

## ДАНЪЧНА НЕУТРАЛНОСТ И ДАНЪЧНИ РАЗХОДИ СПОРЕД СЪВРЕМЕННИТЕ ИКОНОМИЧЕСКИ ТЕОРИИ

Взето е отношение по съществуващите различия в световната икономическа литература и са дадени определения за данъчна неутралност и нейната противоположност – данъчните разходи (данъчните привилегии). Разгледани са въпросите за границата между тези две начала, както и за противоречието между идеалните представи на теорията и неизбежните компромиси на практиката. Показани са основните явни форми на данъчни разходи като отклонения от принципа за хоризонталната данъчна справедливост. Анализирани са предимствата и недостатъците на данъчната неутралност и данъчните разходи като противоположни начала според съвременните икономически теории. Направен е опит да се допринесе за изясняване и терминологично уеднаквяване на съществуващите теоретични възгледи, а също да даде “координатна система” в помощ на практическата данъчна политика с оглед на по-пълно реализиране на принципа за данъчната справедливост (хоризонтална и вертикална).

JEL: H20, H21, H22, H24, H26

### Понятия за данъчна неутралност и данъчни разходи

Според бившия началник на управление “Бюджетни приходи” на Международния валутен фонд Алън Тейт неутрална е “данъчна система, която е равнопоставена и не облагодетелства никого. Тя не прави разлика между различните сектори, различните форми на предприемаческа дейност и различните домакинства.”<sup>1</sup>

Експертите на Международното бюро по фискална документация свързват термина “фискална неутралност”(fiscal neutrality) с “концепцията, че икономическите решения трябва да се правят без връзка с данъчните последствия (резултати). С други думи, данъчните съображения трябва да са без връзка (да не играят роля) при избора между различните видове (форми) на устройство на инвестициите или бизнеса. От гледна точка на данъчното облагане не би трябвало да има предимство при избора на устройство (организация), понеже създаденият доход накрая ще бъде предмет на еднакъв размер на данък.”<sup>2</sup>

По същество такава съдържание (т.е. на данъчна неутралност) се влага и в понятието “недискриминация” (non-discrimination). Недискриминацията се описва като липса на “неблагоприятно третиране на един данъкоплатец в сравнение с друг данъкоплатец или категория данъкоплатци по отношение на едни и същи облагаеми обекти при едни и същи обстоятелства”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> По в. “Делови свят”, 8 юли 1991, бр. 25.

<sup>2</sup> Международен данъчен речник (англо-български, изготвен от Международното бюро по фискална документация, Амстердам). С.: Светулка-44, 1995, с. 230-231.

<sup>3</sup> Международен данъчен речник..., с. 230-231.

Можем да приемем, че данъчната неутралност предполага облагане по приетата концепция (представа) за съответния данък (и съответно за данъчната система като цяло). Това включва обичайното определяне на облагаемия доход, обичайния данъчен размер и обичайните срокове за внасяне без санкции.

Необходимо е да се подчертае разликата между “данъчна неутралност” и външно близкия термин “приходна неутралност”. Последната е свързана с провеждането на данъчна реформа за един или група данъци. По-конкретно “приходно-неутрална реформа е такава, която оставя приходът непроменен”,<sup>4</sup> т.е. при такава реформа се преразпределя данъчната тежест между отделните групи платци на конкретния данък, докато абсолютната и относителна (% от БВП) сума на данъка се планира да останат същите.

Всъщност за по-пълното изясняване на понятието “данъчна неутралност” добре може да послужи понятието “данъчни разходи” (и множеството близки термини). Въпросът е в това, че тези разходи са именно нарушение на концепцията за данъчна неутралност. В този смисъл те са допълващи и противопоставящи се на данъчната неутралност и заедно с нея представляват две полярни начала.

Според Международното бюро по фискална документация данъчните привилегии (tax preferences) са: “специални *приспадания* от дохода, подлежащ на обикновен данък върху дохода, ... или *намален данъчен размер (ставка)*, наложен върху прираста на капитала за разлика от обикновения доход, или *данъчна ваканция* и т.н.”<sup>5</sup> Данъчните привилегии по-често са наричани “данъчни разходи” (tax expenditures): “Особени положения (освобождения, приспадания и данъчен кредит), записани в данъчните правила, които биха могли да се разглеждат подробно като нормални бюджетни разходи, тъй като те по същество представляват държавни разходи, направени чрез данъчната система.”<sup>6</sup> Терминът “данъчни разходи”, който ще бъде използван като равнозначен на “данъчни привилегии” в най-широкия му смисъл в по-нататъшното изложение, има това предимство, че по-пълно и в явен вид разкрива “скритата” част от същността им. Те са равностойни на обикновените бюджетни разходи, осъществявани чрез разходната част на консолидирания държавен бюджет. За разлика от тях обаче те се осъществяват чрез приходната част на бюджета, т.е. чрез данъчната система, под формата на отказ или отлагане от страна на държавата и упълномощените от

<sup>4</sup> Hall, R. E. and A. R. Rabushka. The Flat Tax. Hoover Institution, 1995, <http://www.hoover.org/publications/books/>.

<sup>5</sup> Международен данъчен речник..., с. 316-317.

<sup>6</sup> Heidenheimer, A., H. Hecho and C. T. Adams. Comparative Public Policy (The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan). New York: St Martin's Press, 1990, p. 214. Подобно определение на данъчните привилегии (данъчните разходи) дава и Г. Петров (вж. Нужни ли са данъчните преференции? – Икономика, август 1992.).

нея органи (общини и т.н.) от част от дължимите приходи, като се преотстъпват за постигане на определени, важни за обществото цели.

