на инфлацията). Проблемът се изостря от нарасналата диференциация на спестяванията, респ. на доходите от тях: около 5% от населението държат 68% от общата сума на депозитите. Докато средният размер на депозита в края на 2010 г. е около 2207 лв. (във всички валути), то 18 174 човека имат около 4579.9 млн. – 16.7% от сумата на всички депозити, всеки над 100 хил. лв. От тях 454 човека притежават средно по 2582 хил. лв.⁹

Най-голям принос за разширяване на данъчната основа би имало облагането на приходите от пенсии, тъй като през последните години те заемат около 9% от БВП. Това облагане може да се осъществи, като пенсиите се увеличат (изцяло или частично – в случая с най-високите пенсии) със сумите на дължимия данък. По този начин ще се осъществи изискването на принципа за хоризонтална данъчна справедливост.

Въпреки премахването на основното лично облекчение (необлагаемия минимум) данъчните облекчения не са рядкост в българската практика и

⁹ Изчислено по Годишен отчет на БНБ, 2010, Приложение 2.9.

извън посочените изцяло необлагаеми форми на лични доходи. Така съгласно ЗОДФЛ данъчни облекчения за дарение за доходите извън трудовите правоотношения са 5% от сумата, облагаема с данък, за един много широк кръг цели. При дарения от заплатите за новосъздадения Фонд за лечение на деца се допуска намаление на данъчната основа до 50%, а за всички останали – до 10%. До 10% от облагаемия доход се приспадат за лични вноски за доброволно пенсионно осигуряване и доброволно осигуряване по безработица. Други 10% са разрешени за доброволни здравноосигурителни вноски и такива за застраховка "Живот". Прави впечатление, че тези форми на данъчни разходи са свързани с интересите на частните осигурителни фондове. Макар и необходими по принцип, техни ползватели са главно хората с доходи над средните, за които това е и форма на легално избягване на данъците (tax avoidance), т.е. на икономия на суми от данъчни плащания. Въпросът придобива истинското си значение на фона на изискванията за постигане на социално-икономическа ефективност в рамките на ограниченост на ресурсите. Това налага извеждане на приоритети чрез формите на данъчните разходи при личния подоходен данък. Именно тук са и най-съществените грешки в областта на данъчните разходи в условията на пазарна икономика по принцип, пречупени през конкретните български условия.

На първо място, това е въпросът за необходимостта от данъчни облекчения за деца. Те се прилагат в почти всички страни с развита пазарна икономика като по-активна форма на подпомагане на възпроизводството на човешките ресурси. В България след отмяната в средата на 1990 г. на т.нар. ергенски данък за първи път данъчни облекчения за деца са въведени през 2005 г., като съществуват до 2007 г. вкл. под формата на приспадания от данъчната основа. Годишният им размер е 360 лв. за първо дете, за две деца – 790 лв. (плюс 420 лв.), а за три и повече – 1140 лв. (плюс още 360 лв.). За последната година на своето съществуване облекченията са изравнени – за всяко от първите 3 деца по 420 лв. годишно. Месечно това прави между 7 и 8.40 лв., като за последния размер брутната заплата трябва да е над 700 лв. месечно при средна за годината от около 431 лв. Освен това тези данъчни облекчения се дават само на единия родител – евентуално на този с по-голяма заплата. Това води до административни усложнения, понеже е необходим документ от местоработата на другия родител. Нещата се представят като "начало на семейно подоходно облагане", без да се пояснява какво точно означава това. Също така, макар да е налице авансово облагане за почти всички доходи, не се предоставя възможност за авансово плащане на 1/12 от годишната сума, макар че разходите за деца се правят постоянно. Създава се впечатление, че получаването на бездруго незначителните суми служи за "примамка", целяща по-масово подаване на годишни данъчни декларации.

С отмяната на тези наченки на данъчни облекчения единствената форма за текущо парично подпомагане на отглеждането на деца остават отново

т.нар. семейни помощи за деца. Те се получават от всички семейства, успели да докажат, че месечният им доход на човек е под определена сума. От 2009 г. лимитът е повишен за последен път от 300 на 350 лв. месечно, а сумата на помощите е увеличена от 25 на 35 лв. на дете. Тази горна граница дискриминира произволно около 16% от децата, като привилегирова безработните, многодетните и хората от частния сектор, доколкото там официално се получава често $\frac{1}{2}$ от фактическата заплата. Такава политика спомага за раждането на деца с цел придобиване на доходи без грижа за тяхното физическо и образователно развитие, а “наказва” работещите, ако надвишават определения лимит.

Като се вземе предвид, че след 1995 г. коефициентът на плодовитост в България варира между 1.1 и 1.6 деца при обществено необходими поне 2.1 за запазване на числеността на населението, логично е да се въведат данъчни облекчения, концентрирани върху първите две деца с акцент върху второто. На първо време ориентировъчно от заплата на всеки родител би трябвало да се приспада от облагаемия доход сума, равна на 5% за първо и още 7% за второ дете.¹⁰ По такъв начин ще се допринесе за по-равномерното раждане на деца, което ще се отрази на качеството на човешките ресурси и на стимулите за труд.

