



Д-р Константин Пашев

# **Плоският данък Икономически и социални ефекти**

септември 2005

# ПЛОСКИЯТ ДАНЪК

## ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ ЕФЕКТИ

Изхождайки от класическата концепция за плосък данък на Хол и Рабушка, и практиката от последните години в Централна и Източна Европа изследването анализира възможните икономически и социални последици на такъв тип облагане за България. Българската дискуссия се ограничава главно до вертикалното измерение на плоскостта, т.е. „изравняването“ на пределните ставки по отношение на *равнището* на доход. По-важни за България са другите измерения: изравняването на данъчната тежест независимо от *източника* на доход и елиминирането на данъчните облекчения и изключения. Те обаче не означават непременно плосък данък от типа на въведения в някои страни в преход. Аргументира се изводът, че вертикалното изравняване само по себе си разпределя данъчното бреме във вреда на средната класа. Освен това очакваният положителен ефект върху укриването на доход е доста спорен и несигурен. Предлагат се за дискусия алтернативни и по-ефективни начини за стимулиране на предлагането.

### ***The Flat Tax: Economic and Social Implications***

Konstantin V. Pashev, Senior Fellow, Center for the Study of Democracy

*Abstract:* Drawing lessons from the classic Hall-Rabushka flat tax concept and from the experience with flat taxes in Central and Eastern Europe this paper studies the economic and social consequences of such a solution for Bulgaria. While Bulgarian debate is preoccupied with applying the same marginal tax rate to all income *levels* (referred to here as the vertical dimension of the “flatness”), the study argues that the horizontal dimension – which is taxing equally all incomes irrespective of *the source* and eliminating most exemptions and deductions – deserves much more attention in Bulgarian tax reforms. These however do not necessarily call for the flat rate tax of the design experimented in several of the new market economies. The study argues as well that vertical flattening in itself tends to redistribute the tax burden towards the mid-income groups. Furthermore it cautions that the expectations that the flat income tax will limit tax evasion might be overly optimistic. The paper suggests alternative supply side tax incentives.

JEL classification: H24; H26; K34

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Теорията.....	4
Оптималното облагане .....	4
Идеята за плосък данък .....	7
2. Практиката.....	12
3. Плосък данък за България.....	14
Фискална ефективност. Избягване и укриване и на данъци.....	14
Стимулите за предлагането.....	19
Преразпределение на данъчното бреме .....	22
Заключение. Изводи и насоки за политиката.....	24
Цитирана литература .....	27

<sup>1</sup> Авторът е старши изследовател в Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията. Възгледите и изводите в това изследване са изцяло на автора и не отразяват непременно позицията на Центъра.

През последните десет години идеята за плосък данък печели популярност и набира скорост в Европа. След балтийската вълна от реформи от средата на 90те години, широко акламираният успех на руския плосък данък от 2001 г. привлече редица последователи сред бившите планови икономики. В периода 2003-2005 г. варианти на плоския данък бяха въведени в Сърбия, Украйна, Словакия, Грузия и Румъния. Подобни реформи се предлагат не само в останалите централноевропейски и балкански страни, но и в такива развити страни като Германия, Англия и Испания. Няма да е преувеличено да се каже, че плоският данък вече присъства в повечето предизборни дискусии на стария континент.

За начало на Българската кампания за въвеждане на плосък данък се смята отвореното писмо (19 март 2004 г.) на икономисти от Института за пазарна икономика до тогавашния министър на финансите. В него се призовава към сериозно намаляване на данъците с оглед започващата в онзи момент бюджетна процедура за изборната 2005 г. Отбелязвайки тенденцията на “преизпълнение на заложените приходи” и “възможностите за оптимизиране на разходите, както и увеличаващите се косвени данъци в процеса на присъединяването към ЕС, писмото предлагаше единна данъчна ставка от 10% върху личните и корпоративните доходи и задължителните социални осигуровки.<sup>2</sup> То получи широк обществен отзвук в началото на предизборната дискусия по най-близката до всички българи тема: какво ни взима държавата и какво ни дава.

Въпреки обществената значимост на идеята, в България тя не можа да се издигне значително над началната си неопределеност и декларативност и остана в по-голяма степен инструмент на политическия маркетинг, отколкото предмет на съдържателна дискусия за възможностите и ограниченията на плоските данъци. Този анализ е опит да се допринесе именно за такава дискусия на академично и експертно равнище. Целта е да се облече “призракът” на плоския данък в плът и кръв като се изчисти от промоционалните елементи на политическия маркетинг и от различните идеологеми и се анализира през призмата на теорията на оптималното данъчно облагане в светлината на предизвикателствата на предстоящото присъединяване към ЕС.

Част първа разглежда теоретичните основи на идеята за плосък данък изхождайки главно от нейната формулировка от пионерите на плоския данък в САЩ Робърт Хол и Алвин Рабушка. Част втора представя накратко практическото осъществяване на идеята в Централна и Източна Европа и страните от ОНД. Част трета я разглежда в контекста на реалностите, възможностите и дневния ред на българската данъчна политика и администрация. Последната част обобщава основите заключения за политиката

---

<sup>2</sup> <http://ime.bg/bg/Letter.htm> Въпреки че в него не се съдържат думите “плосък данък”, формулираното в писмото искане за намаляване на данъците бе пуснато в медийно обръщение именно под тази “запазена марка”. Вж. дискусията в Капитал от март-април 2004 г., както и бюлетина на ИПИ “Плосък данък” на <http://ime-bg.org/flat>

# 1. Теорията

## Оптималното облагане

Според икономиката на данъчното облагане оптимално е това облагане, което максимизира общественото благополучие. То предполага баланс от постигането на няколко основни цели. Главната цел е фискалната. Данъците са за това да осигуряват на хазната необходимите приходи за функционирането на държавата и обществото.<sup>3</sup> Покриването на оптималните за обществото държавни разходи обаче трябва да става с цената на минимални икономически и социални щети. Ето защо последиците от данъчните реформи се оценяват с три критерия: по техният ефект върху *приходите*, по техният ефект върху *икономическата активност* и по техния *социален ефект*, т.е. върху справедливостта на данъчното облагане.

В работещите демокрации бюджетът е форма на обществен договор между гражданите и държавата по отношение на количеството и качеството на обществените блага и услуги, които публичният сектор предоставя, както и за начина на тяхното финансиране, т.е. източниците и разпределението на данъчното бреме. Данъчната система е само едната, приходната страна на обществения договор. Икономическите и социални последици за общественото благополучие от определена данъчна система, т.е. от дадено разпределение на данъчното бреме, не могат да бъдат анализирани без да се държи сметка за разпределението на публичните блага, които тази система финансира<sup>4</sup>. Въпреки че данъчната система не може да се разглежда изолирано от политиката по разходите, за да се идентифицират икономическите и социалните ефекти от дадени данъчни мерки се използва стандартната уговорка “при равни други условия”, която в случая обикновено включва и “неутралност по отношение на приходите”. На практика разходите се приемат за оптимални за да може анализът да се съсредоточи върху ефектите на данъчната политика. Независимо от ограниченията на такъв подход, ползата е, че по този начин от анализа се изключват икономическите и социални ефекти от намаленото количество и качество на публичните блага и услуги и промените в тяхното разпределение, до които промените в приходите водят. Ето защо повечето експертни дискусии за плоския данък се основават на презумпцията за неутралност по отношение на приходите и се съсредоточават върху икономическите и социалните ефекти на данъчната политика *per se*. За практическото постигане на тези компенсаторни ефекти, които ще запазят приходите на равнището преди данъчните промени се залага на стимулиращата роля на плоския данък по отношение на предлагането, както и на това, че той ще стимулира излизането на сенчестите предприемачи на светло. Подобни тези ни водят до втория критерий за оценка на плоския данък – икономическата ефективност.

---

<sup>3</sup> Обратно на широко разпространеното в българската дискусия мнение основната цел на данъците не е да преразпределят доходите, или да стимулират икономическата активност. Това са вторични функции, свързани по-скоро с минимизиране на икономическата и социалната цена на постигането на основната цел.

<sup>4</sup> Вж. по-подробно дискусията в Bird (2005)

**Икономическата цена** на данъчното облагане се свързва с отрицателните стимули, които данъците генерират по отношение на предлагането. При подходящите данъци отрицателното въздействие е върху предлагането на труд и капитал. На теория промените в предлагането на труд в резултат на увеличеното данъчно бреме интегрират две поведенчески реакции на индивидуално равнище. Първата е т. нар. ефект на заместването. Той предполага, че намаленият чист доход на час намалява загубите на работника ако той реши да работи един час по-малко, и така увеличава стимулите му да замести един час работа с един час почивка. Вторият е ефектът на дохода, който има обратно действие. Работникът реагира на понижената нетна заплата с увеличаване на положения труд за да може да запази някакво желано равнище на доход. За различните доходни групи и различните хора тези ефекти имат различна сила и могат до доведат до противоположна реакция, но като цяло на равнище съвкупно предлагане на труд преобладава ефектът на заместването. Това означава, че количеството вложен труд намалява с намаляването на заплащането на единица труд (т.е. с увеличаването на данъка). Степента на реакция на търсенето и предлагането на промените от данъците цени на труда се измерва с т.нар. ценови еластичности на търсенето и предлагането на труд. Колкото по-големи са тези еластичности, толкова по-голяма е реакцията на работниците на данъчните промени, т.е. по-голяма е икономическата цена на облагането, измервано като отклонение на пазара от оптималното насочване на ограничените ресурси. От гледна точка на икономическата ефективност, това означава например квалифицираният труд, където еластичностите на предлагане са сравнително по-високи, да се облага с по-ниска ставка от неквалифицирания. Stern (1987) показва, че при единна ставка на данъка върху личните доходи, колкото по-еластично е предлагането на труд, толкова по-ниска е оптималната ставка. Slemrod et al (1994) разширяват модела на Stern като включват две пределни ставки и установяват, че обратно на данъчната практика по света оптималното облагане (т.е. максимизирането на съвкупното благополучие) изисква хората с по-високи доходи да бъдат облагани с по-ниски пределни ставки. Такива са теоретичните основания за намаляване на пределните ставки на високите доходи.