Макар и с известна специфика и условност, дължаща се на липса на единна и точна дефиниция (и съответната международна съпоставима статистика), тази страна на данъчните привилегии по принцип поставя в нова, значително по-различна светлина въпросите за данъчната и по-общо за бюджетната политика на държавата. При изчисляване на намесата ѝ в преразпределението на БВП би трябвало да се сумират “обикновените” бюджетни разходи с данъчните разходи (за улеснение на анализа в случая можем да приемем, че бюджетните приходи са равни на бюджетните разходи). Това в една или друга степен увеличава дела на преразпределението чрез бюджета. Например, ако към обикновените бюджетни разходи на САЩ (около 34% от БВП в началото на новия век) се прибавят данъчните, разликата между тях и средната квота на ЕС-15 (около 45% от БВП за същия период) вероятно ще се съкрати наполовина. Причината е, че макар и намалени донякъде, данъчните разходи в САЩ си остават най-високи в света, като значително превъзхождат средните за “старите” страни-членки на ЕС.

Още някои определения за данъчни разходи ни убеждават, че те, от една страна, напълно се покриват с термина “данъчни привилегии”, а от друга, че няма точно определен обхват (граница) и единна класификация на формите, които приемат. Например според вече цитираните специалисти на Международното бюро по фискална документация данъчните разходи (tax expenditures) са “...особени привилегии (често наричани данъчни поощрения или данъчни субсидии), които се отклоняват от обикновеното данъчно устройство (структура) и са предвидени за стимулирането на отделен отрасъл, дейност или категория данъкоплатци. Оттук данъчните разходи ... могат да се опишат като особени точки в данъка, които представляват преднамерено отклонение от приетите концепции за чист доход и обикновеното устройство на данъчните размери, за да се повлияе на частния сектор по начин, който често се свързва с преки разходи.”<sup>7</sup>

А според едно определение на ОИСР от 1984 г. данъчните разходи са “отклонение от нормалната базова справочна величина (benchmark) или общо-прието данъчно устройство (структура), което повлиява загуба на приходи и е предназначено да постигне на известни икономически и социални цели”.<sup>8</sup>

Известна допълнителна светлина и разширяване на обхвата дава сходното понятие “легални данъчни трикове”. “Под легален данъчен трик се разбира използването на предимствата и недостатъците на действащото законодателство. В основата на определението са предимствата, недостатъците и тяхното комбиниране. *Под предимства се разбират привилегиите, давани от данъчното законодателство. Съотношението между съставните части*

<sup>7</sup> Международен данъчен речник... с. 310-311.

<sup>8</sup> Heidenheimer, A., H. Hecla and C. T. Adams. Цит. съч., с. 214.

(предимствата и недостатъците – б.а., Н. Г.) *показва развитостта на финансовото управление. За съжаление в нашето законодателство преобладават недостатъците.*<sup>9</sup> Следователно понятието “легален данъчен трик”, т.е. избягването на данъци по законен начин, съдържа освен данъчните разходи и недостатъците на действащото законодателство. Подобно е определението за избягването на данъци по законен начин (tax avoidance). “Терминът се използва за означаване на намалението при облагане посредством законни мерки. Той често може да има отрицателен подтекст, което се използва за описване на постигнатото избягване на данъците чрез изкуствено уреждане на лични и делови въпроси, като се използват “вратички”, аномалии и други недостатъци на данъчния закон.”<sup>10</sup>

Избягването на данъците със законни средства (tax avoidance), което включва и данъчните привилегии, среща своя предел именно в използването на недостатъците на данъчното законодателство, т.е. достига “на ръба на закона”. Използването на незаконни средства за укриване на данъци (данъчни измами - tax evasion) чрез нарушение на разпоредбите на действащото законодателство е извън тази сфера. То става чрез непопълване на данъчна декларация, фиктивни сделки или намаляване на сумите, умишлено невярно тълкуване на закона и т.н.

Макар данъчните разходи да са законен начин за намаляване на данъците и дори използването на недостатъците на данъчното законодателство да не преминава по принцип чертата на закона, все пак точна граница не може да има. Нещо повече, колкото по-сложно е данъчното законодателство (а данъчните привилегии и прогресивните данъчни скали допринасят за това на първо място), толкова по-голяма е вероятността тя да се премине, т.е. законните средства за намаление на данъците да прераснат в данъчни измами.

### **Границата между данъчната неутралност и данъчните разходи: идеалните представи на теорията и компромисите на практиката**

По същество данъчната неутралност произлиза от принципа за хоризонтална данъчна справедливост (horizontal tax equity). Той изисква равните да се облагат равно и е призван да осигури честност в данъчната система с цел лоялна конкуренция. Съответно данъчните разходи представляват отклонения от принципа за хоризонтална данъчна справедливост. На практика обаче както определянето на данъчната неутралност, така и установяването на отклоненията от нея се оказва твърде сложно. Например какво означава “равно” – равен доход (income) или благосъстояние (welfare), и ако се използва второто, как точно да се измери? Впрочем понятието “доход” и по-точно “чист доход” (net income), който е по-близо до “облагаем”

<sup>9</sup> Димов, О. Легални данъчни трикове. С.: Рацио-90, 1992, с. 41.

<sup>10</sup> Международен данъчен речник..., с. 31.

доход (taxable income), не е строго дефинирано. Трудно е да се даде изчерпателно определение за “доход”. Най-често това са парите, които едно лице получава. Но тук могат да се включат и плащания в натура, а освен това невинаги е ясно как да се отграничи и доходът от капитала (например доход ли е прирастът на капитала - capital gains?).

За определянето на дохода за данъчни цели е от особена важност правилно да се установят разходите по производството (които трябва да се приспадат от общия доход). На първо място, това се отнася до амортизационните отчисления. Според Ч. Маклара много трудно е да се знае процентът, по който икономическите (т.е. действителните) амортизационни отчисления се случват. Ако амортизационните отчисления за данъчни цели се различават от икономическите амортизационни отчисления, доходът от всички дейности няма да се облага равно, т.е. “ефективната данъчна ставка (размер – б.а., Н. Г.) няма да бъде същата”.<sup>11</sup>

Методите на ускорена амортизация, разрешаващи за данъчни цели по-бързо пренасяне на стойността на дълготрайните материални активи, позволяват да се разширят разходите за сметка на облагаемия доход през първите няколко години. Освободените от данъци средства са безлихвен кредит. Получава се разсрочване на данъчните задължения, като набраните средства могат да бъдат наново инвестирани. Полезният ефект се дължи на различната стойност на парите във времето.<sup>12</sup>