Друга безспорно приоритетна форма на данъчен разход поради неговата насъщност (тъй като е свързан с подпомагане осигуряването на жилища) е въведеното от началото на 2009 г. данъчно облекчение за лихви по ипотeki за жилища при ипотечен кредит до 100 хил. лв. Поставени са обаче редица ограничителни условия: а) сключен граждански брак (изключва $\frac{1}{3}$ от младите семейства); б) данъчно задълженото лице и/или съпруг да не са навършили 35 години; в) ипотеканото жилище да е единствено за семейството през данъчната година.¹¹ Така не само практическото значение на тази форма на данъчен разход намалява, но дискриминацията по възраст и семейно положение противоречи на конституционния принцип за равенство. През 2009 г. 5112 семейства са спестили чрез подобно данъчно облекчение средно по около 360 лв., което е равно на обща сума от около 1840 хил. лв. При БВП през същата година от 68 322 млн. лв. това е приблизително 0.00269% от БВП. За сравнение в САЩ същото данъчно облекчение е в размер от 68 млрд. USD годишно, или около 0.5% от БВП, т.е. около 186 пъти повече като относителен дял. Следователно значението на това данъчно облекчение в сегашния му вид е главно пропагандно. Би трябвало всеки пълнолетен гражданин да има право еднократно в живота си да ползва приспадане на лихви по ипотечен кредит до 50 хил. лв. без всякакви други ограничения.

¹⁰ Вж. по-подробно например Гълъбов, Н. Демографският срив в България и възможности за усъвършенстване на демографската политика. С.: СИЕЛА, 2005, с. 151-158, 190-194.

¹¹ Закон за изменение и допълнение на Закона за данъците върху доходите на физическите лица. – Държавен вестник, 2008, бр. 106, чл. 22а.

Данъчна неутралност и данъчни разходи при корпоративните подоходни данъци

В края на планово-директивната система и през първите години на прехода данъците върху корпоративния доход (печалбата) заемат изключително висок дял - през 1988 г. те възлизат на 36% от приходите на консолидирания държавен бюджет и около 21% от БВП. Липсата на истинска пазарна среда, заменена с "отчетническо" приложение на стойностните показатели (твърди цени, различни субсидии, осигурени кредит, снабдяване и пазар за готовата продукция), прави величината на печалбата сравнително устойчива. Процентът на изземването ѝ в бюджета е висок – около 2/3. Освен това тя съдържа елементи, които по своята същност са разходи, например лихвите и застраховките. Постановката за "единна общонародна собственост" е позволявала почти индивидуализирано изземване на печалбата на стопанските единици, често със задна дата. По същество това са били по-скоро "планови вноски", отколкото данъци. През 1989-1990 г. основният данъчен размер за републиканския бюджет е 50% (с диференциация в 8 размера – от 0 до 80%). Заедно с 10% за общините и 2% за фонд "Мелиорации" общата нормативна данъчна тежест е 62%.

Комплексната реформа от 1.II.1991 г. радикално променя икономическата система от планово-директивна към пазарна. Създадени са основните законодателни предпоставки за формирането и проявлението на печалбата в съответствие с нейната икономическа същност – да бъде синтетичен показател - критерий за локална ефективност. В тези условия печалбата от "планово" формирана става резултативна величина. На пръв поглед данъчната неутралност чувствително се засилва, като през 1991 – юни 1996 г. основният размер на облагането за републиканския бюджет е 40%, а облекчени ставки от 0, 20 и 30% плащат главно малките фирми. Заедно с общинския данък и 2-та процента за фонд "Мелиорации" нормативната данъчна тежест намалява до 52%.

Хронично влошените макроикономически условия при новата пазарна обстановка довеждат до ограниченост на печалбата по размер и нарастващата ѝ стохастичност. За 1991-2000 г. между 31 и 60% от наблюдаваните фирми в реалния сектор реализират брутна загуба или нулев резултат. При липсата на достатъчно заместващи данъци от печалбата приходи през периода 1991-1997 г. по отношение на печалбата от реалния и финансовия сектор е проявен фискализъм, довел до неговата декапитализация. Данъчната преса обаче засяга главно общественения сектор, докато нововъзникващият частен сектор получава редица привилегии. Освен тези за фондации, кооперации и дори за политически партии, прочули се с редица злоупотреби, в началния период частният сектор получава следните основни привилегии по отношение на корпоративното подоходно облагане: 1) признаване на всички разходи за ДМА; 2) приспадане преди облагане на 100% от лихвите по кредити; 3) известни привилегии при третиране на амортизационните отчис-

ления; 4) неплащане на 10-процентните вноски за общините; 5) печалбите под 1 млн. лв. се облагат с 30%; 6) не плащат т.нар. данък върху нарастване на средната работна заплата. Тези форми на данъчни разходи нарушават грубо данъчната неутралност между общественения и частния сектор и затова са необосновани. От 1993 г. започва тяхното ограничаване, както и затварянето на множество “вратички” за избягване на облагането. В основни линии постигането на данъчна неутралност между тези сектори приключва до средата на 1996 г. с въвеждането на новия Закон за данъка върху печалбата. До началото на 1998 г. се запазват известни привилегии за чуждестранните инвестиции, но те са премахнати по настояване на МВФ.

