

Плоският данък (митове и реалности)

доц. д-р Йордан Христосков

Малко теория и история на дилемата пропорционален или прогресивен подоходен данък

В търсене на панацея за висок и устойчив икономически растеж чрез насърчаване на предприемачеството, привличане на чуждестранни инвеститори и подобряване на конкурентоспособността предишните две правителства заложиха на плоското данъчно облагане и рязкото намаляване на осигурителните вноски. С намаляването на данъчно-осигурителната тежест (по тяхната терминология) се целеше също изсветляването на икономиката и подобряването на събираемостта на публичните приходи. За съжаление сегашното правителство също се плъзна по тази плоскост, като запази така наречения плосък данък и продължи да намалява осигурителните вноски, въпреки всички предупреждения от експерти, че ще има много по-голям дефицит от предвидения със Закона за държавния бюджет за 2010 година. Демонстрираната твърда позиция на правителството да не променя данъчната политика и през 2011 година са повод за някои разсъждения на тема плосък данък и държавно управление.

1. Малко история и кратки бележки на тема „прогресивен данък”, „пропорционален данък” и „плосък данък”

Дебатът „пропорционални или прогресивни данъци” е много стар. За неговото разбиране отново е нужно да се повторят някои основни начала на данъците и данъчно облагане.

Пропорционални са данъците, при които данъчната ставка е една и съща, независимо от размера на облагаемия доход. Прогресивни са данъците, при които данъчната ставка се увеличава с нарастването на размера на облагаемия доход, обикновено до достигане на определен размер на дохода, над който тя остава постоянна. Възможно е обаче с нарастването на дохода ставката да намалява и тогава имаме не прогресия, а данъчна регресия. Регресията често се изразява в намаляващ размер на данъчните ставки, след като прогресията достигне определен в закона максимален предел на данъчната основа.

Аргументите, с които през отделните епохи се защитават прогресивните или пропорционалните данъци, по същество са едни и същи, но едновременно с това носят и аромата на времето. Първите защитници на прогресивните данъци са якобинците, които са натоварвали данъчната система с политически цели – да се постигне по-равномерно

разпределение на богатството, като се отнема повече от високодоходните и имотните групи от населението. Последователи на якобинците са госта от съвременните леви политически сили, които също целят постигането на справедливост чрез прогресивно подоходно и имуществено данъчно облагане. В този случай държавното управление цели чрез преразпределение на данъчната тежест да постигне по-справедливо разпределение на богатата и да изгради едно по-хомогенно общество. Такава политика на държавно управление бе поддържана дълго време в повечето скандинавски страни.

В своя фундаментален труд „Основни начала на финансовата наука“¹ проф. Петко Стоянов „освобождава“ прогресивното данъчно облагане от политическите цели и аргументира тяхното съществуване чрез „теорията на жертвата“ и „теорията на стопанската мощ“, позовавайки се на именити учени от немската школа (Вагнер, Нойман и други).

Теорията на жертвата изхожда от понятието за пределната полезност, според която ценността на всяко едно благо намалява с количественото му нарастване, или обратно – ценността нараства с намаляване на количествата разполагаеми ресурси от това благо. Пренесена на полето на данъчното облагане на дохода и имотното състояние, тази теория показва каква е жертвата, която всеки данъкоплатец прави, плащайки определен данък. Заключение е: с увеличаването на дохода и имотното състояние жертвата, която представляват данъците, всякога е по-малка, когато същите доходи и имотно състояние нарастват; обратно, увеличаването на данъците увеличава жертвата повече, щом като доходите и имотното състояние остават постоянни

или намаляват. От това следва, че възможностите за плащане на данъци растат в по-голям размер в сравнение с нарастването на доходите и имотното състояние, върху които те се начисляват. Примерът, който се дава тук, е, че един данък в размер 2000 лева (20 на сто от доход от 10 000 лева) е много по-голяма жертва от данък в размер 20 000 лева (20 на сто от доход от 100 000 лева).