Като радикален изход от сложността на амортизационните таблици редица икономисти предлагат пренасяне на 100% от инвестиционните разходи за първата година, като погасяването им се извършва за сметка на дължимия корпоративен данък (с прехвърляне от една данъчна година в друга до пълното им погасяване).<sup>13</sup>

По същия начин изразходването на материалните запаси на предприятието увеличава разходите и съответно намалява данъчните задължения. Отделните методи на изписване на разходите имат различно въздействие при различните обстоятелства. Например при покачващи се цени на суровините и материалите методът на “последна входяща-първа изходяща” води до най-голяма икономия на данъка, понеже се получава най-малък стойностен остатък от материали, който, сравнен с остатъка в началото на периода, ще образува допълнителен разход от намаление на материалните запаси.<sup>14</sup>

Разликата между разходи и доход (или печалба) не е винаги ясна и във връзка с признаването на разходите за лихви. Една фирма може да се финансира чрез акционерен или заемен капитал – най-често с комбинация от

<sup>11</sup> *McLure, Ch. E. Tax Policy. Ch. 7, p. 22. - In: Ed. Richard W. Rahn (ed.). Bulgarian Economic Growth and Transition Project, S.I.: S.n., 1990.*

<sup>12</sup> *Димов, О. Цит. съч., с. 46-48.*

<sup>13</sup> *McLure, Ch. E. Цит. съч., с. 26; Hall, R. E. and A. R. Rabushka. Цит. съч., с. 94-99.*

<sup>14</sup> *Димов, О. Цит. съч., с. 48-49.*

заеми и акции. Когато акционерният капитал е малък в сравнение със заемния, се смята, че има “слаба капитализация” (thin capitalization). Последната може да се използва като действителен начин за законно избягване на данъци. Защото плащанията по лихви обикновено се приемат за разход, докато дивидентите са част от дохода и подлежат на облагане (понякога дори двойно – като корпоративен и като личен доход, при т.нар. класическа данъчна система - classical system of taxation).

Във връзка с това радикалните икономисти като Р. Хол и А. Рабушка предлагат и всички лихви да не се приспадат от облагаемия доход, за сметка на което разходите за инвестиции да не се облагат.<sup>15</sup>

Друг фактор, който намалява или увеличава величината на (корпоративния) доход или печалбата, подлежаща на облагане, представлява законово позволеното пренасяне на суми (carry over). В повечето страни фирмите могат да пренасят “напред” загубата си, като я компенсират за сметка на реализираната през следващите години печалба с ограничения във времето - 3, 4 или 5 години. В по-редки случаи се разрешава пренос “назад”, но само за 1 или 2 години. Преноси могат да се правят и на суми за данъчни привилегии, но тяхното приспадане често се ограничава до размера на годишния дължим данък без привилегиите. Освен това сумата на облагаемия доход или печалба може да се променя манипулативно чрез пренасяне на приходи от текущ към бъдещ период с цел намаляване на приходите, както и записване на разход от бъдещ период в текущ период със същата цел (легални данъчни трикове).<sup>16</sup>

Понятието “данъчна неутралност” и отклоненията от него - данъчните привилегии, по отношение на подоходното облагане предполагат синтетична (глобална) форма на облагане, т.е. доходите от всички източници да се сумират и облагат по една данъчна скала. На практика в почти всички страни има елементи на разделно (наричано още шедулярно или аналитично) облагане. Например в държавите от ЕС (за разлика от САЩ) доходите от лихви се облагат отделно, и то с пропорционален данък (от 15 до 35% в различните страни). От практическа гледна точка това е разбираемо с цел да се поощряват спестяванията, но от теоретико-методологическа гледна точка тези елементи на разделност са също отклонения от принципа за данъчна неутралност.

Впрочем еднаквото облагане, по-общо, на доходите от труд и капитал също е изискване на принципа за хоризонталната данъчна справедливост, т.е. за данъчна неутралност. Според Хауел Ции<sup>17</sup> обаче през последните 15 години приложението на това начало в стопанската практика е все по-разколебано. Спазването му изисква или съгласуване на личното и корпоративно подоходно облагане, така че най-високата пределна ставка при личния доход да съвпада с

<sup>15</sup> Hall, R. E. and A. R. Rabushka. Цит. съч., гл. 3.

<sup>16</sup> Вж. по-подробно Димов, О. Цит. съч., с. 59-62.

<sup>17</sup> Zee, H. Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Developments. IMF. WP/05/87, p. 5-6.

тази на корпоративния, или обединение на корпоративния и личния доход във всеобщ данък върху потреблението от типа на плоския данък (flat tax). Но необходимостта от вертикална данъчна справедливост и свързаното с нея преразпределение на личните доходи, от една страна, и все по-голямата подвижност на капитала, налагаща конкурентно ниски данъци върху печалбата и дивидентите, прирастът на капитала и т.н. водят до разделно (шедулярно) облагане на двата вида доходи. Най-явен конкретен израз на тази тенденция е концепцията за двойствен подоходен данък (dual income tax), разновидности на който успешно се прилагат в Северна Европа.

Друг спорен въпрос, при който е трудно да се установи какво изисква данъчната неутралност, е изборът на таксономична единица при личния подоходен данък: индивида или семейната двойка. Това е така, защото не съществува система на личния подоходен данък, която да може да примири следните три цели в едно и също време: прогресивна структура на данъчните размери; неутралност спрямо брачния статус; размер на данъчното задължение, независим от разпределението на дохода "вътре в" брачните двойки.<sup>18</sup>

Ако личният доход има само един данъчен размер (ставка), останалите две изисквания са изпълними едновременно. Това обаче не отговаря на изискването за вертикална данъчна справедливост неравните да се облагат неравно.

За нагледно изясняване на разликите между съвместното (семейно) и индивидуалното облагане при използване на прогресивен данък ще си послужим с условен пример, представен на табл. 1. Доходите от четири индивида А, В, С и D (които формират две брачни двойки - А+В и С+D) се облагат при индивидуалното облагане до 6000 единици – с 10%, а над 6000 – с 50%. Предполага се пълно раздробяване (splitting), което означава, че всеки данъчен етаж при семейното облагане трябва да е двойно по-широк, отколкото при индивидуалното. В съответствие с това доходът до 12 000 единици се облага с 10%, а този над 12 000 – с 50%.