Ефективността на облагането има още едно важно измерение. То отразява **цената на събирането на данъците**. Тази цена има две страни: икономическа и фискална. За частния сектор икономическата цена се измерва с времето на счетоводния и ръководния персонал за запознаване с нормативната уредба за деклариране и внасяне на данъчните задължения, за обслужване на контролно-ревизионната дейност на администрацията и т.н.<sup>5</sup> Това са т.нар. разходи за доброволното изпълнение на данъчните задължения (voluntary compliance costs). Пропуски и несъвършенства в законодателството, както и слабости в обслужването на данъкоплатците могат да направят тези разходи сериозна пречка пред доброволното изпълнение на данъчните задължения и да стимулират фирмите да оперират в сенчестата част на икономиката. При това, тежестта на добросъвестното изпълнение на данъчните задължения е регресивна, т.е. по-малките фирми понасят по-големи разходи като процент от техния доход<sup>6</sup>. Ето защо при малкия бизнес

<sup>5</sup> Вж. Sanford Godwin and Hardwick (1989, pp. 3-23) за разходите на частния сектор (compliance cost) и публичния сектор (administrative costs) по събирането на данъците.

<sup>6</sup> Вж. по-подробно в Pashev (2005).

бремето на добросъвестното спазване на закона е по-силен стимул и за скриване на обороти.

В допълнение към личните си разходи по доброволното спазване на закона данъкоплатците поемат чрез бюджета и разходите на администрацията по тяхното обслужване, както и по принудителното изпълнение на законодателството (т.нар. enforcement costs). Административната ефективност на събирането обикновено се измерва с разходите на единица приход.<sup>7</sup>

Освен икономически ефективна, данъчната система трябва да бъде и **справедлива**. Справедливостта има две измерения: хоризонтално и вертикално. Принципът на хоризонталната справедливост произтича от принципа за равенство между гражданите и означава хора в еднакво икономическо положение да са равнопоставени по отношение на данъчните си задължения. Принципът на вертикалната справедливост изисква прогресивност на облагането, т.е. хората с повисоки доходи да поемат по-голяма част от данъчното бреме (измерена като процент от дохода). Много от участниците в дискусиата в България слагат на този принцип етикета на лявата идеология като го представят като насочен срещу продуктивните и инициативните за сметка на хората с ниски доходи и го интерпретират като засилване на разпределителните функции на държавата. От гледна точка на теорията на оптималното данъчно облагане същественият въпрос не е за това дали облагането трябва да бъде прогресивно - това не се оспорва - а при каква степен на прогресивност се максимизира общественото благосъстояние. Последното включва ефектът на данъците и върху производството, и върху преразпределението на доходите. Несъмнено, конкретният отговор на този въпрос зависи критично от използваната функция на общественото благосъстояние, и по конкретно дали индивидуалните благополучия са представени в нея с еднакви тегла, или обществото слага по-големи тегла на хората с ниски доходи. Това е предмет на ценностен избор, но съществено е, че независимо от формата на функцията, оптималното облагане предполага прогресивност в някаква степен.

Защо успешните да плащат повече? Не влиза ли това в противоречие с принципите на ефективност на данъчното облагане и не действа ли като отрицателен стимул за тези, които са в състояние да инвестират и произвеждат блага и добавена стойност? Разбирането за разпределението на данъчното бреме като част от обществения договор за финансирането на необходимите за обществото публични блага е отправна точка в отговора на тези въпроси. От гледна точка на справедливостта и на икономическата ефективност това финансиране е най-добре да отразява индивидуалното полза от тези блага, т.е. индивидът да плаща толкова повече колкото по-голяма е ползата му от публичните блага. За много публични услуги (като образование и здравеопазване например) такъв принцип е осъществим, но чистите публични блага са неделими и не позволяват изключване на отделни индивиди (например отбрана, поддържане на ред и сигурност, защита на правата на личността, правата на собственост, прилагане на законите, на

---

<sup>7</sup> В модерните данъчни администрации този показател обикновено е под 1%. , т.е. за събирането на един лев от данъци оптималната администрация би трябвало да харчи по-малко от една стотинка.

договорите, опазване на околната среда и т.н.). Именно затова като втори най-добър принцип при финансирането на публичните блага се прилага принципът на платежоспособността. Още повече, че той в голяма степен отразява индиректно принципа на ползата за тези блага, при които тя не може да се измери. Причината е, че успехът и равнището на доход са резултат на първо място от лични усилия, но също така от степен на ползване на онези блага и административни услуги, които създават благоприятни условия за инвестиции - от наличието на човешкия капитал и инфраструктурата до вътрешната и външната сигурност и премахването на бариерите пред износа например. За да успее, предприемачът се нуждае от образовани и здрави работници и потребители, от добра инфраструктура, от сигурност че правата му като собственик и като страна в търговските договори са гарантирани, от ефективно и равностойно прилагане на правилата на играта, от сигурност че няма да бъде обект на търговска дискриминация на други пазари и т.н. Най-общо бизнесът трудно оцелява в условия на безконтролно нарастване на бедността, престъпността, намаляващ достъп до образование и здравеопазване недостатъчна ефективност на администрацията и съда. В осигуряването на тези условия, при това с цената на минимални регулативни и административни пречки, публичният сектор има водещи отговорности. Друг е въпросът, че според социологическите проучвания данъкоплатците не получават тези блага и услуги в количеството и качеството което ги удовлетворява. Ключът към тяхното подобряване обаче едва ли е в намаляването на данъците. Той е в много по-голяма степен в оптимизирането на управлението на публичните разходи отколкото в инструментите на данъчната политика.

## **Идеята за плосък данък**

*Под “плосък данък” най-общо се разбира облагане на всички доходи с единна ставка независимо от източника и равнището им.* Накратко, плоският данък е широка концепция за *опростена* данъчна система за *равностойно* третиране на всички доходи и *избягване* в максимална степен на двойното им облагане. Условно могат да се разграничат три измерения на “плоскостта” на облагането.

Първото е вертикалното. То отразява “изравняването” на пределните ставки по отношение на равнището на доход, т.е. идеята на плоския данък *пределната* ставка<sup>8</sup> да остане неизменна при нарастването на дохода. Всъщност, “плоските” ставки преобладават в данъчната практика. Пропорционалното облагане е по-скоро правило, отколкото изключението при облагането на корпоративните доходи и разходите за труд (задължителните социални осигуровки). Преобладаващата практика при облагането на личните доходи обаче е стъпаловидна скала от растящи заедно с равнището на доход пределни ставки. Основната идея на “плоските данъци”, откъдето идва и името им, е именно заместването на стъпаловидната скала на облагането на личните доходи с една ставка. Теоретичните основания за

---

<sup>8</sup> Пределните данъчни ставки (marginal tax rates) са нормативно определените ставки за съответното равнище на доход. Те се различават от средните данъчни ставки (измервани като процента на данъчното задължение от облагаемия доход) поради наличието на различни данъчни облекчения и отчисления, както и поради наличието на необлагаем минимум и стъпаловидна скала при личните доходи.

това са, че елиминирането на стъпалата стимулира предлагането на труд и икономическата активност на високите равнища на доход. Строго погледнато, обаче, в нито едно предложение, или практическа реализация на идеята, ставката за облагане на личните доходи не е една. Съществуването на необлагаем минимум, или лични отчисления добавя още една - нулева ставка. Това е съществено уточнение, доколкото именно тази нулева ставка различава т.нар. “плосък” данък върху личните доходи от пропорционалното облагане, като на практика го превръща в прогресивно.

Освен от *равнището* на доход, обаче конкретната данъчна ставка обикновено зависи от *източника* на доход, както и от *индивидуалните обстоятелства* (обикновено семейни или възрастови) на данъкоплатеца. Така например върху личните доходи от инвестиции – лихви върху депозити и дивиденди – обикновено не се прилага общата скала, а пропорционален данък при източника. От гледна точка на икономическата ефективност е важно първо, доходът да бъде облаган еднакво независимо от източника му; и второ да се избегне двойното облагане. Дивидентите например се облагат веднъж като корпоративен доход и втори път като личен доход. Това второ, “хоризонтално” измерение на изравняването, - според източника на доход – е много по-важно от първото, вертикалното с което преимуствено се свързва “плоския данък”.