Теорията на стопанската мощ на Нойман обвързва прогресивното облагане със социалния минимум. Ако социалният минимум е една постоянна средна величина, то с нарастването на доходите и имотното състояние данъкоплатецът има на разположение все по-големи остатъци за облагане над този минимум. Така например при двама души с годишни доходи съответно от 10 000 лева и 100 000 лева съотношението е 1:10. Ако се приеме, че социалният минимум е 5000 лева, съотношението между остатъците е 1:19 (5000:95 000). Ако имаме пропорционален данък от 20 на сто, данъкоплатецът с пониския доход ще плати 2000 лева, което реално е 40 на сто данък върху остатъка за облагане (2000:5000), а този с по-високия доход ще плати 20 000 лева, което реално е 21 на сто данък върху остатъка му за облагане (20 000:95 000). Именно за да се премахне тази несправедливост, се прилага прогресивното подоходно облагане. То се свързва и с факта, че високодоходните групи имат стопанската мощ да компенсират по-високото облагане на доходите им със заработването на допълнителни доходи. Това обаче е невъзможно за хората с ниски доходи. Обратно, тяхното облагане наравно с високодоходните групи намалява стопанската им мощ и ги вкарва в капана на бедността.

Противниците на прогресията са либералните икономисти и голяма част от десни-

¹ Стоянов, П., Основни начала на финансовата наука, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2004.

те политически партии, които обикновено си служат с политически квалификации. Те наричат прогресивното данъчно облагане „постепенна кражба“ (Джон Стюард Мил), „покушение срещу собствеността“ (Аг. Тиер) и други. Според тях прогресивните данъци ограничават стопанската свобода и личната независимост. В по-ново време тези разбирания влязоха в доктрината на рейгънизма в САЩ и тачъризма във Великобритания. За дълъг период от време тази политика на държавно управление се превърна в парадигма за почти целия англосаксонски свят, като по-късно бе пренесена и в новите демокрации от Централна и Източна Европа. Част от тези доктрини е и доктрината на плоския данък.

Основните характеристики на плоския данък, като частен случай на пропорционалното подоходно облагане, са: единна данъчна ставка (обикновено под 20 на сто); премахване на данъчните преференции (в това число и необлагаемия минимум); премахване на двойното данъчно облагане (на практика това означава премахване на данъка върху наследството, данъка „богатство“, данъка върху спестяванията и данъка върху лихвите); териториално облагане (облагане на доходите, придобити само в границите на съответната страна)².

Към началото на 2010 година плосък данък са въвели общо над 20 страни, като по-голямата част от тях са страни от бившия социалистически лагер. Установената данъчна ставка е в границите от 10 на сто (България, Македония, Албания, Монголия, Казахстан и Кюргистан) до 35,5 на сто в Исландия. В много от страните са запазени преференциални данъчни режими, както и необлагаем минимум.

2. Митове и реалности за плоския данък върху доходите на физическите лица

Макар и с кратка история плоският данък е обвинен в митове и легенди, поддържащи най-вече от неговите идеолози. Поддръжниците на плоския данък взаимно се цитират и много често използват едни и същи манипулативни данни, за да докажат неговата роля за стопанския просперитет на една или друга страна, въвела този данък. Макар че последната финансово-икономическа криза развенча много от тези митове, все още е необходимо да се посочи тяхната несъстоятелност и да се разсеят заблудите.

Мит 1. Въвеждането на плоския данък ще изсветли икономиката и ще подобри събираемостта

Допусканията са, че ниската данъчна ставка и опростяването на данъчната система ще извади на светло много от укритите доходи. Тези школки разсъждения обаче не се потвърдиха и реалностите са съвсем различни. Типичен пример за това е България.

Ако въпреки по-ниската ставка в началото на въвеждането на плоския данък приходите в хазната бяха сравнително прилични, това определено не се дължеше на подобрена събираемост и официализиране на укрити доходи, а най-вече на следните фактори и факти:

- Премахването на необлагаемия минимум.
- Намаляването на признатите необходими присъщи разходи за дейността по отделните форми на икономическа дейност.

² Мичел, Д., Световната революция на плоския данък: урок за политици, цитирано от Бюлетин за ниски данъци, бр. 29, Институт за пазарна икономика.

- Плащането на стари данъци (след въвеждането на плоския данък) все още по старите по-високи ставки.

Сравнително добрите приходи от данъка върху доходите на физическите лица се дължеше също така и на по-бързото нарастване на доходите от трудова дейност поради нарасналото търсене на работна сила в периода преди кризата. Разкриването на част от доходите пък се дължеше и на показването на по-високи доходи пред банките при теглене на ипотечни или потребителски заеми. Факт е обаче, че през 2008 и 2009 година обявяваният доход от самоосигуряващите се лица бе почти равен на минималния осигурителен доход. А всеки може да прецени дали тази категория лица (еднолични търговци, свободни професии, занаятчии и други) наистина получават месечен доход около 250 – 260 лева. Едва през 2010 година, когато минималният осигурителен доход бе повишен на 420 лева, се получиха по-високи приходи от данъци и осигурителни доходи. Независимо от това, данъчната и осигурителната основа през последните две години се свиха с почти 2 милиарда лева поради спада в заетостта и замразяването на възнагражденията за труд. Това показва неефективността на икономическите мерки (намаляване на данъчните и осигурителните ставки) и ефективността на административните мерки – повишаване на осигурителната и данъчната основа.