Таблица 1

Лично и семейно подоходно облагане (разлики)

Индивиди	Личен доход	Личен данък	Сумирани данъци по двойки	Сумиран доход по двойки	Данък при общо (семейно) облагане
A	1000	100	12 200	30 000	10 200
B	29 000	12 100			
C	15 000	5100	10 200	30 000	10 200
D	15 000	5100			

<sup>18</sup> *Dalgaard, T.* U.S. Tax reform: An Overview of the Current Debate and Policy Options. IMF WP/05/138/, p. 11; *Brown, C. V. and P. M. Jackson.* Икономика на публичния сектор (адаптиран вариант) под ред. на Г. Манлиев. С.: Пъблиш Сай Сет - Агри ООД, 1998, с. 405-414. Вж. също *Мъсгрейв, Р. и П. Мъсгрейв.* Държавни финанси – теория и практика. С.: Отворено общество, 1998, с. 282-284; *Zee, H.* Цит. съч., с. 17-18.

В случая с първите индивиди (А и В), сумирани, личните данъчни задължения са 12 200 единици, докато при съвместното облагане (поради преливане на доход от В към А при голямата разлика в доходите) данъчното задължение спада до 10 200 единици. Следователно налице е намаление от 2000 единици - т. нар. брачна премия (при други условни числа може да се формира и "брачна глоба"). Тук е важен принципът, че промените в брачния статус, позволяващ съвместно деклариране и облагане, изменят данъчната тежест. При индивиди С и D няма промяна, понеже доходите им са абсолютно равни. Поради това няма "преливане" на доход и данъчната тежест при лично и общо облагане остава неизменна.

Ако се възприеме личният доход като основа за облагане (каквато е общата тенденция в световен мащаб), се постига административно опростяване и преди всичко се засилват стимулите за труд на втория работоспособен член на семейството. Премахва се и разликата в облагането на юридическите и неформалните брачни двойки. Всичко това прави данъка по-ефективен икономически. Затова пък семейства с еднакви доходи ще бъдат обложени различно. "По такъв начин нито едната, нито другата възможност се очертават като по-висш избор по всички точки."<sup>19</sup>

Подобен проблем може да се проследи и при други случаи. Например при данъка върху наследството, когато той е прогресивен, стои дилемата към каква таксономична единица да се приложи данъчната скала – към стойността на наследството, или към всеки наследствен дял (което засилва вертикалната данъчна справедливост). Ако наследникът е само един, няма разлика, но ако броят им е 2, 3 или повече, тя е съществена. В този случай обаче едно и също по размер наследство ще бъде обект на различна данъчна тежест.

Друг въпрос от същия порядък е какво трябва да се облага – *потенциалната способност* или *фактическият резултат*?

"Да разгледаме семейство от съпрузи А1 и А2, където А1 има външен доход, а А2 няма, и да ги сравним с друго семейство от съпрузи В1 и В2, където и двамата имат външен доход. Да кажем, че надниците на А1 и В1 са едни и същи и че А2 има един и същ потенциал с В2. Според сегашния закон семейство В плаща повече от семейство А. Но нашите правила ни казват, че и двете семейства трябва да плащат една и съща сума, тъй като вложеният доход също се смята за част от натрупване.

По принцип вложените доходи (в смисъла на задължителни надници) на партньора вкъщи трябва да бъдат включени в данъчната база. Освен това по принцип същата процедура би трябвало да се прилага към несемейни, които си стоят вкъщи, и към хора, които работят на непълнен работен ден или почасово. Това на практика *би наложило облагането на потенциалния доход, което би било идеалното решение (макар и неосъществимо), както по отношение на ефективността, така и по отношение на справед-*

<sup>19</sup> Zee, H. Цит. съч., с. 18.



*ливостта*.”<sup>20</sup> Авторите отиват дори по-далече по пътя на същата логика. “Ако някой реши да почива, това е доказателство (така би твърдяла икономическата логика), че той или тя го оценява като равностойността на доход, загубен от безделие. Според логиката на натрупването доход от такъв вид, получен под формата на почивка, трябва да се включи в данъчната база, но прилагането на такова правило ... е непрактично.”<sup>21</sup>

Подобно отчитане на “потенциалния” доход, което обаче в някаква степен е реализирано на практика, е хипотезата за облагане с данък на собственото жилище (taxation of owner-occupied dwelling). Основание за това е условно начисленият рентен доход (равен на чистата наемна стойност на жилището, т.е. наемът, който собственикът би получил от него на пазара, минус разходите за лихви по заеми за финансиране на жилището, ремонти, поддръжка, както и амортизации по него). В този смисъл условната рента от собственото жилище се смята за скрита форма на данъчна привилегия<sup>22</sup> (данъчен разход), а облагането му – като продиктувано от данъчната неутралност. В това се влагат и допълнителни аргументи, свързани с приспадането на лихви по ипотеки, където съществуват.

Друга дилема от подобен вид е в какво се изразява хоризонталната данъчна справедливост (и данъчната неутралност): да се облагат равно равните доходи към даден момент от времето (година) или през целия жизнен цикъл. Втората възможност е конкретизирана например в т.нар. данък върху заплатите (wage tax).<sup>23</sup> Възрастният, т.е. работоспособният индивид има два житейски периода: на труд през първия и почивка (пенсия) през втория. Настоящата стойност на потреблението през целия живот трябва да е равна на дохода през времето на живота след плащане на данъка. Например 10% от данъка върху заплатата през първия период е равен на 11.1% от данъка върху потреблението (равно на дохода плюс прираста му – един вид олихвяване), плащан равномерно през двата периода. Подобна идея е залегнала и при т.нар. данък върху разходите (expenditure tax), предложен още през 1942 г. от Ирвинг Фишер и Херберт Фишер и от Николас Калдор (1955).<sup>24</sup> Няма обаче почти никакъв практически опит в осъществяването ѝ.