През тези години в общественения сектор се случва обратното – главно чрез сложния механизъм на данъчното преобразуване реалната данъчна тежест далеч надхвърля нормативната (52%). Така за 1991-1995 г. признатите за данъчни цели амортизации изостават около 4 пъти от цените на производителя. През следващите години поради изоставане на балансовата стойност на ДМА, преоценени основно през 1992-1993 г., признатите амортизационни отчисления са по-малки от необходимите, като през 1997 г. са само 0.5% от стойността на продажбите. След 7-кратно увеличение в началото на 1998 г. проблемът до голяма степен е решен. Освен това се възприема принципът предприятията сами да актуализират стойността на активите си до размера на индексите на цените на производителя.

Втори главен фактор, необосновано разширяващ облагаемата печалба, са разходите за лихви. В общественения сектор за целите на облагането през 1991 г. се признават в началото 7.5, а по-късно до 25% от тези разходи, през 1992 г. до средата на 1993 г. - 50% и до края на 1995 г. - 75% от тях. Важно е също, че номиналните лихви по кредити през този период са големи поради високата инфлация. Общо през 1992 г. чистото увеличение на финансовия резултат за данъчно преобразуване увеличава облагаемата печалба с 40.4%, през 1993 г. – с 56.1%, през 1994 г. – с 39.5% и през първото тримесечие на 1995 г. – с 21.9%.¹² Механизмът на данъчно преобразуване на печалбата позволява в сравнително широки граници начисляване на данъци, по-големи от brutната печалба и дори върху brutна загуба (която те увеличават). Така през 1994 г. предприятията, приключили с brutна загуба, имат начислени 11.4% от печалбата за данъчно облагане, докато през 2000 г. – само 2%. Така чрез т.нар. свърхрегулиране данъчната тежест в общественения сектор не само расте, но и силно се индивидуализира.

До 1997 г. се правят несръчни опити за ограничаване на средствата за нарастване на работната заплата в обществения сектор чрез специфичен прогресивен данък, плащан от печалбата. Новият Закон за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО) в сила от 1998 г. въвежда т.нар. алтернативни

¹² Тук и по-нататък изчисленията са на автора по данни на НСИ и Годишни финанси на предприятията.

данъци, с които се облагат някои разходи. С това също се смекчава и опростява данъчното преобразуване. С цел компенсиране на липсващите приходи от реалния сектор за 1992 - юни 1986 г. търговските банки и застрахователните дружества са обложени с 50% (вместо с 40% в реалния сектор), а ДСК – дори със 70%. Освен това до 1.1.2005 г. банките пренасят загубите си до 10 години (при общ ред 5 години).

Същевременно от 2005-2007 г. с новия ЗКПО (хармонизиран с ЕС) и неговите изменения до 2008 г. се създават множество облекчения, освобождавания и преотстъпвания на данъка. Така съгласно чл. 31(1) на ЗКПО¹³ се признават за данъчни цели счетоводни разходи за дарения в размер до 10% от счетоводната печалба; ако те са в полза на фонд "Лечение на деца", този процент е до 50 (ал. 2), а за цели по Закона за меценатството – до 15% (ал. 3). Признават се за данъчни цели и компютри и устройства, дарени на български училища и ВУЗ (ал. 4) Общо разходите по ал. 1-4 се признават до 65% от счетоводната печалба. Съгласно чл. 176 не се облага дейността на БЧК, а според чл. 177 за наети безработни (над 1 година без работа, над 50-годишна възраст или с намалена трудоспособност) работодателят е освободен за срок от 12 месеца със сумата на работната заплата и внасяните от него осигуровки. Корпоративният данък се преотстъпва изцяло на предприятията, специализирани за хора с увреждания (чл. 178). Според чл. 179(1) той се преотстъпва 60% на данъчно задължени лица, производители на непреработена селскостопанска продукция, а според чл. 180(1) – също 60% на ръководството на въздушното движение. По чл. 181(1) данъкът се преотстъпва 50% за създадени със закон социални и здравноосигурителни фондове за стопанската им дейност.

Обратно, съгласно чл. 182 (за данъчни облекчения, отговарящи на изискванията на ЕС за допустима държавна помощ за регионално развитие) не се допускат помощи (по раздел IV) за отраслите стоманодобив, въгледобив, корабостроене, производство на синтетични влакна, рибовъдство, както и на селскостопански продукти, посочени в Приложение 1 на Договора за създаване на ЕО за съответната дейност. Повечето от тях обаче имат твърде важно значение за българската икономика.

Според чл. 183(1) общините с безработица с 35% или над средната могат да ползват цялата печалба от дейността си [до 5 години след снижаването ѝ – чл.185(1)], а тези с безработица 50% и повече могат да намалят корпоративния данък с 10% от стойността на придобитите активи. Данъкът се преотстъпва 100% за срок от 5 години при широк кръг дейности, ако са изпълнени едновременно две условия: 1) лицето извършва инвестиции в размер над 10 млн. лв. годишно; 2) придобиват се нови активи, които досега не са експлоатирани.