“Плоскостта” на данъка има и трето съществено измерение. Обикновено плоският данък предполага елиминиране на всички данъчни облекчения, отчисления и кредити. Без това вертикалното и хоризонталното изравняване би било само номинално. Освен това на разширената по този начин данъчна основа се разчита да компенсира фискалните загуби от намаляването на пределните ставки. Това е и главното предимство на концепцията за плосък данък по отношение на администрацията на данъка, т.е. намаляване на разходите на частния и публичния сектор за изпълнението на законодателството.

Въпреки че идеята обикновено се свързва с облагането на доходите, класическото предложение на бащите на плоския данък, американските икономисти Робърт Хол и Алвин Рабушка, е на практика за замяна на данъка върху дохода в САЩ с данък върху потреблението.<sup>9</sup> Предимствата на облагане на потреблението вместо дохода са свързани със стимулите за спестяванията и инвестициите, т.е. с икономическите стимули на страната на предлагането. Логиката на такова облагане е, че хората трябва да се облагат на основа на това, което взимат от икономиката а не на това което дават в нея. Доколкото разликата между дохода и потреблението е спестяването, то потребителският данък превъзхожда подоходния именно с това, че не облага спестяванията и инвестициите. Големият проблем на данъците върху потреблението обаче е че те са регресивни – хората с ниски доходи плащат повече данъци (като процент от дохода им) от хората с високи доходи. С други думи потребителските данъци

---

<sup>9</sup> Идеята е изложена от тях още първо в уводна статия във Wall Street Journal (Dec. 10, 1981) и развита в Hall and Rabushka (1983), Hall and Rabushka (1985; 1995) and Hall et al (1996). Тяхната идея е в основата на законодателното предложение Armev-Shelby (HR-1040, 1997), както и на платформата на кандидата за президент Steve Forbes първичните избори през 1996.



превъзхождат подоходните данъци по икономическа ефективност, но им отстъпват по отношение на социална справедливост.

Плоският данък на Хол и Рабушка (Х-Р) е опит да се обединят предимствата на облагането на потреблението с прогресивността на подоходното облагане в специфична форма на *индивидуален потребителски данък*. Те предлагат единна ставка от 19% върху доходите от предприемачество (корпоративни и лични) и доходите от заплати и пенсии, която да замести действащата стъпаловидната скала с пределни ставки от 15% до 39,6%. Данъчната основа при бизнес доходите се получава като от brutните приходи се извадят всички разходи за суровини, материали, труд, услуги и пълната стойност на инвестициите в основен капитал. За разлика от традиционното корпоративно подоходно облагане данъкът на Х-Р не прилага амортизационни отчисления, а отчислява цялата стойност на актива в момента на закупуването му, като така елиминира разликата между текущи и капиталови разходи. Друго съществено различие от данъчната основа на корпоративния данък е че при плоския данък на Х-Р не се приспадат разходите за плащане на лихви и други данъци. Това го приближава по същество до потребителски тип ДДС, но със съществената разлика, че от brutните приходи се приспадат не само вложените суровини, материали и оборудване, но и разходите за труд – заплати и пенсионни осигуровки, които при ДДС са част от добавената стойност и влизат в облагаемата основа. Вместо да се облагат при фирмата, при Х-Р те се облагат със същата ставка но при работниците като доход от заплати и пенсии. Наличието на сравнително високи семейни облекчения (USD25500 за четиричленно семейство) пък внасят прогресивност в облагането на доходите от заплати и пенсии дори при единна ставка. Това е единственото отчисление при плоския данък на Хол-Рабушка. Всякакви други данъчни преференции, облекчения, отчисления и данъчни кредити се елиминират.

Благоприятният ефект на плоският данък на Х-Р върху предлагането има няколко основни източника. *Първо*, те са свързани с промяната от облагане на дохода към облагане на потреблението и произтичащите от това стимули за спестяванията и инвестициите. По-конкретно, данъкът на Х-Р стимулира инвестициите в основни средства, които се приспадат изцяло вместо да се амортизират, при това с неограничена във времето възможност за пренасяне на счетоводните загуби. Освен това данъкът на Х-Р изважда от облагаемата основа целия размер на пенсионните осигуровки (независимо от това във какъв фонд са направени) и другите спестявания. Пенсии се облагат когато се получават от бенефициента. Друго съществено предимство на концепцията е, че се елиминира облагането на доходите от лихви по депозитите и от дивидентите. Доходът от инвестиции се облага само като корпоративен доход, не като личен доход. Така е преодоляно и неравностойното данъчно третиране на дълговото и дяловото финансиране на инвестициите, при което разходите за лихви се приспадат от облагаемата основа, докато дивидентите се облагат двойно, стимулирайки по този начин кредитното финансиране за сметка на дяловото участие.

*Второ*, по-ниските пределни ставки за високите доходи водят до по-висока възвръщаемост на инвестициите и така до повече стимули за работа.

*Трето*, предложението на Х-Р е за еднакво данъчно третиране на всички активи и видове доход. То елиминира всички отчисления, облекчения, кредити, и данъчни изключения.<sup>10</sup> По този начин се постигат три благоприятни ефекта. Премахват се мотивите за предприемачите да насочват ресурси към едно или друго производство водени от данъчни цели вместо от сигналите на пазара. Разширява се данъчната основа (без което значителното намаляване на пределната ставка не би било възможно). Значително се опростява системата и се намаляват разходите на фирмите и гражданите по доброволното спазване на законите, както и разходите на администрацията по контрола и прилагането им.

*Четвърто*, ако по-ниските ставки и намалените разходи по доброволното изпълнение на данъчните задължения стимулират излизането на част от бизнеса, опериращ в сенчестата икономика на светло, това подобрява конкурентната среда, т.е. намалява използването на незаконни средства за извличане на конкурентни предимства, и така води до по-висока ефективност на разпределението на ресурсите в икономиката.

Въпреки всички тези свои предимства идеята вече четвърт век остава нереализирана в първата по сила икономика в света и в другите индустриални държави. Какво прави блестящата на пръв поглед идея политически трудно осъществима.

Най-големият недостатък на плоския данък, е че той преразпределя данъчното бреме по посока на средната класа, която пък е най-активния гласоподавател. По разбираеми причини данъчната защита на хората с ниски доходи остава непроменена и дори необлагаемият минимум обикновено се вдига за да бъдат защитени нископлатените от тежестта на плоската ставка, когато тя е по-висока от първата ставка на скалата.<sup>11</sup> От друга страна плоският данък носи допълнителни изгоди на хората с високи доходи. Обединявайки най-хубавото от двата свята на подоходния и потребителския данък той запазва прогресивността на подоходното облагане в долната част на скалата и засилва регресивността на облагането на потреблението в нейната горна част. При презумпцията за

---

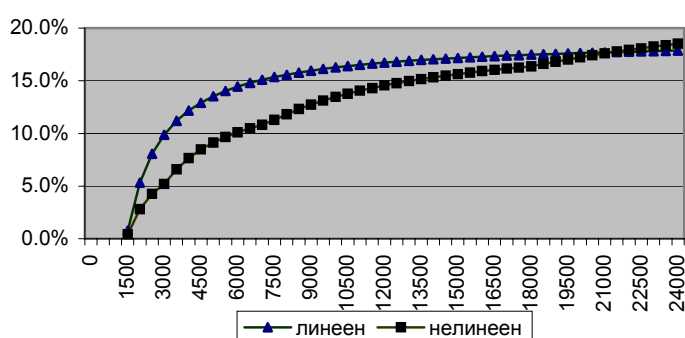
<sup>10</sup> В американската данъчна система основните данъчни облекчения са семейните отчисления, данъчният кредит върху личния доход (EITC-earned income tax credit), приспадането от данъчната основа на лихвите върху жилищните полици, и платените щатски и местни данъци (върху дохода и собствеността), даренията и здравните разходи над определена сума. По избор те могат да бъдат заменени и с общо стандартно отчисление (standard deduction), което освобождава данъкоплатеца от необходимостта да доказва изброените разходи точка по точка (itemized deduction). По време на предложението на Х-Р, стандартните семейни отчисления за 4-членно семейство са \$9800, стандартният данъчен кредит до \$3370, стандартното отчисление за лични разходи \$6350. Следователно общото отчисление на Х-Р запазва в общи линии непроменена данъчната защита на ниските доходи, дори я увеличава.

<sup>11</sup> В случая на Х-Р, например, плоската ставка от 19% надвишава първата ставка от 15%, и затова са предвидени по-щедри семейни отчисления. Подобно е и британското предложение за плосък данък, където предложената ставка от 22% е надвишава повече от два пъти действащата първа ставка на облагането на личните доходи от 10%, като защитата на хората с ниски доходи отново се постига с по-висок необлагаем минимум от 12000 паунда, фискалната цена на който се оценява на около 5% от БВП. (Вж Teather, 2005)

неутралност на приходите няма кой друг да плати сметката освен средната класа. Дори да се допусне намаляване на данъчното бреме, остава проблемът с неговото неравномерно разпределение в ущърб на средната класа. Този проблем е илюстриран на графика 1, която сравнява стръмността на “плосък” (линеен) данък от 19% (по примера на Х-Р) с примерна четириетажна скала (10% до 3000 лв., 15% до 7200 лв., 20% до 18000 и 25% над 18000 лв.) при еднакъв необлагаем минимум от 1440 лв. и в двата случая.