Всички изказани дотук разсъждения и съображения дават основание да се мисли, че установяването на наличието или липсата на хоризонтална данъчна справедливост и съответстващата ѝ данъчна неутралност е сложен и нееднозначен въпрос. Много често той е въпрос на т.нар. оценъчно разсъждение, т.е. такова, отразяващо определена система от социално-философски и морално-етични ценности на обществото. Вероятно този факт

<sup>20</sup> *Мъсгрейв, Р. и П. Мъсгрейв.* Цит. съч., с. 284.

<sup>21</sup> Пак там, с. 264.

<sup>22</sup> *Dalsgaard, T.* Цит. съч., с. 10; *Международен данъчен речник...*, с. 239.

<sup>23</sup> *Zee, H.* Цит. съч., с. 35-36.

<sup>24</sup> Пак там, с. 38.

има пряка връзка с обстоятелството, че данъчните и бюджетните закони се приемат от представително (за обществото) политическо тяло – парламент. Наред с казаното значение има и това, че много добри идеи от гледна точка на чистата теория се оказват непрактични и трудно осъществими, още повече, ако се вземе предвид, че “справедливостта не е безплатна”.<sup>25</sup>

Макар че отделни видове потенциални отклонения от данъчната неутралност са широко известни (например ускорената амортизация), повечето от тях, разгледани по-горе, представляват потенциални “скрити” форми на данъчни разходи.

### Основни явни форми на данъчни разходи (данъчни привилегии)

Съществуват десетки явни форми на данъчни разходи, а приложени към различни данъци, те вероятно ще надхвърлят сто. Пъстра и неподлежаща на стройна класификация (поради частично припокриване и различни мнения) е данъчната терминология. Все пак обаче съществуват няколко основни явни форми на данъчни разходи, а останалите най-често са техни частни модификации. Такива форми са (според ОИСР, 1984 г.):

- *данъчни освобождавания* (tax exemptions) – доход или източници на доход, които са изключени от данъчната основа. Като частен случай, ако освобождаването е временно, за предварително обявен срок, названието е *данъчна ваканция*;

- *данъчни облекчения* (отстъпки) (tax allowances), наричани още *данъчни приспадания* (tax deductions) – суми, приспаднати от brutния доход, за да се получи облагаемият (с данък) доход;

- *данъчни кредити* (tax credits) – суми, извадени пряко от данъчната задълженост, които може или не може да бъде разрешено да я надвишават;

- *особени данъчни освобождавания* (облекчения) (special rate reliefs) – намалени размери на данъка, вградени в данъчната таблица, които са предназначени да донесат *печалба* (изгода) на особени групи или дейности.<sup>26</sup>

Друга класификация на данъчните разходи е на такива, които *намаляват данъчните плащания* (необлагане на изгода - т.нар. *non-taxation of a benefit*), и такива, които *отлагат плащането на данък* (*deferment of the tax payment* - например необлагане на пенсионните вноски при облагане на изплащаните пенсии след време.) Данъчни разходи, които вземат форма на необлагане на доходи, са равностойност на преки бюджетни разходи (трансфери), докато отлагането на плащания е равностойност на безлихвен държавен заем.

Свързаните с личността *данъчни отстъпки* (*personal allowances*) обикновено се делят на *обща или основни* (general/basic) и *целесъобразни отстъпки* (targeted allowances). Двата вида данъчни отстъпки се предоставят на всеки данъкоплатец

<sup>25</sup> Hall, A. and A. Rabushka. Цит. съч., с. 43.

<sup>26</sup> Основно по Heidenheimer, A., H. Hecl and C. T. Adams. Цит. съч., с. 214.

без оглед на неговото поведение, материално положение или други условия. Обикновено принципно оправдание за тях са съществуването на жизнения или социалния минимуми. Смята се, че размерът на дохода до техния праг трябва да се освободи от личен данък. Има и други, по-важни съображения за това. Първо, наличието на необлагаеми суми придава на личния подоходен данък елементи на прогресивност, дори ако има само един данъчен размер (както при плоския данък). Второ, общите отстъпки са подходящо средство да се изключат от облагането много на брой данъкоплатци, но с ниски доходи. Събраният от такива платци приход би бил сравнително малък, а събирането сложно и скъпо.

*Целевите отстъпки* за разлика от общите се предоставят само ако са изпълнени известни, точно дефинирани критерии. Те са множество и най-различни по естеството си, но могат да се разделят на две категории: първо, целящи да се измени някаква вертикална данъчна справедливост (например отстъпки за инвалидност); второ, които имат за цел да насърчат някои дейности (например благотворителност).

Целевите отстъпки, особено ако са многобройни, водят до усложняване и оскъпяване на данъчното съгласие. Ето защо понякога се предоставя възможност вместо ползване (с доказване) на няколко целеви отстъпки да се прилага една обща. Общите (наричани още стандартни) отстъпки се ползват по-често от по-бедните слоеве, а целевите, изброени по точки (items) - главно от богатите. Така според данни от Службата за вътрешни приходи на САЩ за 1984 г. при коригирани брутни доходи под 10 хил. USD едва 7.6% са ползвали целеви (по точки) отстъпки, докато при тези над 100 хил. USD - 100% (при средно за всички подоходни групи - 44.5%). Същевременно по отношение на размера на целевите отстъпки, съотнесени към коригирания брутен доход, при платци с под 5 хил. USD те са 122.2% от него, а при тези с 5-10 хил. USD - 70.3%, докато при данъкоплатци с над 1 млн. USD - 19.7% (а средно за всички подоходни групи - 23.9%).<sup>27</sup> Посочените цифри свидетелстват, че съществуват правила за регулация на тези отстъпки, които все пак ограничават, но не премахват злоупотребите с тях.

От практическа гледна точка от най-голямо значение при главните явни форми на данъчни привилегии е разликата между *данъчните облекчения* (приспадания, отстъпки) и *данъчния кредит*. Както общите, така и целевите данъчни привилегии могат да се дадат или като приспадания (отстъпки) или като данъчен кредит. При данък с единичен данъчен размер (ставка), т.е. пропорционален, двете форми лесно могат да бъдат направени така, че да дават еднаква данъчна икономия.