Съгласно чл. 204-214 се дължи данък върху разходите в размер 10% за документално обосноваваните разходи, в т.ч. 1) предварителни разходи, свър-

¹³ Държавен вестник, 2006, бр. 106, изм. и доп. ДВ, 2008, бр. 106.

зани с дейността; 2) социални разходи, предоставени в натура, в т.ч. а) вноските за доброволно пенсионно и здравно осигуряване и доброволно осигуряване по безработица и/или застраховка "Живот" (до 60 лв. месечно на лице са необлагаеми), б) разходи за ваучери за храна – до 60 лв. месечно на лице са необлагаеми; 3) разходите, свързани с експлоатацията на превозни средства, обслужващи дейността.

Ако обобщим, данъчните облекчения по корпоративния данък са твърде много и се нуждаят от обстойно проучване с цел тяхното ограничаване (примерно от максимум 65 на 30% от счетоводната печалба).

В конкретните български условия (валутен съвет, пълна отвореност) съществува необходимост от допълнителни стимули за структурни подобрения чрез отраслова диференциация, макар и в разрез с данъчната неутралност и хоризонталната данъчна справедливост. За дейностите от непосредственото материално производство би могъл да се запази сегашният данъчен размер от 10%. За банковото и застрахователното дело, търговията, в т.ч. с недвижими имоти, ресторантьорството, туризма и консултантските услуги данъкът трябва да се увеличи приблизително до 14-15%.

Данъчна неутралност и данъчни разходи при ДДС и акцизите

При планово-директивната система данъкът върху оборота съществува като разлика между цените на производителя и тези на потребителя. Заедно с "отрицателния" данък върху оборота са налице около 2000 данъчни размера. Данъкът по принцип облага само крайното потребление, с което се създават "две равнища" на цените. Данъкът съдържа в скрита форма също акцизи и мита. През 1988-1990 г. се облагат едва около 1/2 от стоките за вътрешно крайно потребление. Тогава са направени и стъпки за трансформация на разликвия данък в процентен – 46 ставки от 4 до 70%, при средна 25%. За акцизите върху луксозни и вредни стоки те са 25 броя – от 24 до 80% от цената плюс още 9 за нефтопродуктите (в лв. за тон). През май 1991 г. при вече преимуществено свободни цени се пристъпва към по-нататъшно унифициране на данъчните размери на данъка върху оборота – 2 основни (10 и 22%), 2% и 0. Акцизите са оформени в 4 групи – 70, 60, 50 и 40% плюс още 2 за нефтопродукти (25 и 35%). В условията на частна търговия и отслабен контрол постъпленията от данъка върху оборота още повече намаляват – от 5.5 на 3.5% от БВП.

В България ДДС е въведен със закъснение - от 1.IV.1994 г., с един данъчен размер от 18%. Това представлява добро постижение от гледна точка на хоризонталната данъчна справедливост, с по-голяма икономическа ефективност в сравнение с 2 или 3 ставки. Като частична компенсация 11 групи стоки от първа необходимост са освободени за 3-годишен срок. Поради кризата и спадането на вътрешния оборот от 1.VIII.1996 г. ставката е увеличена на 22%. От началото на 1999 г. при по-нормална макроикономическа обстановка тя е намалена до 20%, но данъчната основа е разширена с 3.5%

от БВП за сметка на 9 от 11-те групи стоки. През 2000 г. са обложени и лекарствата, а през 2007 г. - и учебниците. С това данъчната неутралност се засилва, но се загубват някои социални акценти. Облагането на туристическите пакети в хотели (1.4% от БВП) е въведено едва от 2002 г., и то с 65% данъчен кредит. От 2007 г. с приемането на България в ЕС се облагат индивидуалните туристически услуги, сделките със скрап, книгите и периодичните издания. Юридическите услуги са обложени едва от 2009 г., а изравняването на двата размера на туристическите услуги (7 и 20%) на 9% като приходно-неутрална става едва от 2011 г.

През 2006-2008 г. постъпленията от ДДС достигат 11.0-11.2% от БВП (вж. табл. 3).

Таблица 3

Приходи от ДДС и акцизи (% от БВП)

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
ДДС	11.2	11.0	10.8	9.4	8.9	8.4
Акцизи	4.8	5.5	5.9	5.7	5.0	4.9
Общо ДДС и акцизи	16.0	16.5	16.7	15.1	13.9	13.3

Източник. Изчисления на автора по данни на МФ и НСИ. Размерът на БВП е съгласно последните корекции. За 2011 г. данните са прогнозни.

Тези значителни приходи обаче не са плод само на нормативно разширената данъчна основа и подобрената събираемост. Те се дължат основно на извънредно високия дял на крайното потребление при нарастващо отрицателно външнотърговско салдо (стоки и услуги) – до 17.6-20.7% от БВП. При фиксирания валутен курс и пълната липса на митническа и нетарифна защита българската икономика е недостатъчно конкурентоспособна, което има “страничен” положителен резултат – увеличение на данъчната основа. През 2010 г. икономическата криза свива отрицателното салдо до 1.9%, в съответствие с което приходите от ДДС спадат до 8.9% от БВП. С увеличението на износа през 2011 г. се очаква те да се понижат до 8.4% от БВП (износът е необлагаем), т.е като дял от БВП намалението за 2008-2011 г. да достигне 22.5%.