**Графика 1**

**Стръмност при линейно и нелинейно облагане**



Както се вижда, “плоският” данък е с по-голяма стръмност от стъпаловидния, особено при средната класа. Вижда се също, че от гледна точка на стимулите за работа на високите нива на доход, и двете скали са достатъчно и почти еднакво плоски и стават все по-плоски с покачването на дохода. С други думи ползите за хората с високи доходи изглеждат далеч по-малки от загубите на хората със средни доходи. Нещо повече: ако в Българските условия едноличен търговец с печалба от около 20000 лв. годишно трябва да избира между линеен данък от 19,0% и нелинейна ставка от 25% (по примерната скала от тази илюстрация), той би избрал второто, защото би дължал 18,6% от дохода си.

Второ, данъкът на Х-Р не включва задължителните социални осигуровки върху получения доход. Така се получава двойно облагане на дохода: веднъж като доход, и втори път за осигуряване. Някои версии на плоския данък предвиждат данъчен кредит за платените задължителни осигуровки<sup>12</sup> но това пък е отстъпление от целта да се минимизират различните преференции и да се опрости системата.

Най-непреодолимото препятствие пред действителната реализация на идеята, обаче е премахването на всички данъчни преференции, което променя из основи цялата съществуваща структура на икономически стимули и генерира силна съпротива от мощни политически и обществени групи интереси и бизнес лобита. Най-чувствително е американското общество към премахването на

<sup>12</sup> Разликата между данъчният кредит и данъчно отчисление е, че при кредита със сумата на разходите за осигуровки се намалява данъчното задължение, а не данъчната основа (както е в българското законодателство).

преференциалното данъчно третиране на закупуването на жилища и на благотворителността. Неприкосновеността на тези две преференции е зададена и в рамката на създадения през януари 2005 г. от президента Джордж Буш Консултативен съвет по данъчната реформа, чиято задача бе да разгледа и предложи мерки за оптимизиране на американската данъчна система (Dalsgaard, 2005). Няколко поколения са стимулирани да вложат парите си в закупуване на собствен дом чрез значителни данъчни преференции: приспадане от облагаемата основа на лихвените плащания по ипотечните кредити и на местните данъци върху собствеността. Отпадането на отчисленията на местните данъци на практика увеличава данъка върху собствеността на активите, които вече веднъж са били обложени. Особено несправедлив е плоският данък по отношение на новозакупеното оборудване, което не е амортизирано в момента на въвеждането му. Ако неамортизираната част от закупените активи не бъде изцяло отчислена в момента на въвеждането на данъка, инвеститорите са “наказани” тъй като амортизациите отпадат. Тези разходи, обаче трябва или да бъдат поети изцяло от бюджета<sup>13</sup> или да се предвиди преходен режим, който до голяма степен елиминира предимствата на данъка по отношение на еднаквост, простота и ефективност. Освен това, няма гаранция, че елиминирането на различните преференции е устойчиво, тъй като то едва ли е в състояние да отслаби натиска от различни групи от интереси.

## **2. Практиката**

Идеята за плосък данък не можа да пробие в своята родина САЩ, но постигна впечатляващ успех в бившите планови икономики. Основните причини са две. Първо, новите пазарни икономики имат доста по-опростено законодателство и по-ограничени данъчни преференции. Ето защо съпротивата срещу плоските данъци от лобита и бизнес интереси не е толкова силна. На второ място, подоходните данъци имат далеч по-малка тежест в данъчните им приходи, отколкото в развитите държави. Ето защо фискалната цена на въвеждането на по-ниски ставки е доста по-малка в ЦИЕ.

Разпространението на плоския данък започва от Балтийските страни. Естония и Литва го въвеждат през 1994 г. а Латвия през 1995 г. Характерно за Балтийския модел е сравнително високото равнище на ставките и различните ставки за личните и корпоративните доходи. (Таблица 1).

---

<sup>13</sup> При новозакупен актив, държавата би събрала данъка при същата ставка и база от доставчика, но при изваждането на остатъка по амортизационния план не е възможно облагането на доставчика със задна дата.

**Естония** е първата страна в Източна Европа, която въвежда плосък данък през 1994 г. Данъчната ставка е сравнително висока, 26% (при необлагаем минимум от 20 400 крони), като данъчната база е една от най-широките и всеобхватни. Тя включва доходите от заплати, лихви, наеми, капиталова печалба, пенсии, стипендии, компенсация за безработица и за временна нетрудоспособност. Отчисленията и облекченията включват личния необлагаем минимум, облекчения за получаващи държавна пенсия, семейства с повече от 2 деца, отчисления за разходи за образование, за лихви по жилищни кредити и вноски в доброволно пенсионно осигуряване. По-голямата част от данъка се събира чрез пълно удържане от работодателя. Работникът внася данъчна декларация само ако има допълнителни доходи, или желае да ползва някои от данъчните облекчения. През 2003 г. бе обявено поетапно намаляване на ставката за личните доходи от 26% през 2004 г. до 20% през 2007 г. В същото време ставката върху корпоративния доход се запази 26%. Тя се прилага върху разпределената печалба, (т.е. върху платените дивиденди), върху подаръците и даренията, разходите несвързани с дейността и допълнителните непарични стимули за наетите. Задържаната във фирмата печалба се облага с нулева ставка (въведена през 2000 г.), като така се избягва двойното облагане на дивидентите. Загубите могат да се пренасят напред до седем години. Задължителните осигуровки, плащани от работодателя са в размер на 33,5% от заплатата, (като 20% отиват за пенсионно, 13% за здравно осигуряване и 0,5% за фонда за безработица). Работникът плаща само 1% във фонда за безработица.

**Таблица 1. “Плоски” данъци в новите пазарни икономики**

Страна (година на въвеждане)	Лични доходи	Корпоративни доходи	Бележки
Естония (1994)	26% (1994-1995) 24% (2005) 22% (2006) 20% (2007)	26% върху дивидентите	
Литва (1994)	33% за заплатите(1994)	15%	33% за доходите от наеман труд, 15% върху другите лични доходи
Латвия (1995)	25%	19%	
Русия (2001)	13%	30% + 5% местен данък; дивидент: 30%	Замества 12-20-30% скала
Сърбия (2003)	14%	14%	
Украйна (2004)	13%		
Словакия (2004)	19%	19%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19% ДДС.</li> <li>• Задължителни социални осигуровки между 48.1%-49.9%;</li> <li>• Има 8 етажна скала преди реформата</li> </ul>
Грузия (2005)	12%		Замества скала с пределни ставки от 12 до 20%
Румъния (2005)	16%	16%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Задължителни социални осигуровки от 49% (до 2003 г. са 52%)</li> <li>• Замества 5-степенна скала за личните доходи 18 -40% и пропорционален корпоративен данък от 25%</li> </ul>

Втората вълна в бившите социалистически страни в голяма степен следва примера на Русия. След въведения през 2001 г. плосък данък от 13% за една година Русия отчита 26% увеличение на приходите от данъка върху личните доходи и 20% увеличение на дела му в БВП. Съответно втората вълна се отличава с доста по-ниски ставки от първата: от 12% в Грузия до 19% в Словакия. Най-всеобхватен е данъкът в Словакия, където единната ставка от 19% включва личните, корпоративните доходи и ДДС (Вж. Moore 2005). Сърбия и Румъния също прилагат единна ставка за личните и корпоративните доходи. Като цяло,

**Румъния** въведе 16% плосък данък върху личните и корпоративните доходи от първи януари 2005 г. Плоският данък замести доста сложна 5-степенна скала на облагане на личните доходи със ставки от 18 до 40% и 25% ставка за облагане на корпоративните доходи. Намалените постъпления от преките данъци трябваше да бъдат компенсирани с увеличена ставка върху ДДС от 19 на 20% и ускорено въвеждане на новите по-високи акцизи. Подобно на България, обаче, ефектът на ниските подоходни данъци е ограничен от високите задължителни социални осигуровки, които в Румъния възлизат на 49% върху заплатата.

обаче, плоските данъци в новите пазарни икономики от ЦИЕ и бившия Съветски Съюз съществено се отличават от замисъла на плоския данък на Хол и Рабушка. В повечето страни ставките за личните и корпоративните доходи са различни и са комбинирани с различни данъчни облекчения и отчисления. Освен това в Балтийските страни ставките са сравнително високи. Не на последно място, навсякъде ефектът на плоския данък се ограничава от високи задължителни осигуровки. Като цяло икономическият ефект на плоския данък върху предлагането на труд не е потвърден. Ivanova et al (2005) изследват ефекта му в Русия, сравнявайки реакцията на ниските нива на доход (където ставката се вдига с 1 процентен пункт) и на високите нива на доход (където пределната ставка пада със 7 и 17 процентни пункта). Тяхното заключение е, че няма данни за съответна реакция на предлагането на труд на високите равнища на доход. За разлика от липсата на ефект върху икономическата активност, те установяват, че след въвеждането на плоския данък значително се увеличава степента на доброволното плащане на данъчните задължения по високите етажи на скалата. Плоската ставка, обаче бе въведена заедно с известните строги мерки на президента Путин срещу укриването на данъци, вкл. елиминиране на възможности за легално избягване, значително разширяване на удържането при източника и осчетоводяването от трети страни, безкомпромисна кампания срещу големите данъкоплатци длъжници и т.н. Трудно е да се отдели ефектът на мерките, насочени към безкомпромисното прилагане на закона от този на стимулите на плоския данък, но повечето изследователи са склонни да дават превес на първите.<sup>14</sup>

### **3. Плосък данък за България**

#### **Фискална ефективност. Избягване и укриване и на данъци.**

Първият въпрос на който дискусиата за плоския данък в България трябва да отговори е дали целта му е да запази или намали (и с колко) общия размер на приходите като процент от БВП. По този въпрос защитниците на плоския данък не са последователни, като така лишават дискусиата от тази критична отправна точка.