Така, ако:  $d$  е данъчно приспадане = 100,  $c$  - данъчен кредит = 10, а  $t$  - данъчен размер = 10% (0.1), получаваме:

$$c = t \times d = 10 = 0.1 \times 100 = 10;$$
$$d = c/t = 10/0.1 = 100.$$

<sup>27</sup> Мъсгрейв, Р. и П. Мъсгрейв. Цит. съч., с. 269.

Следователно данъчната икономия от данъчното приспадане (облекчение, отстъпка) в случая е еднаква с тази от данъчния кредит (10). Не е така обаче при прогресивна данъчна скала (табл. 2).

Таблица 2

## Примерна данъчна скала

Облагаем брутен доход	Данъчен размер (%)
До 1000	10
Над 1000	25

Съгласно нея изчисленията са следните:

При сума = 1000:

- без данъчни облекчения данъчното задължение е  $1000 \times 0.1 = 100$ ;
- при данъчно приспадане  $d = 100$  единици, данъчното задължение е  $1000 - 100 = 900 \times 0.1 = 90$ ;
- при данъчен кредит  $c = 10$  данъчното задължение е  $1000 \times 0.1 = 100 - 10 = 90$ .

При сума = 10 000 данъчното задължение е

1. Без данъчни привилегии (облекчения):

а) за първите 1000	$1000 \times 0.1 = 100$
б) за останалите 9000	$9000 \times 0.25 = 2250$
Общо	2350

2. При данъчно приспадане  $d = 100$  остават облагаеми  $10000 - 100 = 9900$

а) за първите 1000	$1000 \times 0.1 = 100$
б) за останалите 8900	$8900 \times 0.25 = 2225$
Общо	2325

3. При данъчен кредит  $c = 10$  данъчното задължение без данъчни привилегии (вж. т. 1.) е равно на  $2350 - 10 = 2340$

Резултатите от изчисленията са обобщени на табл. 3. Вижда се, че при прогресивната данъчна скала данъчният кредит, понеже представлява приспадане от самото данъчно задължение (в абсолютна сума), остава 10 единици независимо от брутната облагаема сума (1000 или 10 000). Различно е положението при данъчното приспадане (облекчение, отстъпка). Ако, както видяхме в предишния пример (който е "вграден" в табл. 2 като първи данъчен етаж за брутни суми до 1000 с данъчен размер=10%), за доходите до 1000 единици икономията от данък и по двата способа е равна на 10 (100-90), то при по-високата брутна сума, която е подложена на облагане и с по-висок данъчен размер (за разликата над 1000 до 10 000), икономията от данъка при данъчното приспадане е вече 25 единици срещу 10 за данъчния кредит.

Таблица 3

Данъчно задължение по скалата от табл. 2 във варианти

Облагаема брутна сума	Данъчно задължение		
	Без данъчни привилегии	При данъчно приспадане	При данъчен кредит
1000	100	90	90
10 000	2350	2325	2340

Какви са предимствата и недостатъците на посочените алтернативни форми на данъчни разходи? Приложението на данъчния кредит относително повишава вертикалната данъчна справедливост и постига икономия от данъчни разходи. По-важно е обаче какви цели се преследват. В зависимост от това може да се използва едната или другата форма: “Ако разходите по едно допълнително дете се разглеждат като стандартни (осреднени) разходи, то тогава методът на кредитиране е подходящ. Но ако разходите се изчисляват в реалните условия на дадения данъкоплатец, то тогава методът на намаления (приспадания – б.а., Н.Г.) става по-подходящ, тъй като данъкоплатец с по-висок доход прави повече разходи за дете, тогава би било по-добре, ако му се даде по-голяма данъчна облага.”<sup>28</sup>

#### **Предимства и недостатъци на данъчната неутралност и данъчните разходи според съвременните икономически теории**

Опит за относително систематизирана съпоставка на характерните черти и последици между двете начала - данъчната неутралност и данъчните разходи, е направен на табл. 4. По принцип данъчните привилегии се свързват с либералните и социалните сектори на обществото, представени от съответните политически партии, а в областта на макроикономическата теория и държавните финанси – от регулативистките теории (кейнсианство и неокейнсианство, социалистически, а в Третия свят – и от националистически концепции). Обратно, данъчната неутралност се подкрепя от по-консервативните и заможни кръгове, привърженици на свободния пазар, на личната свобода и опората в собствените сили, представени в икономическата теория от монетаризма, “новите класици” и особено привържениците на “икономиката на предлагането” (като частен случай на последната може да се смята концепцията за “плоския данък”). В частност известна е постановката на А. Лафер, че “данъчните постъпления са продукт едновременно и на данъчните размери, и на данъчната основа. В степента, в която данъчният размер нараства, основата се съкращава.” Данъчните привилегии стесняват основата на съответния данък и така за събиране на същия приход са необходими по-високи данъчни размери. Систе-

<sup>28</sup> Мъсгрейв, П. и Р. Мъсгрейв. Цит. съч., с. 284.

мата с по-широко използване на такива привилегии разполага с по-разнообразен арсенал за задоволяване на обществените потребности, затова (при равенство на бюджетните приходи и разходи) при нея е необходим по-нисък дял на бюджетните приходи.