Мит 2. Плоският данък стимулира икономическата инициатива и потреблението и води до ускорен икономически растеж

Анализът на данните за растежа на брутния вътрешен продукт (БВП) за последните две кризисни години показва, че спадът е най-голям в страните, въвели плоския данък или демостриращи либерални инструменти в управлението си. По данни от пролетна-

та прогноза на ЕС спадът през четвъртото тримесечие на 2009 г. по отделни страни е, както следва: България – 6,0 %, Естония – 9,4 %, Литва – 13,2 %, Латвия – 17,1 %, Ирландия 5 %. През същото това тримесечие вече се наблюдава близък до нулата или дори положителен ръст в голям брой страни от ЕС, както и в Китай, САЩ и Япония, където данъците са много по-високи. Негативните тенденции в Българи се запазват и през първото шестмесечие на 2010 година както по отношение на ръста на БВП, така и по отношение на потреблението.

Мит 3. Плоският данък води до създаване на нови работни места и до намаляване на безработицата

И тук данните опровергават този постулат. Вместо да се създадат нови 200 хиляди работни места през 2010 година, заетостта продължава да намалява. Лекият спад на безработицата през пролетта и лятото на 2010 година се дължи по-скоро на сезонните фактори, отколкото на управленските решения по отношение на данъците. Същото важи и за останалите страни от ЕС, въвели плосък данък – прибалтийските държави са с ниво на безработица между 15 и 20 на сто.

Мит 4. Плоският данък привлича чуждестранните инвеститори

В условията на криза би следвало големите чуждестранни компании да търсят и най-малките предимства за подобряване на конкурентоспособността си и да се насочат към страните с ниски данъци, и най-вече в страните с плосък данък. Това правило обаче също не се потвърждава от данните за динамиката на преките чуждестранни инвестиции в България. Така например за последните три години преките чуждестранни

инвестиции в България са намалели почти три пъти – от 9072 млн. евро през 2007 година на 3213 млн. евро през 2009 година. Данните за първата половина на 2010 година също не дават основание за оптимизъм, независимо че ниските данъци в България се изтъкват като един от основните фактори за привличане на инвеститори. Парадоксално е, че големите инвеститори стъпиха в България при далеч по-високи данъчни ставки и бяха едни от най-коректните платци на данъци и осигуровки. Всичко това показва, че прег плоския данък има много други фактори, наличието или отсъствието на които определя (дори предопределя) поведението на големите чуждестранни инвеститори.

3. Защо упорито се настоява за запазване на плоския данък?

След като на почти всички трезвомислещи хора вече е ясно, че плоският данък не е панацея за постигане на по-висок растеж, за изсветляване на икономиката и за постигане на по-голяма социална справедливост, естествено възникват следните въпроси:

- Кой печели и кой губи от това твърдоглавие?
- Как и за чия сметка се запълва нарастващата дупка в бюджета?
- Какво може да се направи, за да се избегне финансова катастрофа?

От плоския корпоративен и подоходен данък печелят естествено бизнесът и хората с доходи в рамките на последните два-три гецила от подоходното разпределение (разслоение!) на населението. Проблемът е, че голяма част от спестените пари, като резултат от плоския данък, не се насочват към инвестиране или към нарастване на вътрешното потребление. Факт е, че по-голямата част от увеличението на разполагаемия

доход в населението се инвестира или харчи извън България под формата на придобиване на имоти, екскурзии и други. Дори във вътрешното потребление по-високодоходните групи се насочват към закупуване на скъпи вносни стоки.

Плоският данък е и форма на изчистване на нерезламентирани доходи, придобити в някои случаи и чрез престъпна дейност. Доказателство за това са доходите от хонорари в порядка на милиони от млади хора, които нямат никакъв практически опит.

Губещи от плоския данък естествено са хората с ниски доходи. След премахването на необлагаемия минимум и данъчния кредит за децата в семейството нетният разполагаем доход в домакинствата се намали с около 10-12 на сто. Вън от това администрацията на НАП бе залята от стотици хиляди безсмислени данъчни декларации.