<sup>14</sup> Вж. още Gaddy and Gale 2005

От една страна се твърди, че плоският данък не означава загуби за бюджета, тъй като се очаква той да стимулира предлагането и излизането на бизнеса от сенчестата икономика. От друга страна, за фискалните последици от конкретното предложение (10% данък върху личните, корпоративните доходи и социалните осигуровки) се твърди, че държавата харчи много и неефективно и затова не е проблем съществено да съкрати разходите.

Въпросът за оптималния размер на държавните разходи е най-спорния в икономиката, и съответно най-обременен с идеологеми в политическата дискуссия. Без да навлизам в тази тематика е редно да отбележа, че докато сред икономистите няма спор, че прекалено високият дял на държавните разходи в БВП спъва възможностите за частни инвестиции и икономически растеж, вярно е също, че от това автоматично не следва обратното, т.е. че колкото по-малък е дялът на държавата в БВП, толкова по-успешно се развива една икономика.<sup>15</sup> Успехът на инвестициите зависи критично от качеството на човешкия капитал, инфраструктурата, науката и технологиите, качеството на административните услуги и т.н. – области, в които публичният сектор има своите водещи отговорности. Накратко бизнесът плаща данъци не за да помогне на държавата или на бедните, а за да помогне и на себе си. Ето защо в демократичните общества равнището и структурата на държавните разходи са част от онзи важен за бизнеса обществен договор между гражданите и избраните управляващи за размера и качеството на публичните блага и услуги, които държавата предоставя. Данъците са инструмент за осъществяване на този обществен договор, а не крайна цел.

Ако приемем, че оптималният размер на държавата е въпрос на обществен избор и се концентрираме върху *плоския данък като инструмент на данъчната политика а не на разходната*, фискалната му ефективност има два основни източника. Първо, в класическата си версия той предвижда елиминиране на повечето възможности за законно избягване на данъци и така увеличава събираемостта на високите нива на доход. Второ, намалените ставки и намалените разходи по доброволното изпълнение на данъчните задължения стимулират излизането на бизнеса на светло и намаляването на степента на укриване на данъци.

Класическият модел на Х-Р елиминира всички вратички в законите за намаляване на данъчните задължения освен семейните отчисления. Различните данъчни преференции - облекчения, и отчисления и кредити проникват дълбоко в данъчното законодателство на индустриалните страни в Европа и Северна Америка, отразявайки дълга история на законодателни компромиси под натиска на различни групи от обществени и бизнес интереси. Тези отстъпки пък са водели до

---

<sup>15</sup> Показателно е, че допреди няколко години авторитетните годишни класации на конкурентоспособността на икономиките *Global Competitiveness Report* на Световния икономически форум в Давос използваша показателя дял на държавните разходи в БВП. С разширяването на обхвата на класацията в третия свят се оказа, че някои от най-бедните и неконкурентни икономики от Африка имат доста ниски равнища на данъчните приходи като дял от БВП, но остават в дъното на таблицата по темпове на растеж и средни доходи на глава от населението. Ето защо този компонент на индексите на конкурентоспособността беше изоставен.

необходимостта от повишаване на ставките, както и от допълнителни “настройки” на системата за да се възстанови хоризонталната и вертикалната справедливост.

Разбира се, далеч не всички отчисления и облекчения имат характер на отстъпки в полза на определени специални интереси. Голяма част от тях отразяват обществения интерес чрез данъчни субсидии и преференции да се стимулират определени икономически дейности, за които се смята, че имат положителен външен ефект (т.нар. *positive externality*). Друга част отразяват стремежа да се дефинира най-справедливо обхвата на облагаемия доход като се извадят от него разходите направени за него, както и да се повиши ефективността на събирането чрез т.нар. деклариране от трети страни и удържане при източника. Често, за да се постигне регистрирането на нечий доход от трета страна е необходимо тя или да бъде задължена чрез съответните регулации (например банките за платените лихви), или да се признае за разход или друга форма на отчисление от друг данъкоплатец за да бъде съответно регистриран от него.

В резултат от всички тези използвания на данъците за различни цели на политиката, в развитите страни преобладават високи пределни ставки и сложни данъчни закони с толкова много възможности за данъчно планиране (т.е. законно намаляване на данъците), че много малко хора попълват сами декларациите си без помощта на данъчни консултанти, хората с високи доходи могат да си позволят да избегнат легално по-голямата част от своите данъци, а размерът на данъчното задължение често се установява в съда.<sup>16</sup>

Поради сравнително кратката история на пазарните отношения и на данъчната система сложното данъчно законодателство и многобройните законодателно закрепени изключения не са такъв проблем за новите пазарни икономики както за развитите индустриални страни. Повечето предприемачи разчитат или на политически чадър, или на директно укриване, вместо на законосъобразно данъчно планиране за намаляване на данъчни си задължения. Това от една страна обяснява защо плоският данък, особено във вида предложен от Хол и Рабушка има сравнително по-големи шансове в Източна Европа. От друга страна, то налага извода, че единственият шанс за компенсирание на фискалните загуби от намаляването на ставките трябва да се очаква от излизане на бизнеса на светло. Този извод поставя необходимостта от по-внимателно разглеждане на потенциала на плоския данък да намали укриването на доход.

Общоприетата логика подсказва, че по-високите ставки би трябвало да стимулират повече укриване на доход, тъй като увеличават ползата от всеки укрит лев. Класическите модели и емпирическите изследвания на укриването на данъци, обаче не предоставят безспорни потвърждения на тази логика.<sup>17</sup> В поведенческите модели на укриването на доходи такъв резултат е налице само при допускане за неутралност към риска. Ако, напротив, данъкоплатецът е склонен да избягва риска, което е по-реалистичното допускане, то колкото по-нисък е неговият доход,

---

<sup>16</sup> Вж Hall and Rabushka (1995: за американската действителност, както и Global Competitiveness Report за европейската действителност.

<sup>17</sup> За преглед на литературата вж. Sandmo (2004), Cowell(2004), Slemrod and Yitzhaki (2002).



толкова по-голяма е възпиращата сила на санкциите за укриване и на оценката му за вероятността деянието да бъде разкрито. (тъй като очакваните загуби биха били по-големи като процент от дохода). Доколкото доходът е в отрицателна зависимост от данъчните ставки, понижаването им може да отслаби спирачките пред укриването. В повечето случаи е обратно, защото освен ефектът на дохода е в сила и ефект на заместването: индивидуалната полза от укриването расте с големината на ставките (Allingham and Sandmo 1972). Това обаче не е така ако санкциите не са определени в процент върху укривания доход, а в процент върху укривания данък – тогава очакваната нетна полза от укриването не расте с данъчната ставка и остава да действа само ефектът на дохода (Yitzhaki 1974). Разбира се индивидуалното решение да се укриват данъци едва ли зависи само от очакваните ползи и разходи, които пък едва ли се определят единствено от ставката, глобата за укриване, вероятността от разкриване и отношението към риска. Теорията още не е казала окончателната си дума за детерминантите на данъчното укриване. Показателно е обаче, че и емпирическите тестове (с цялото ограничение на използваните данни) дават противоположни резултати за връзката между промяната на ставките и степента на укриване на доход.

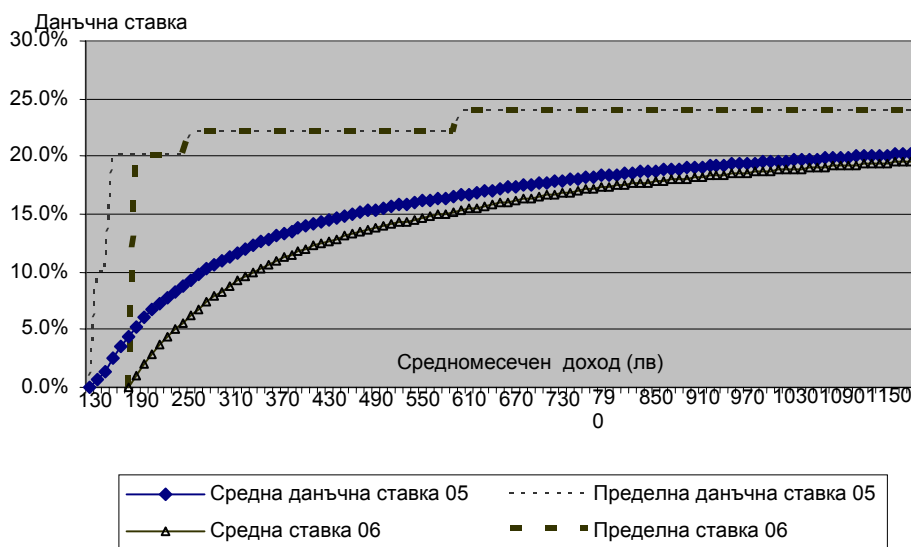
Дори да игнорираме поведенческите модели и емпирическите тестове и да се доверим на интуицията, че намалените ставки означават по-ниска степен на укриване, това все още не значи, че плоският данък автоматично води до излизане на бизнеса в светлата част на икономиката. Първо, плоският данък трябва наистина да означава по-нисък данък. Един плосък данък на нивата на балтийските ставки едва ли би имал по-благоприятно въздействие върху декларирането на бизнес доходите от действащите в момента в България по-ниски ставки и върху личните и върху корпоративните доходи. Второ, стимулът на ниската ставка на подоходните данъци не трябва да бъде неутрализиран от прекомерни социални осигуровки, какъвто е случаят почти навсякъде при плоските данъци в новите пазарни икономики.