Таблица 4

Съпоставка на характерните черти и последици на данъчната  
неутралност и данъчните разходи

Данъчна неутралност	Данъчни разходи
Простота	Усложненост
По-широка данъчна основа	По-стеснена данъчна основа
Относително по-ниски данъчни размери (ставки)	Относително по-високи данъчни размери (ставки)
По-малки изкривявания на пропорциите, диктувани от пазара, но по-голяма подвластност на (резки) пазарни колебания; по-голям "автоматизъм"	"Вградени стабилизатори" в пазарния механизъм (елементи на корекция в него); възможности за допускане на субективизъм
Отделните икономически и социални цели на обществото се постигат чрез пазарния механизъм и/или преки бюджетни разходи	Отделните икономически и социални цели на обществото се постигат както чрез пазарния механизъм, така и чрез данъчни разходи и/или преки бюджетни разходи
По-висок дял на бюджетните приходи, равен на преките бюджетни разходи в % от БВП	По-нисък дял на бюджетните приходи, равен на преките бюджетни разходи в % от БВП; допълване от % от БВП за данъчни разходи
По-висока степен на хоризонтална данъчна справедливост; по-ниска степен на вертикална данъчна справедливост	По-ниска степен на хоризонтална данъчна справедливост; по-висока степен на вертикална данъчна справедливост (при правилно определяне)
Повече лична свобода и опора в себе си; по-малка степен на преразпределяне на доходите; опасност от луксозни и паразитни разходи	Повече обществена солидарност; опасност от потребителски подход и дестимулиране на трудовете усилия (при неправилно определяне и "свърхосигуряване")
Засилване на социалната диференциация; опасност от ерозиране на политическото единство на обществото	(При правилно определяне) намаляват социалната диференциация и съдействат за запазване на политическото единство в обществото ("спазване на обществения договор"); (При неправилно определяне) е възможно облагодетелстване на заможните и (особено на) най-богатите
Данъчна неутралност	Данъчни привилегии
По-голяма икономическа ефективност (по-ниска цена на данъчното съгласие)	По-малка икономическа ефективност, по-голяма (широка) социално-икономическа ефективност
По-неблагоприятни условия за лобизъм и корупция, както и за данъчни измами	По-благоприятни условия за лобизъм и корупция, както и за данъчни измами
По-голямо съобразяване с глобалните икономически процеси	По-голямо отчитане на специфичните особености на съответната страна
Съдейства за оптимално разпределение на инвестициите към даден момент; ограничава непроизводителните инвестиции	Съдействат (при правилно определяне) за по-активна социална, отраслова и регионална политика

Данъчната неутралност произтича пряко от принципа за хоризонтална данъчна справедливост. Същевременно повечето от данъчните привилегии (при

правилното им определяне) увеличават степента на прогресивност (например личните приспадания и такива за неработещи съпруг/а и деца) и следователно – степента на вертикална данъчна справедливост. При неправилно определяне обаче е възможно (поради лобистки натиск или слабости в разчетите и организацията) и изтичане на средства в полза на заможните и преди всичко – на най-богатите. Данъчната неутралност без никаква или с минимална регулация от страна на държавата с още по-голяма сигурност засилва социалната диференциация. Спечеленото в обществото често се харчи в значителна степен неразумно, т.е. за луксозни и дори паразитни цели, докато по-насъщни от гледна точка на обществения интерес потребности остават незадоволени. Довеждането на този процес до крайност ерозира политическото единство на обществото и поражда стремеж към радикална промяна и отричане на статуквото изцяло, което по принцип е неконструктивно. Тези явления са почти перманентни в страните от Третия свят и близките до тях държави в преход. Не случайно се смята, че силната средна класа (в най-широкия смисъл на това понятие) е опора на политическата демокрация.

Системата с висока степен на данъчна неутралност се характеризира с простота, докато такава с многобройни данъчни привилегии (особено при съчетаването им с прогресивни данъчни скали) – със значителна усложненост. Свидетелство за това е все по-скъпото данъчно съгласие (tax compliance). В САЩ по отношение на личния подоходен данък през 1944 г. събирането му е струвало 1.2% от неговите приходи, през 1969 г. – 2.4%, а през 1974 г. – 3.0%. Според друго изследване през 1985 г. 24.4% са отишли за издръжката им, като в това се включват и разходите за попълване на бизнес- и лични подоходни декларации.<sup>29</sup> Министерството на финансите на САЩ пък оценява общата издръжка на съгласието за федералните подоходни данъци през 2002 г. на около 10% от техните приходи, или 1% от БВП. Липсват напълно сравними данни, но се смята, че във Великобритания издръжката на данъчното съгласие при личния подоходен данък е в размер на 5% от постъпленията му, а в Швеция – 3%.<sup>30</sup>

Данъчните привилегии водят и до по-благоприятни условия за лобизъм и корупция. В САЩ издръжката на лобистите се изчислява на около 50 млрд. USD. Пропорционално на сложността на системата растат и данъчните измами. В САЩ в началото на 90-те години те се изчисляват на около 100 млрд. USD годишно. Освен това данъчното планиране, консултациите с адвокати, счетоводители, доставчици на данъчни убежища за инвестиции струват на САЩ още 35 млрд. USD. А насочването на инвестициите в непроизводителни дейности се смята, че струва изгубено производство за още 100 млрд. USD. Според ирландския професор Джон Бристон, “ако в една

<sup>29</sup> Hall, R. and A. Rabushka. Цит. съч., с. 10.

<sup>30</sup> Dalsgaard, T. Цит. съч., с. 12.

страна се дават данъчни облекчения на тези, които си боядисват косите, всички жители ще тръгнат с боядисани коси”.<sup>31</sup>

По такъв начин общата сума на преките и косвените издръжки на събирането на личния и корпоративния подоходни данъци за финансовата 1993 г. възлиза според Хол и Рабушка на 385 млрд. USD, или 61.6% от сумата на събраните федерални подоходни данъци.<sup>32</sup>

Венец на сложността във федералната данъчна система на САЩ е т.нар. алтернативен минимален данък (АМТ), който от 1969 г. замества съществуващите минимални данъци. Целта е да се гарантира, че е по-малка вероятността корпорациите и индивидите да избягнат плащането на данъци чрез многобройните данъчни привилегии. Този данък съществува отделно за личния и корпоративния подоходни данъци. АМТ за индивидите има свои собствени данъчни размери и неиндексирани стандартни данъчни облекчения и работи като поддръжка на обикновената данъчна система. Потенциално подлежащите на АМТ данъкоплатци с високи доходи от различни източници трябва да изчислят алтернативна версия на облагаемия доход по алтернативната скала с 2 данъчни размера – 26 и 28%.