Наред с това пълното съобразяване със законодателството на ЕС от 2007 г. води и до загуба на приходи. Така вносът на стари леки коли (80% от всички) вече няма да се облага с ДДС, понеже е вътрешнообщностен оборот. Само за 2007 г. загубите от това са около 240 млн. лв. (0.43% от БВП). Същевременно в България задължителното регистриране по ДДС изисква поне 50 хил. лв. (25 564 EUR) оборот за 12 последователни месеца, а съгласно 6-тата директива на ЕС регистрацията е за суми над 5 хил. EUR. Очевидно става дума за капацитетна възможност на данъчната администрация.

Хармонизираните с ДДС акцизи за разлика от ДДС са еднократни данъци върху сравнително тесен кръг стоки. Смята се, че с тях трябва да се

облагат не повече от 10% от БВП със среден размер 50%, което означава постъпления от максимум 5% от БВП.¹⁴ Данните от табл. 2 сочат, че през 2007-2010 г. приходите от акцизи въпреки значителните данъчни измами (tax evasion) надвишават този дял. Акцизите са част от данъчната основа на ДДС, така че високият им дял я увеличава.

В България обхватът на облагаемите с акцизи стоки до 1999 г. е относително широк. Тогава са отменени акцизите върху кожарските и кожухарските изделия, парфюмерията, изделията от благородни метали, еротичните произведения, аудиовизуалните произведения и автомобилите между 1800 и 2500 куб. см. Оправданието, че разходите по събирането на тези акцизи са високи, е само отчасти приемливо - не са положени достатъчно юридически и административни усилия и е пренебрегната тяхната социална роля. Тази тенденция продължава и след това. През 2003 г. е отменен акцизът върху виното, а през 2005 г. - върху чая и е намален този върху кафето. От 2008 г. акцизът върху кафето е премахнат (загуби от 20 млн. лв. годишно). Въпреки кризата от 2010 г. е премахнат акцизът и върху мощните автомобили (загуба от 30 млн. лв. годишно). От 2009 г. с 50% е намален акцизът върху пивото за малките пивоварни (до 20 млн. л годишно) - до 0.75 лв. на хектолитър (по Плато).

Основна роля за размера и структурата на акцизите в България изиграва подготовката за влизане и последващото членство в ЕС – чрез приемането и прилагането на неговата акцизна система. Съгласно нея страната ни се задължава да въведе минималните за общността размери на акцизи за нефтопродуктите, цигарите и 5 групи спиртни напитки с оглед лоялната конкуренция. Поради по-ниските номинални доходи на България (до 10-14 пъти) в сравнение с другите страни-членки, това довежда до непосилно високи цени на тези стоки, несъответстващи на националните условия и следователно – до по-голямо “изкушение за контрабанда” (А. Смит). Към това ЕС прибавя и все още неголемите, но растящи акцизи върху въглищата, кокса и електроенергията.

Особено показателен в това отношение е случаят с акцизите върху цигарите. Поради големият размер на тяхното повишение е предвиден преходен период до 2013 г. Към 2009 г. изискването на ЕС е за минимум 57% акциз в цената на дребно (2.50 лв. за кутия) при достигната в България цена от 2.04 лв. Амбицията за уравновесен бюджет на всяка цена в условията на задълбочаваща се икономическа криза води до залагане в първоначалния вариант на бюджета за 2010 г. на предложение за акциз от 2.97 лв. за кутия, или 72% от цената, и обща сума от 2165.3 млн. лв. (116.6%) към очакваното изпълнение. В действителност изпълнението за 2009 г. е 1787.7 млн. лв. (46.5% от цялата сума на акцизите), а фактическото изпълнение за 2010 г. – 1520.5 млн.

¹⁴ Stern, N. Macroeconomic Policy and the Role of the State in Changing World. London: EBRD, 1997, p. 13.

лв. (около 70.2% от първоначалната програма, но малко над коригираната, която е с 680 млн. лв. по-малка). В резултат обаче около 30% от пазара на цигари става нелегален. Впрочем в ЕС вече се обсъждат нови увеличения на акциза върху тютюневите изделия (до 90 или поне 75 EUR на 1000 къса от 2014 г.). Поучено от случилото се през 2010 г. обаче, правителството заяви, че до 2015 г. не се предвиждат нови увеличения на акциза за тази група изделия. Така се получава една "приказка безкрай".

Освен това в резултат от мощното политическо лоби на тютюнопроизводителите акцизът на тютюневите изделия е обвързан с националните субсидии за т.нар. фонд "Тютюн". През 2006 г. - последната година преди пълното членство в ЕС, въпреки яснотата на европейската политика по отношение на тютюнопушенето около 17.7% от акциза на цигарите е използван за тази цел. По принцип не трябва да се допуска обвързването на общите приходи на републиканския бюджет с определени целеви разходи.