Не на последно място, плоският данък намалява данъчното бреме главно в горната част на скалата на доходите. От гледна точка на сивата икономика по-важни са дребните предприемачи: микро и малките предприятия, особено в сферата на услугите, строителството, търговията, туризма. В данъчната теория те са обединени под името “трудни за облагане”<sup>18</sup> Дали данъкът ще ги стимулира да излязат на светло зависи не от това дали той е плосък или не, а доколко той ще намали доходите им, ако решат да изпълняват добросъвестно данъчните си задължения. Както вече бе отбелязано (графика 1), плоският данък изправя тези малки или начинаещи предприемачи пред най-стръмното нарастване на данъчната им тежест с увеличението на дохода им, което е силен мотив да останат в сенчестата част на икономиката докато могат. За тях единната ставка се превръща във високо данъчно стъпало което трябва да преодолеят за да преминат в легалната икономика, а не стимул. В този смисъл стъпаловидната скала с по-ниска първа ставка е по-лесно стъпало от сенчестата в светлата част на икономиката.

---

<sup>18</sup> Вж. Alm J. Martinez-Vazquez and Wallace (eds.) 2004

**Графика 2. Стръмност на облагането на личните доходи 05-06**



Възпиращата сила на плоския данък по отношение на излизане на светло дори се засилва, ако бизнес доходите на самонаетите и едноличните търговци се извадят от сферата на личните доходи, където има необлагаем минимум и се обложат с пропорционалната ставка на корпоративните доходи. Облагането на разпределената печалба от корпоративните доходи включва плоска ставка от 15% върху корпоративния доход, след което разпределената печалба се облага с данък дивидент от 7%, т.е. обща данъчна тежест от около 21%. При действащите през 2005 г. ставки такова изравняване на облагане на личните и корпоративни доходи от предприемачество би увеличило данъчната тежест на всички, чиито облагаеми лични бизнес доходи са под 1200 лв. месечно (т.е. тези чиито доходи са наляво от пресечната точка на пропорционалната ставка от 21% и скалата на прогресивното облагане на графика 2).

По-добре за малкия и стартиращ бизнес е да се прилагат други форми на опростено облагане от рода на презумптивните данъци, които не разчитат на сложни счетоводни записи и които не увеличават разходите за контролно-ревизионна дейност с незначителен фискален ефект.<sup>19</sup>

Накрая, решението за излизане от сенчестата икономика зависи не само от данъчната тежест, но и от тежестта на останалите административни и регулативни пречки пред бизнеса и свързаната с тях административна корупция. Те могат да оказват по-силен стимул за оставане в сенчестата икономика отколкото величината на данъчното облагане.

Следователно, ако изобщо има положителен ефект намаляването на ставката върху укриването той трябва да се очаква главно в горната част на доходната скала. Там обаче преобладават фирмите по ЗКПО, където ставката е плоска и

<sup>19</sup> Вж. по-подробно Pashev (2005)

неколкократно е понижавана. И това не е довело до значително повишаване на степента на доброволното изпълнение на данъчните задължения.

Величината на данъчната ставка е само единият определящ фактор за степента на укриване. Положителният ефект на плоския данък върху събираемостта би могъл да се очаква и от опростяването на системата на облагане. Два са възможните източници на такъв ефект. Първо, ако опростяването на данъчната система намали разходите за доброволното спазване това може в някаква степен да стимулира тези, които оперират изцяло в сенчестата икономика (често с цената на подкупи) да избегнат бюрокрацията и дребния административен “рекет” на данъчните органи и да излязат на светло или да регистрират по-голяма част от оборота си. Второ, опростяването на данъчното облагане повишава ефективността на ревизиите и инспекциите, което би увеличило вероятността от разкриване на данъчните измами и би намалило степента на укриване.

И за двата източника, обаче е сигурно, че опростяването на данъчното облагане, както по отношение на счетоводните и други разходи на доброволното спазване, така и по отношение на разходите на контролните органи по принудителното изпълнение зависят не толкова от опростяването на данъчната ставка, а от опростяване на данъчната основа. Разликата между прилагането на единна ставка след като се извади необлагаемия минимум и прилагането на пределна ставка според равнището на дохода според стъпаловидна таблица независимо от броя на етажите е само едно аритметично действие в повече. Сложността и при оценката на данъчното задължение за данъчнозадълженото лице и за проверката от контролните органи, включително възможностите за корупционен натиск от тяхна страна са проблеми на базата, а не на ставката, т.е. на определеното тук като хоризонтално, а не вертикално измерение плоския данък. В нашата действителност, където, както вече бе отбелязано данъчните отчисления и облекчения са далеч по-малко отколкото в развитите страни, проблемите на базата са по-скоро в несъвършенства и противоречия в счетоводните и материалните данъчни закони. Те обаче едва ли ще бъдат решени с въвеждането на плосък данък. Там е необходимо целенасочено саниране на законите, а не просто редуциране на сегашната пет-степенна скала на подоходното облагане до двустепенната скала на плоския данък.

Ако въздействието на плоския данък по отношение на сивата икономика не е потвърдено, то тогава неговата привлекателност остава главно по отношение на стимулите за предлагането, т.е. на спестяванията и инвестициите. Този капацитет заслужава по-сериозен анализ в контекста на българските данъчни реалности.

### **Стимулите за предлагането**

Както бе вече посочено, основните предимства на класическата идея за плосък данък са в това, че като разновидност на потребителски данък, той стимулира спестяванията и инвестициите. Отделни елементи на плоския данък в по-малка или по-голяма степен присъстват в действащото българско законодателство. През 2001 г. бе въведена единна ставка на данъка върху корпоративните доходи, която в последствие бе намалявана до сегашното й

равнище от 15%, което е далеч по-ниско от данъците в балтийските страни. Личните доходи от лихви по депозитите и от дялове и акции в публични дружества не се облагат. В доста тесни граници (до 10% от облагаемата основа) не се облагат и спестяванията в доброволно пенсионно и живото застраховане. Капиталовата печалба от недвижима собственост също не се облага ако са минали поне три години между закупуването и продаването за основното жилище (пет години за неосновното).

Основен проблем остава *данъчното третиране на дивидентите*. Въпреки че плоската ставка бе намалена от 15% на 7% през 2005 г., остава проблемът с двойното им облагане: веднъж те се облагат като корпоративен доход с 15% и втори път като личен доход със 7%. Трябва да се отбележи, обаче, че дори сумарно (21%) това двойно облагане е по-ниско от единния данък в Естония. Предимството на Естонския данък не е във височината на ставката, а в това, че той в по-голяма степен стимулира инвестициите за сметка на консумацията. Той прилага нулева ставка върху реинвестираната печалба, но облага разпределената (дивидентите). Моделът на X-P, както и българските му екстраполации призовават за елиминиране на данъка върху дивидента. Много по-близо до основната идея да се облага потреблението вместо спестяванията и инвестициите е да се облагат дивидентите като всеки друг личен доход, а да се освободи от облагане неразпределената печалба. Още повече, че такова решение отговаря повече на философията на плоския данък и по отношение на равностойното третиране на личните доходи независимо от източника им (виж по-долу). Разновидност на това решение, която позволява облагане чрез удържане при източника вместо подаване на данъчни декларации за доход от дивиденти, е разпределената печалба да се облага със пропорционалната ставка на корпоративния данък (ако както в случая в България има разлика между ставките по личните и корпоративните данъци).

Има възможности за по-директно стимулиране на корпоративните инвестиции чрез увеличаване на амортизационните норми и чрез инвестиционни кредити. Идеалният и най-прост вариант е както в данъка на X-P, инвестициите да се отписват изцяло с възможност за неограничено прехвърляне напред на счетоводните загуби. В България сроковете за данъчна амортизация бяха значително скъсени (особено за компютърна техника) и в момента са далеч по-благоприятни от тези в САЩ и другите европейски страни. Ускорените амортизационни отчисления и инвестиционния кредит остават най-директните данъчни инструменти за насърчаване на инвестициите. Те обаче водят до допълнително усложняване на законодателството.