Намалението на данъците и тяхното „оплоскостяване“ създаде сериозни смущения в приходната част на държавния бюджет. За 2010 година се очакват около 2 млрд. по-малко приходи от предвиденото по закон. Това създаде прецедент още в средата на годината да се актуализира държавният бюджет. Проблемът обаче не е само за 2010 година. По-слаби приходи заради надценяването на ролята на ниските и плоски данъци ще има и през следващите години. Тогава вече няма да има натрупан фискален резерв, от който да се покриват дефицитите. Тревожното в случая е, че управляващите имат нагласа да запазят плоския данък на това ниво и дори да продължат с намалението на осигуровките. Тогава за решаване на проблема с дефицитите в държавния бюджет остават следните три възможности:

- Да се увеличат косвените данъци и най-вече ДДС. Едно увеличение на този данък

обаче означава по-високи цени и нов удар върху нискодоходните групи от населението, които потребяват стоки и услуги на вътрешния пазар, и най-вече ток, вода, парно, телефон и други – където начисляването и събирането на ДДС не може да се избегне. Тези хора нямат свои фирми, върху които да прехвърлят част от разходите си и по този начин да намалят данъците си. Най-силно ще бъдат ударени пенсионерите, които на практика ще финансират над 20 на сто от пенсията си, плащайки ДДС върху стоките и услугите, които те потребяват.

- Да продължи практиката на използване на фискалния резерв за покриване на дефицитите. Едно такова управленско решение пряко засяга финансовата стабилност в страната и сериозно застрашава валутния съвет. Това означава нова финансова криза и отдалечаване от еврозоната, дори от така наречената „чакалня“ – ERM-2.
- Да се емитира вътрешен дълг, да се ползват външни заеми от МВФ или комбинация от двете. Такъв подход на този етап изглежда по-реалистичен, макар че ще създаде проблеми на бъдещите поколения, които ще плащат облигациите и външния дълг.

Както се вижда, упоритостта да се поддържа плоския данък създава много проблеми и не води до ефекти, облекчаващи

тежките проблеми на фиска, а напротив – задълбочава ги.

Най-доброто решение е да се върнем отново към прогресивно-подоходно облагане с много по-опростена схема с два или три етажа. За да изчислим какъв би бил ефектът от такава политическа стъпка, трябва да видим какво е подоходното разпределение на населението (вж. таблица 1).

Данните от таблицата показват високия дял (над 60 на сто) на най-нискодоходната група, която основно поема тежестта от премахването на необлагаемия минимум. На тази група се пада обаче почти два пъти по-малко от общата маса от доходите. Едновременно с това се вижда, че групите с месечен доход над 1000 лева са само 12,1 на сто от всички осигурени, но на тях се пада почти една трета от общата сума на доходите от труж.

Ако правителството продължава да поддържа политиката на плоския данък, това разслоение ще се увеличава и неминуемо ще доведе до социални протести. Затова едно решение за въвеждане на двустепенна скала за облагане на доходите – например доходът над 1000 лева да се облага с 15 или 20-процентен данък, ще доведе до допълнителни

Таблица 1. Разпределение на осигурените лица по доходни интервали

Доходни интервали	Брой осигурени (хил. души)	% от общия брой осигурени	Общ размер на дохода за групата (млн. лв.)	% от общия размер на данъчната основа
До 500 лв.	1680	60,8	6294	34,4
501 – 1000 лв.	749	27,1	6250	34,1
1001 – 1500 лв.	190	6,8	2642	14,4
Над 1500 лв.	144	5,3	3120	17,1
Всичко	2762	100,0	18306	100,0

Източник: Национален осигурителен институт.

проходи в бюджета в размер съответно на 300 или 600 милиона лева. Тази мярка ще засегне малък процент от населението – около 12 на сто. За събирането на данъците по тази схема не са нужни никакви допълнителни административни разходи, защото тези данъци се събират и плащат при източника на дохода. Рискът от укриване на доходи също е малък, защото в тези високодоходни групи попадат част от държавните служители, служителите от МВР, МО, съда, про-

куратурата, следствието, както и работещите във финансовия сектор. Известно е, че всички тези групи от населението са изрядни платци към хазната.

Ако се върнем към теорията и историята на дискусията пропорционален или прогресивен данък, предлаганото решение лесно може да бъде обяснено с теорията на жертвата и теорията на стопанската мощ. ИА