В сегашния си вид акцизите в България имат сравнително тясна основа, но висок размер. През 2010 г. 50% от постъпленията са от нефтопродукти, 42.6% - от тютюневи изделия, 6.3% - от алкохолни напитки и пиво, а 1.1% - от акциза на електроенергия, въглища и кокс.¹⁵ В този смисъл желателно е данъчната им основа да се разшири с някои други стоки – например мощни автомобили, кафе, бижутерия и луксозни кожени изделия, като при това фискалната изгода се съчетае по-добре със социалните акценти.

Данъчната неутралност и данъчните разходи при задължителните осигурителни вноски

Осигурителните вноски са приход с целево предназначение, т.е. при тях не съществува свобода за използване на събраните суми. Частта от тях, плащана за сметка на личния доход на работника, има характер на пряк данък, докато тази, плащана от работодателя, се калкулира в цените като косвен данък.

В края на планово-директивната система приходите на осигурителните системи се състоят от 30% вноски за ДОО и 0.5% за фонд ПКБ. Разходите за здравеопазване са изцяло за сметка на общите бюджетни приходи. Вноските се плащат изцяло от работодателя. При над 4.4 млн. човека вносителите приходите от 10.7% от БВП дори са превишавали разходите. С напредването на приватизацията стимулите и възможностите за укриване на доходите от облагане с данъци и осигурителни вноски нарастват многократно. Безработицата придобива хронични размери. Старееенето на населението увеличава нуждата от здравни услуги. На този фон стеснената данъчна основа първоначално се компенсира от нарастване на осигурителните тежести - от 30.5% през 1989-1990 г. те достигат около 49% към изплатените заплати, вкл. 44% за масовата III категория труд, през 1996 - март 1998 г. Обособяват се ПКБ (сега "Безра-

¹⁵ Изпълнение на Консолидирания бюджет - декември 2010 г. Информационен бюлетин на МФ.

ботица”) и вноски за ДОО с няколко партии. Детските добавки, еднократните помощи при раждане и здравните разходи са поети от общия бюджет, както и пенсиите, за които не са плащани вноски. От средата на 1999 г. започва и плащането на здравни вноски за НЗОК (6%, а от началото на 2009 г. – 8%).

Нарастването на осигурителните тежести за сметка на стесняването на данъчната основа противоречи на препоръките на съвременната икономическа теория и има своите граници. То стимулира укриването на доходи и нерегламентираната заетост. От 1999 г. в усилията за разширяване на облагаемата основа тя е увеличена за самонаетите от 1 до 8 на 2 до 10 минимални работни заплати, като горната граница важи и за трудовите правоотношения. По-късно горната граница е като абсолютна сума. Например за 2007 г. тя е 1400 лв. месечно (7.8 минимални работни заплати), а за 2009-2011 г. – 2000 лв. (около 8.3 минимални заплати).

През 1999-2000 г. се пристъпва към по-системни реформи с дълготраен ефект. През 1999 г. е гласувана нормативна база на т.нар. III стълб на пенсионното осигуряване – допълнително и доброволно, на капиталов принцип. От началото на 2000 г. влиза в сила Кодексът за задължително обществено осигуряване. Съгласно него пенсионната възраст се увеличава с 6 месеца ежегодно, така че достига 63 години за мъжете (2005 г.) и 60 години за жените (2009 г.). Въведена е точкова система, според която сборът от трудовия стаж и възрастта достига като крайна цел 100 за мъжете и 94 за жените. По този начин при III категория труд за мъжете са необходими 37 години (вместо 25), а за жените 34 (вместо 20). Въведен е и т.нар. II стълб – допълнително задължително пенсионно осигуряване на капиталов принцип за лицата, родени през 1960 г. и по-късно. Приема се също до 2007 г. 50% от осигурителните тежести да се прехвърлят върху работната заплата, което максимално облекчава работодателите за сметка на наемните работници (средно за ЕС-15 към 2002-2003 г. тежестите са 2:1 в полза на работодателя). Веднага след като това е изпълнено, беше поискано допълнително увеличение на стажа и пенсионната възраст. От 2011 г. е премахната “точковата” система, позволяваща известно заместване на трудовия стаж от възрастта. Прието е компромисно решение необходимият стаж от 2012 г. да се увеличава с по 4 месеца годишно, докато се увеличи с 3 години за двата пола (съответно до 40 и 37 години). По такъв начин до 2021 г. необходимият стаж за пенсия ще нарасне при мъжете от 25 на 40 години (с 60%), а при жените - от 20 на 37 години (с 85%). Повишаването на трудовия стаж може да се разглежда като своеобразно разширяване на данъчната основа (във времето). Тя обаче има свой предел. При ниската средна продължителност на живота в България (например в сравнение с Гърция 8 години по-малка за мъжете и 6 – за жените) той, общо взето, е достигнат.

От 2000 г. всички трудови доходи се облагат с осигурителни вноски. От средата на същата година всеки пациент заплаща при преглед 1% от минималната заплата и 2% за ден болничен престой. На практика се оказва,

че над 1 млн. човека са здравно неосигурени, но ползват здравни услуги, и то извън пенсионерите, учащите се, държавните служители и др., за които (макар непълно) са се разпределяли пари от бюджета. По принцип пълният размер на всички осигурителни вноски се плаща само в държавния сектор. В останалите 75% от легално заетите всички осигуровки са върху минималните заплати или близо до тях. Затова от 2003 г. са въведени “прагове” – минимален осигурителен доход, първоначално по 31 икономически дейности и 9 класа професии и задължителна регистрация на трудовите договори в НОИ. С договаряне по браншове между работодателите и профсъюзите системно се повишават минималните осигурителни прагове. Така за 2011 г. от 76 икономически дейности (при 9-та най-ниска квалификационна група) само при 8 (извън земеделието и тютюнопроизводството) е договорен минимален осигурителен доход от 240 лв.