Има възможности и за значително подобрене в данъчното третиране на вложенията в пенсионни и други застрахователни фондове. За разлика от класическата концепция за плосък данък, българското законодателство стимулира спестяванията в недържавните пенсионни фондове в много тесни граници. Докато разходите за задължителното обществено осигуряване се вадят изцяло от облагаемата основа и при личните и при корпоративните доходи, а самите пенсии и други компенсации не се облагат, то доброволното пенсионно и животно-застраховане може да намали облагаемата основа на личните доходи само до 10%,

а на корпоративните доходи до 40 лв. на работник. Доходите от тези обезщетения се облагат при получаването им. Така системата явно стимулира потреблението вместо спестяването.

Българското данъчно законодателство се нуждае в голяма степен от прилагане на философията на плоския данък по отношение на равностойното третиране на доходите независимо от източника им (т.е. на хоризонталното измерение на плоския данък). В действащото законодателство има редица отклонения от този принцип на оптималното облагане. Така например, най-масовата форма на предприемачество в България, едноличния търговец, е обект на неблагоприятно данъчно третиране в сравнение с доходите от заплати от една страна и доходите от дивиденди от друга.

Неравностойното положение на едноличните търговци по отношение на доходите от заплати и надници се дължи на задължителните социални осигуровки. (вж. Pashev 2005). През 2005 г. ЕТ и самонаетите дължат пенсионни и здравни осигуровки в размер на 35% от своя доход. Наетите по трудов договор в частния сектор плащат по-малко от една трета от това при по-широко покритие на рисковете, включващо безработица и временна нетрудоспособност. За наетите в държавната администрация пък тези разходи се поемат от бюджета. Дори да работят на загуба, дребните предприемачи плащат социален данък, който е по-висок от половин минимална работна заплата. Би било по-справедливо и икономически обосновано задължителните лични осигуровки на едноличните търговци (или най-малко частта, която се дължи от работодателя) да се приспадат от облагаемата основа.

Неравностойно е данъчното третиране на ЕТ и самонаетите и по отношение на бизнес доходите от дялово участие. Така например от всеки лев печалба на фирмата след облагането на корпоративния доход и дивидента за акционера остават 0.79 лв. Освен това тези доходи не се облагат със задължителни осигуровки, което прави данъчното предимство на дохода от акции пред този от най-разпространената форма на предприемачество още по-голямо. Благодарение на прогресивната скала на личните доходи бизнес доходите на едноличните търговци имат по-благоприятно третиране на долните нива на доход. Личните доходи от предприемачество над 1200 лв. месечно например са подложени на по-неблагоприятно данъчно третиране от съответните корпоративни доходи (гр. 2).

Преференциалното данъчно третиране на ООД в сравнение с ЕТ може донякъде да се аргументира със стремежа да се стимулират инвестициите и с факта, че акционерния капитал е по-изложен на данъчна конкуренция от вън, т.е. със опитите да се привлече чужд акционерен капитал и да се ограничи изтичането на домашен капитал. Въпреки това, в страна като България, където близо 80% от всички регистрирани предприемачи са ЕТ, това едва ли е най-ефективната данъчна политика за насърчаване на предприемачеството и инвестициите. Още повече, че едноличните търговци едва ли могат да отговорят със смяна на регистрацията на увеличаващата се диспропорция в данъчното облагане на различните видове бизнес доходи, а и едва ли това трябва да бъде целта на данъчната политика.

От друга страна, независимо от по-изгодното данъчно третиране на ООД, ЕТ са 4 пъти повече от ООД. За тях прогресивната скала на облагане е съществено улеснение на старта. Прехвърлянето им към корпоративните доходи, където няма необлагаем минимум ще направи данъчната бариера на входа по-висока.

В обобщение, от гледна точка на стимулите за предприемачеството, за малкия и стартиращ бизнес, който е основно под формата на ЕТ е важно да се изравни данъчното бреме с това на наемните работници и на притежателите на акции. Това би било най-важното реализиране на принципите на плоския данък в България.

## **Преразпределение на данъчното бреме**

По разбираеми причини тази част от дебата в България е най-обременена с идеологеми. Аргументите на Хол и Рабушка например са доста привлекателни за левия политически спектър в развитите страни. Те твърдят, че предложението от тях плосък данък преодолява дискриминацията в данъчното третиране на доходите от заплати спрямо бизнес доходите. Освен това, елиминирането на различните данъчни преференции според тях прави облагането по-справедливо като увеличава ефективната данъчна тежест на хората с високи доходи, които в условията на действащото законодателство могат да си позволят да избегнат легално по-голямата част от данъчните си задължения.

В пълна противоположност, в страните в преход, кампанията в подкрепа на плоския данък е вдъхновена от на дясно-политически аргументи. В Българската дискуссия например широко се застъпва тезата, че плоския данък ограничава преразпределителните функции на държавата: т.е. намалява данъчното бреме на хората с високи доходи, които са най-производителни и предприемчиви, и така стимулира тяхната икономическа активност. Въпреки пазарната си логика, в контекста на конкретното българско предложение тази теза е далеч от убедителна. Въпросът тук не е просто концептуален, а има сериозни практически последици.

Причината е, че ставката, била тя плоска или стъпаловидна, е само един елемент от структурата на данъка, който сам по себе си дава ограничена информация за разпределението на данъчното бреме. Други не по-малко важни елементи, които определят прогресивността на данъка са необлагаемия минимум, отчисленията от облагаемия доход (например отчисленията за деца в нашето законодателство), и границите на етажите при стъпаловидната скала. Вече бе показано на графика 1, че в определено съотношение на тези параметри стъпаловидната скала може да е по-малко стръмна от плоската, особено при политически и икономически критичните средни нива на дохода. Ако “плоският” данък предполага по-голям необлагаем минимум и по-големи семейни отчисления, той води до по-голяма степен на преразпределение. Този съществен и очевиден въпрос вече втора година остава извън обхвата на дискуссията за плоския данък, правейки я еднакво удобна и за левия и за десния политически спектър. Така например предложението на ляво-центристката коалиция за значително вдигане на

необлагаемия минимум за личните доходи и елиминирането на най-долната ставка от 10 % веднага беше предложено на обществеността в опаковката на “плоския данък”<sup>20</sup>. На практика, такова реструктуриране на данъка върху личните доходи въпреки че привидно намалява броя на ставките на практика не води до съществени промени в структурата на облагането, или доколкото води до такива те са в посока противоположна на идеята на плоския данък за намаляване на ставките в горните равнища на доход (вж. графика 2).

На второ място, реакцията на предлагането само отчасти се определя от подоходните данъци. Съществено значение имат задължителните социални (вкл. здравни) осигуровки. Те могат значително да променят прогресивността на подоходното облагане дори и при плоска ставка на социалните осигуровки. Така например минималните осигурителни доходи(МОД), въведени в България през 2003 г. водят до регресивност на облагането при доходите, които са по-ниски от съответния праг. По същия начин, тавана на осигурителния доход води до регресивност на облагането за доходи над него. Ако предложението за единна ставка от 10% предполага премахване на този таван, (което засега остава извън дискусиата) тогава това ще намали регресивността на облагането за високите доходи. Това със сигурност ще направи облагането по-добро от гледна точка на вертикалната справедливост, но по неефективно и противоречащо на идеята на плоския данък така като е формулирана от десните ѝ привърженици.

На трето място, очакваният ефект от плоския данък по отношение на разпределението на данъчното бреме е свързан не толкова с нормативно-определените ставки и структура на данъка, а с определени поведенчески реакции на участниците на пазарите на труд и капитал. Крайният резултат от промените в данъчните ставки, разбиран като промяна в дохода, зависи от еластичностите на търсенето и предлагането на съответните пазари. Ако ценовата еластичност на предлагането на труд е ниска, т.е. количеството труд (измерван в часове отработено време) не реагира на промените в работната заплата, то работодателят е в позиция да прехвърли върху работника по-голямата част от увеличеното данъчно бреме, или да запази за себе си цялата или по-голямата част от печалбата от намаляването на данъчната тежест върху разходите за труд. Дискусиата за плоския данък в България не почива нито на данни за съответните еластичности, нито на резултати от микросимулационни модели, а се води в голяма степен от теоретични прозрения и екстраполации. Така тезата, че намаляването на пределните ставки означава увеличени стимули за труд се гради върху не толкова убедителното допускане, че работниците са в по-силна позиция да определят цената на труда отколкото работодателите. Емпирическо потвърждение на това допускане за България няма. В обобщение, ефектът на намалените ставки върху доходите от заплати не е директен и автоматичен. Данъчните стимули достигат работника през управленческите решения на работодателя. Намаленото данъчно бреме е печалба за работодателя, която той може да раздели или да не раздели с работника в зависимост от конкретния пазар за съответния вид наемен труд.

---

<sup>20</sup> Вж. интервюто на заместник министъра на финансите Г. Кадиев в *24 часа* 28.09.2005, стр 12.

Нещо повече, дори да се приеме, че данъчните стимули отиват повече при работника, то изводът, че те ще го накарат да произвежда повече предполага силна връзка между величината на данъка и количеството положен труд. Такава е връзката например при заплащане на час, или на единица продукция. В Българските условия, където преобладават фиксираните месечни възнаграждения без директна връзка с количеството и качеството на положения труд такава връзка остава в голяма степен теоретична възможност дори за високите заплати. Както бе посочено опитът на плоския данък в Русия също не предостави потвърждение на такъв ефект.