Корпоративният АМТ също действа отделно от обикновения. Той е 20%, при по-широко определение за доход, в т.ч. по-строги правила за амортизационни отчисления и счетоводство. И при двете му форми след сравняването им с “обикновените” данъчни задължения се взема по-голямата сума. АМТ е проектиран да обхване все повече данъкоплатците, така че да се понижи числото на тези, които не плащат данък. Това трябва да стане чрез неиндексирани данъчни етажи и данъчните привилегии. По този начин от 2.5 млн. данъкоплатци, засегнати от АМТ през 2005 г., те би трябвало да нараснат на около 30 млн. през 2010 г. Смята се, че извършените от Дж. Буш данъчни намаления след 2001 г. в около 1/3 от обема си ще бъдат прибрани обратно от АМТ.<sup>33</sup>

Накрая данъчната система с по-голяма степен на данъчна неутралност е по-съобразена с глобалните икономически процеси, докато такава с повече и по-значителни данъчни разходи по-добре отчита специфичните особености и при правилното им определяне съдейства за по-активна социална, отраслова и регионална политики.

Независимо от недостатъците си и свързаните с тях проблеми данъчните разходи по принцип съвсем не се коментират в негативна светлина. Такива мнения има, но те са по-скоро изключения: “Последователността, прозрачността и устойчивостта на данъчната система, съпътствани със зачитане на началната опростеност, икономическата ефективност и данъчната справедливост, трябва да се усилят чрез премахване на

<sup>31</sup> В. “Делови свят”, 25 юли 1991.

<sup>32</sup> Hall, R. and A. Rabushka. Цит. съч., с. 28.

<sup>33</sup> Dalsgaard, T. Цит. съч., с. 7, 12-13.



съществуващите и невъвеждане на нови данъчни облекчения, привилегии, приспадания, освобождавания или изключения. Данъчната политика не трябва да се използва, за да изпълнява мерки за социална, икономическа и за развитие политики, по-точно нейната основна цел е да събира данъчни приходи за финансиране на обществените нужди толкова просто, икономически ефективно и (данъчно) справедливо, колкото е възможно.<sup>34</sup> Това мнение трябва да се приеме за крайно, доколкото дори МВФ препоръчва, най-вече за развиващите се страни и тези в преход ограничаване, а не премахване на данъчните разходи. Също "бащите" на т.нар. плосък данък Хол и Рабушка, макар да са възможно най-големи противници на данъчните привилегии, предвиждат лични и за деца приспадания на щедра обща сума от 25 500 USD годишно за четиричленно семейство. Мненията на останалите специалисти са още по-балансираны, разбира се, с известни нюанси. Така според Г. Петров "общият анализ в случая е затруднен от обстоятелствата, че положителното или отрицателно въздействие на отделните видове данъчни кредити е нееднакво и зависи както от конкретната им организация и размера, така и от определени външни условия".<sup>35</sup> Би могло да се каже, че именно отчитането на съвкупността от вътрешни и външни условия е важно за успешното им приложение по принцип.

Още по-"центристки" са други две мнения: "На практика за всяка страна изборът се предпоставя от това дали използването по-скоро на данъчния път, отколкото на този на преките разходи е по-подходящо за постигане на социалните и икономическите въздействия в желаните насоки. Изборът между данъчните и преките разходи като инструмент на политиката се влияе от такива фактори като административна ефективност, данъчна справедливост и прозрачност на преразпределение на ресурсите."<sup>36</sup> А според Хауел Ци, "доколкото нарастването на такива отстъпки сигурно ще стесни данъчната основа и ще усложни данъчното управление, невинаги е правилно да се казва, както някои са склонни да направят, че всички такива отстъпки трябва да се избягват в полза на по-ниските данъчни размери... Оценката на техните основания и ограничения е в основата си въпрос за уравнивяване на издръжките (от гледището на отказване от приходи) и изгодите им (от гледището на постигане на обявените цели)."<sup>37</sup> Това становище вероятно е най-точно и ясно.

По-общите препоръки по отношение на данъчните разходи се свеждат до следното:

<sup>34</sup> *Bratic, V.* Tax Expenditure in Croatia: Personal Income, Corporate Income Real Estate Transfers and VAT. Zagreb: Institute of Public Finance, 2006.

<sup>35</sup> *Петров, Г.* Цит. съч., с. 7.

<sup>36</sup> *Heidenheimer, H.* Цит. съч., с.216.

<sup>37</sup> *Zee, H.* Цит. съч., с. 18. Подобно е становището и на *Feldstein, M.* The Theory of Tax Expenditure. Cambridge, MA: Harvard Institution of Economic Research, 1973. (Discussion Paper N 435).

- Те да се изучават, проследяват и преразглеждат своевременно.
- Избирателност на данъчните разходи (особено целевите отстъпки), тъй като сумите, от които може да се лиши бюджетът, са ограничени. Отделните видове разходи да се ранжират от гледна точка на тяхната социална и икономическа приоритетност.
- Понеже многобройните отстъпки изискват големи административни разходи, при възможност да се заместват с една обща “стандартна” отстъпка без отделно доказване на конкретния размер на извършваните разходи.
- Където се сметне за възможно, данъчните приспадания да се заменят с данъчни кредити.
- Стриктно да се следи организацията и параметрите на отделните данъчни разходи да е такава, че те да не облагодетелстват чувствително заможните и особено най-богатите.

Наред с това отделни автори правят и по-конкретни препоръки относно данъчните привилегии:<sup>38</sup>

- да не се въвеждат внезапни промени в данъчното законодателство, защото имат отрицателно въздействие върху икономическите решения на данъкоплатците;
- да се прекратят данъчните разходи с малки суми – правят се големи издръжки, а очакваният ефект е слаб;
- да се спазват изискванията за единство на данъчните облекчения за всички стопански субекти и за частичност и дозираност на освобождаванията и облекченията;
- за ясна и прецизна законова регламентация, изключваща допълнителни тълкувания или разрешения.

Въпреки значителната им сложност всички посочени постулати на теорията трябва да се имат предвид от практическата данъчна политика. Обратното води до крайности като прекалено опростенчество и дори до волунтаризъм.

12.I.2010 г.

---

<sup>38</sup> *Bratic, V.* Цит. съч.; *Petrov, G.* Цит. съч.