Повишаването на пенсионната възраст води до незначително намаляване на броя на пенсионерите – от 2370 хил. в края на 2001 до около 2100 хил. през 2011 г. От средата на 1989 г. започва по-чувствително понижение на осигурителните тежести. Наред с намаленията се извършват вътрешни трансформации между отделните вноски и партии. Към 2001 г. осигурителните вноски за ДОО спадат до 32.7% (III категория) плюс 4% ПКБ, плюс 6% за НЗОК – общо 42.7%. Значително понижение на осигурителната тежест се получава през 2006 г., преди всичко поради намалението на пенсионната вноска с 6% - до 23%. Същевременно вноските за II стълб поетапно се увеличават до 5%, с което приходите на I стълб допълнително се съкращават. От началото на 2009 г. осигурителната вноска за фонд “Пенсии” намалява от 22 на 18%, като работодателят внася 10%, а работникът – 8%. Към тях държавата добавя още 12%. По този начин за пръв път пряко и постоянно субсидията на държавата се институционализира. Това обаче нарушава драстично фондовия (целев) принцип на баланс между приходи и разходи. За останалите видове осигуровки се запазва съотношението 60:40. През 2010 г. въпреки кризата и намаляването на наетите с около 300 хил. в сравнение с 2008 г. пенсионните вноски са понижени с още 2% - до 16%, като е обявено, че до 2013 г. осигурителната тежест ще спадне с още 3%. Така през 2009 г. общата осигурителна тежест спада до 30.6%, а за 2010 г. – до 28.6%. За 2011 г. под напора на драстичния недостиг на средства пенсионната вноска е увеличена с 1.8% - до 17.8%. Ако се изчисли дялът на отделните вносителни рискове, 41.4% се внасят от предприемача, 30.5% - от наемния работник, а 28.2% - от държавата (главно от косвените данъци).

Съвкупната осигурителна тежест в България не е висока. Към 2002-2003 г. средно за ЕС-15 тя е 36.6%. В Чехия (2008 г.) тя е 47.5%, в Словакия (след 2004 г.) – 48.6% (само за пенсии 26%), в Унгария – 41.5%, в Полша – 36.59%. Осигурителните вноски в България в най-лошия случай са съпоставими, а по-често – по-ниски от тези в другите страни от ЕС. При това пенсионният товар у нас е измежду най-тежките, дялът на работодателя е

минимален, а абсолютната сума, към която се начисляват вноските, е от 2-3 до 10-14 пъти по-ниска. Разходната част на осигурителните фондове е крайно нееластична. Средната пенсия в България (дори по завишените официални данни) е 50% от средната заплата (срещу 64-78% в по-развитите страни). За 2010 – 2012 г. пенсиите са замразени със закон. Недостиг има и при НЗОК. Въпреки това в края на 2010 г. републиканският бюджет иззема от НЗОК натрупаните резерви от 1413.3 млн. лв. за покриване на други дефицити.

В последно време усилията за разширяване на облагаемата основа са насочени към т.нар. морски лица, а също към увеличение на минималния осигурителен доход за земеделските производители и тютюнопроизводители – до 240 лв. месечно – 57.0% от минималния доход на самоосигуряващите се (доскоро съответно 50 и 25%). Самият минимален осигурителен доход на самоосигуряващите се е диференциран в зависимост от дохода от 420 до 550 лв. месечно. В същото време в разгара на кризата (март 2010 г.) не се приема разширяването на основата на осигурителните вноски с облагане на около 146 хил. държавни служители. Общо годишният ефект от това би бил около 200 млн. лв. (0.28% от БВП), а ако се запазят привилегиите за МО и МВР – 70.8 млн. лв. (0.1% от БВП).

Най-обобщена представа за съотношението на приходите и разходите на задължителните социалноосигурителни и здравни фондове (без разходите, извършвани пряко от републиканския бюджет и общините) може да се получи от табл. 4.

Таблица 4

Собствени приходи и разходи на социално-осигурителните и здравните фондове

Година	Осигурителни и здравни вноски (% от БВП)	Процент на покритие на социално- и здравноосигурителните разходи от приходите на фондовете
2004	10.2	82.2
2006	9.7	80.9
2006	8.3	69.1
2007	8.1	70.2
2008	7.8	67.0
2009	7.7	57.9
2010	7.1	50.2
2011	7.0*	55.0
2011	6.6**	52.1

*Прогноза; ** очаквано изпълнение.

Източник. Изчисления на автора по Информационен бюлетин на МФ и Годишни отчети на БНБ. Данните за БВП са ревизирани, за 2011 г. – програма и очаквано изпълнение.