Икономическите стимули на ниските лични данъци трябва да се очакват главно по отношение на личните доходи на предприемачите еднолични търговци (ЕТ) и самонаетите професионалисти на свободна практика (адвокати, лекари, консултанти, преподаватели и др.) Както вече бе посочено, обаче, там ключът на въздействието е в намаляването на бремето на социалните осигуровки и изравняването на третирането им с другите бизнес доходи отколкото в изравняването на ставката на облагането на личните доходи. За стартиращите предприемачи и микробизнесите плосък данък от типа на този в балтийските страни и Словакия може да е по-високо препятствие за започване на бизнес отколкото стъпаловидна скала с необлагаем минимум и ниска първа ставка.

### **Заклучение. Изводи и насоки за политиката**

Безспорно, идеята за плосък данък съдържа редица възможности за намаляване на икономическата и социалната цена на данъчното облагане. Дали и в каква степен те ще бъдат реализирани зависи от конкретните параметри и обхват на структурата, от редица конкретни въпроси на данъчния дизайн, които дори още не са поставени в нашия дебат.

За разлика от развитите страни, където главният ефект от плоския данък е в намаляване на стимулите и възможностите за легално избягване на данъци (чрез изравняване на ставките на различните видове доход и премахване на многобройните данъчни изключения и преференции), в България тези възможности не са толкова много. За нашата данъчна система основното предизвикателство е укриването, а не легалното избягване на данъци. Остава въпросът дали изравняването на данъчните ставки, дори на по-ниско равнище е стимул за излизане на бизнеса от сенчестата икономика. Емпирическите изследвания не дават безспорно доказателства, че по-ниската ставка води до по-висока степен на доброволно изпълнение на данъчните задължения. В това отношение важна роля имат по-скоро възпиращите мерки: структурата на санкциите, вероятността от разкриване и т.н. Нещо повече, плоският данък би могъл да има отрицателна роля за микро-бизнесите, ако той поставя по-висок данъчен праг за започване на бизнес, или повишава стръмността на облагането в долната част на доходите.



За микро бизнесите и стартиращите предприемачи по-добро би било решение от рода на опростено презумптивно облагане, което минимизира разходите по събирането и на данькоплатците и на данъчната администрация.<sup>21</sup>

Алтернативният път е на увеличаване на елементите на облагане чрез удържане при източника и на регистриране от трети страни. Принципът е доходите, които не могат да се удостоверят от данъчната администрация (например от наеми за физически лица, строителни услуги от майстори, частни уроци и други професионални и здравни услуги) да бъдат регистрирани като разходи от потребителите на тези услуги. Това би ги стимулирало да изискват регистрирането им, за да могат да намалят облагаемата си основа. Вместо да се облагат като доход от страната на потреблението, те ще се облагат като доход на доставчика, което безспорно е по-справедливо. В много случаи това не е просто прехвърляне на облагането на този доход от потребителя към доставчика, а от по-ниската основа към по-високата. Следователно ефектът за приходите ще е положителен дори ако преди промяната укриването не е било 100%. Такова облагане може да подобри вертикалната и хоризонталната справедливост и да доведе до по-справедливо дефиниране на облагаемия личен доход. Цената на тези подобрения е повишената сложност на данъчното облагане. Това е сериозна опасност, тъй като веднъж ако се тръгне по тази плоскост много трудно ще се удържа натискът на различни лобита и групи интереси за едни или други данъчни облекчения. И това не е защото е трудно да се изчислят обществените ползи и разходите от всяко облекчение, а защото политическите и бизнес лобита са винаги по-силни и от най-добрата икономическа логика.

Що се отнася до предимствата на плоския данък по отношение на икономическите стимули, налагат се няколко извода. Първо очакванията по отношение на стимулите за предлагането на труд могат да се окажат силно преувеличени, ако данните за еластичностите на трудовия пазар потвърдят, че работодателите са в по-силна позиция да определят цената на труда и така да запазят за себе си по-голямата част от данъчното облекчение. Следователно, истинският ефект на плоския подоходен данък би трябвало да се търси по отношение на бизнес доходите. Що се отнася до корпоративните доходи, там ставката е плоска и е по-ниска от всички страни с плосък данък с изключение на Грузия и Сърбия. Може да се желае оптимизиране на облагане на дивидентите, но не в посока на нулевия данък, каквато е посоката на кампанията за плосък данък в България, а по-скоро в нулевия данък върху неразпределената печалба и равностойното третиране на дивидентите като другите лични доходи от бизнес. Най-важното постижение на идеята за плосък данък в България би било да се преодолее дискриминацията в данъчното третиране на бизнес доходите на едноличните търговци, които са 4/5 от регистрираните бизнеси спрямо доходите от

---

<sup>21</sup> Презумптивно облагане е това, при което данъчното задължение се определя по презумпция за доходност на дадена дейност вместо от реално реализирания доход определен на основа на счетоводни записи. Примери за презумптивно облагане в България са патентния данък и минималните осигурителни прагове, въпреки че и двата типа облагане могат да се класират по-скоро към лошите примери в световната практика. Вж. повече за възможностите за оптимизиране на облагането на дребния бизнес в България в Pashev (2005).

заплати и доходите от дялово участие. Не на последно място в инструментариума на плоския данък има редица по-директни инструменти за насърчаване на спестяванията и инвестициите, които могат да се приложат и без единна ставка върху личните доходи.

Обсъждане на ползите и разходите от единна подоходна ставка пък не може да се прави изолирано от другите параметри на реформата като необлагаем минимум, минимални и максимални осигурителен доход и т.н. При всички случаи ако целта не е радикално намаляване на приходите трябва да се има в предвид, че плоска ставка на нивото на тези в балтийските страни, или Словакия би утежило данъчното бреме на малкия и стартирация бизнес в сравнение със сегашната стъпаловидна скала.

Накрая, една теоретична конструкция по правило е по-привлекателна от една реално работеща данъчна система, в голяма степен поради факта, че в икономиката реалния живот е доста по-сложен от икономическите модели, колкото и съвършени да са те. Но що се отнася до българската идея за плосък данък тя вече втора година остава далеч дори от някакъв ясен концептуален модел. В голяма степен тя остава форма на данъчен манифест, който може да бъде резюмиран с едно изречение “Данъкоплатци от всякакви видове и равнища на доход – обединявайте се”. Време е, между изборите и на прага на членството ни в ЕС дискусиата да излезе от манифестния си формат и да се насочи към идентифициране на конкретните проблеми и решения за българския бизнес и българската данъчна система.

## Цитирана литература

- Allingham, Michael and Agnar Sandmo (1972) "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 1 No 4, November 1972: 323-338
- Alm J. J. Martinez-Vazquez and S. Wallace (eds.) 2004, *Taxing the Hard-To-Tax. Lessons from Theory and Practice*, Elsevier
- Bird, Richard (2005) "Evaluating Public Expenditures: Does it matter how they are financed?" in Anwar Shah (ed.), *Fiscal Management*, The World Bank, 2005
- Cowell, Frank, (2004) "Carrots and Sticks in Enforcement", in Aaron, H and J. Slemrod (editors) *The Crisis in Tax Administration*, , The Brookings Institution, 2004
- Dalgaard, T. (2005) "US Tax Reform: An Overview of the Current Debate and Policy Options" *IMF Working Paper* 05/138, July
- Gaddy, C and W. Gale (2005) "Demythologizing the Russian Flat Tax" *Tax Notes International*, March 14, 2005
- Hall R. and A. Rabushka (1983) *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, Mc Graw-Hill
- Hall R. and A. Rabushka (1985) *The Flat Tax*, Hoover Press
- Hall R., A Rabushka, D. Armey, R Eisner and H. Stein (1996) *Fairness and Efficiency in the Flat Tax*, The AEI Press
- Ivanova A., M. Keen and A. Klemm (2005) "The Russian Flat Tax Reform" *IMF Working Papers* 05/16, January
- Moore, D. (2005) "Slovakia's 2004 Tax and Welfare Reforms", *IMF Working Papers* 05/133, July
- Pashev, K. (2005) "Tax Compliance of Small Business in Transition Economies: Lessons from Bulgaria", International Studies Program Working Paper Series No 05-10, March, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University
- Пашев К. (2004) "Плоският данък. За пропорционалните данъци и "прогресивните" икономисти", *Капитал*, брой 27, 17-23 април.
- Sandford, C. T., M. Godwin and P. Hardwick (1989) *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Bath: Fiscal Publications
- Sandmo, Agnar, (2004), "The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View", Norwegian School of Economics and Business Administration, September 2004
- Slemrod, J. and S. Yitzhaki (2002), "Tax avoidance, evasion and administration," in A. J. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics, Volume 3*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Slemrod, J., S. Yitzhaki, , J. Mayshar and M. Lundholm (1994) "The Optimal Two-Bracket Linear Income Tax" *Journal of Public Economics* # 53 (Feb. 1994) pp. 269-90
- Stern, Nicholas (1987) "The Theory of Optimal Commodity and Income Taxation: An Introduction" in *The Theory of Taxation for Developing Countries* (D. Newbery and N. Stern eds.), Oxford University Press, pp. 22-59
- Teather, R. (2005) "A Flat Tax for the UK – a Practical Reality", Adam Smith Institute, London
- Yitzhaki, Schlomo (1974) " A note on 'Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis'", *Journal of Public Economics*, #3, 201-202