За 2004-2011 г. съществува ясно изразена тенденция към понижаване на собствените приходи на осигурителните фондове (без бюджетните субсидии). Като дял от БВП това намаление е с около 32.4%, а при степента на покритие на разходите от приходите за периода то е от около 33.1%. Следователно противно на теоретичните представи на привържениците на “икономиката на предлагането”, че с намалението на данъчните ставки ще се увеличат автоматично постъпленията поради нарастване на “стимулите” и по-ниска цена на данъчното съгласие (tax compliance), това не се получава, поне в значителна степен. Намаленията на осигурителните вноски не се компенсират въпреки усилията за разширяване на данъчната основа. То става за сметка на общите бюджетни приходи и на крайни рестрикции при задоволяването на потребностите. Дефицитите на осигурителната система не са плод само на кризата. Още през 1999 г. субсидиите за ДОО са 1.5% от БВП, за 2001 г. – 2.1%, а през 2002 г. – 2.1%, в т.ч. 0.7% за пенсии, за които са внасяни вноски. За 2007 г. съгласно Закона на ДОО консолидираните му разходи са с дефицит около 3.9%, а само фонд “Пенсии” – 4.15%. Към това се добавя дефицитът на НЗОК от 0.55% от БВП.¹⁶ Кризата от 2009 г. насам задълбочава хроничния недостиг на приходи и доказва необходимостта от по-дълбоки и комплексни промени. За 2011 г. приходите само от осигурителни вноски (без 12% от републиканския бюджет) покриват едва 49% от разходите по консолидирания бюджет на ДОО и 63.1% от бюджета на НЗОК.

Общо осигурителните тежести не могат да намаляват, а за уравновесяване на поне 90% от приходите ще бъде необходимо и тяхното поетапно увеличение. Разбира се, наред с това данъчната основа трябва още да се разширява. Например таванът на осигурителния доход може да се обвърже с 10-кратния размер на минималния и да се облагат държавните служители. Но преди всичко трябва да се поддържа висока степен на заетост, и то сред младите хора, с по-високо заплащане, а също сред безработните, вторичните работници и т.н. Всичко това може да смекчи, но едва ли ще премахне необходимостта от нарастване на осигурителната тежест.

Основни изводи

1. Данъчната неутралност и данъчните разходи са понятия и категории на пазарната икономика. Именно при наличието на нейните основни атрибути (подвижни цени, свобода на производството и продажбите, икономизация на кредита, валутния курс, наличие на конкуренция и т.н.) може да се формира ясна представа за данъчната неутралност като нещо обичайно, базово (benchmark). Само на основата на тази определеност може да се дефинират данъчните разходи (данъчните привилегии) като отклонения от нея. Затова преходът от планово-директивната към пазарна икономика в своя първоначална

¹⁶ Изчисления на автора по Закона за бюджета на ДОО и Закона за бюджета на НЗОК за съответните години.

лен и най-радикален етап неизбежно се характеризира с нарастването на данъчната неутралност чрез преход от диференцирано (и дори индивидуализирано) облагане към относително единно (глобално).

2. Наред с това в първоначалния етап е направена неоснователна диференциация в полза на възникващия частен сектор и чуждестранните инвестиции за сметка на обществения. Негативните резултати, както и бързото намаление на обществения сектор допринасят за сравнително ускореното преодоляване на тези нарушения на хоризонталната данъчна справедливост.

3. Специфични проблеми възникват във връзка с пълноправното членство на България в ЕС. Например изискването за минимални размери на акцизите довежда до високи данъчни размери, несъответстващи на ниските номинални доходи, и оттам - до съкращаване на облагаемата основа и масови данъчни измами. Същевременно липсата на митническа и нетарифна защита, съчетани с фиксирания курс към еврото, предизвикват дефицит при външнотърговското салдо, растящо с увеличаване на доходите. Оттук се получават прекалено големите, но неустойчиви приходи от ДДС и необходимостта от известна диференциация на корпоративното облагане с цел структурни подобрения на икономиката в средносрочен план.

4. Различните по-ясно обособени икономически интереси предизвикват чести лобистки изяви, свързани с нарушения на данъчната неутралност (или забавяне на нейното засилване) и с налагане на форми на данъчни облекчения, от които са силно заинтересувани отделни слоеве и групи, но не са от първостепенна важност (приоритет) за цялото общество. Това е ясно изразено при развитието както на личното подоходно облагане, така и на осигурителните вноски, а в по-малка степен – и при останалите групи приходи. В частност при личното подоходно облагане се стига до пълно пренебрегване на вертикалната данъчна справедливост, а при осигурителните вноски – до едностранно и самоцелно намаление, несвързано с разходните потребности.

5. Общо взето, политиката на данъчен дъмпинг по отношение на преките данъци се изчерпва, още повече, че косвените данъци не могат да компенсират липсата на достатъчно други приходи.

6. Данъчната неутралност може допълнително да се засили за сметка на разширяването на данъчната основа, в т.ч. чрез по-висока заетост и по-квалифициран труд. Наред с това трябва да се направи преглед на данъчните облекчения, като се намали броят им и се открият тези с най-висока общественно-икономическа значимост.

16.XI.2011 г.