



Плосък данък в България

предистория
въвеждане
резултати

И.П.И

Институт за пазарна икономика

Георги Ангелов
Георги Ганев
Георги Саракостов
Георги Стоев
Десислава Николова
Калоян Стайков
Красен Станчев
Петър Ганев

Friedrich Naumann
STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT

*Книгата се издава с подкрепата
на Фондация за свободата „Фридрих Науман“.*

ПЛОСЪК ДАНЪК В БЪЛГАРИЯ

предистория
въвеждане
резултати

И.П.И

Институт за пазарна икономика

СОФИЯ ♦ 2016

Съставители *Десислава Николова, Петър Ганев*

Научен редактор *Калина Хаджинеделчева*

© Десислава Николова, Петър Ганев, съставители, 2016

© Георги Ангелов, Георги Ганев, Георги Саракостов, Георги Стоев,
Десислава Николова, Калоян Стайков, Красен Станчев,
Петър Ганев, автори, 2016

© Весела Добринова, корица, 2016

© Институт за пазарна икономика, 2016

ISBN 978-954-8624-47-3

Съдържание

Предговор	7
<i>Красен Станчев</i> Условия, кампания и въвеждане на плоския данък	9
<i>Георги Саракостов</i> Моменти от предисторията (1989–2002)	25
<i>Георги Ангелов</i> Плоският данък – кулминация на прагматични данъчни реформи	37
<i>Калоян Стайков</i> Плосък данък и корпоративно облагане	49
<i>Десислава Николова</i> Плосък данък върху доходите и данъчни приходи	63
<i>Петър Ганев</i> Плосък данък и тежест върху труда	73
<i>Георги Стоев</i> Справедливостта на пропорционалния данък	84
<i>Георги Ганев</i> Въвеждането на плосък данък в България като макроинституционална промяна	92
За авторите	104

Предговор

Публикуването на книга за плоския данък не е нова идея в ИПИ. През последните години многократно сме коментирали помежду си нуждата от хроникване и изследване на една от най-успешните реформи в България. Незатихващите дискусии около ефектите от тази промяна, които често биват доминирани от митове и легенди, направиха неизбежна появата на подобно издание. Реализирането на тази книга отчасти беше отложено и заради публикуването на „Анатомия на кризата“ (2015), времето за която също беше назряло. Ето че сега фокусът попадна изцяло върху плоския данък.

Настоящият сборник от есета няма за цел да заяви бащинство върху 10-те процента плосък данък у нас. В него обаче са включени текстове на някои от хората, които имаха пряко участие в процеса на подготвяне, аргументиране и реализиране на реформата. Усилия, които, както е видно от книгата, се простират върху период от над 10 години. Именно погледът към тази история ни позволява да открием плоския данък като логичен и естествен резултат на една цялостна промяна в данъчно-осигурителния модел в страната. Плоският данък в никакъв случай не е инцидентна реформа. Напротив, в навечерието на промяната идеята за плоския данък вече беше близка на повечето граждани и се радваше на солидна експертна и обществена подкрепа, която в крайна сметка намери и своето политическо отражение. Не би било пресилено да се каже, че тази данъчна реформа е пример за макроинституционална промяна (по думите на Георги Ганев), за чието узряване в нашето общество бяха необходими години.

Отмина едно десетилетие от въвеждането на първия „стълб“ на плоския данък, а именно 10-те процента данък печалба (2007 г.), което бе последвано от плоските 10% данък върху доходите през 2008 г. От разстоянието на времето можем с лекота да отсеем истините от митовете и да представим резултатите от реформата такива, каквито са. В настоящото издание ще намерите както разкази от първо лице за да-

нъчните промени след 1989 г. и пътя към плоския данък, така и няколко различни погледа върху ефектите от плоския данък у нас – било то върху разполагаемия доход, данъчните приходи, формалната заетост или благосъстоянието. Именно тези ефекти ни позволяват да наричаме плоския данък успешна реформа. Една от малкото у нас, които бяха припознати и в международен план.

Вярваме, че книгата за плоския данък ще допринесе не само за по-доброто познаване на икономическите процеси у нас през последните поне две десетилетия, но и за неизбежните бъдещи дискусии по устройството на данъчната система у нас. Считаме, че представеното тук ще бъде полезно на всеки, който търси повече знание по темата.

Институтът за пазарна икономика изказва благодарност на всички автори, които с ентузиазъм се включиха в подготвянето на това издание. Признателни сме и на Фондация за свободата „Фридрих Науман“, която ни подкрепи и направи тази публикация възможна.

Приятно четене!

Екипът на Институт за пазарна икономика

Условия, кампания и въвеждане на плоския данък

Красен Станчев¹

*„The hardest thing in the world to understand
is the income tax.“*

Albert Einstein

Когато се наливаха основите

Днес едва ли някой помни как първоначално се роди идеята за въвеждането на пропорционален данък в България. На практика началото на застъпничеството за тази реформа е от 1997 г.

Естествено, понякога се цитира известната книга на Алвин Рабушка и Робърт Хан от 2007 г.² „Плосък данък“, която безусловно е вдъхновител и на теоретизирането, и на практическите опити за въвеждане на пропорционален данък от появата на концепцията през 1981 г., и предишни издания на книгата.

В доработеното издание от 2007 г. има една нова глава: „Какво означава справедливост при данъците?“. В нея авторите дават няколко синонима на „справедливо“ по повод облагането с данъци, изведени от

¹ Авторът е доцент в СУ, бивш изпълнителен директор на ИПИ от 1993 до 2006 г.

² Вж. *Rabushka, Alvin, Robert E. Hall. Flat Tax. Hoover Press, 2007 (Sixth Edition)*, достъпна в интернет. Всъщност към годината на това издание (и на първоначалното въвеждане на пропорционален данък върху доходите на юридически лица в България) замисълът е на възраст 25 години. Обсъжданията по този повод са резюмирани от Ал Рабушка в: *Rabushka, Alvin. The Flat Tax's Silver Anniversary*. В ИПИ ние разполагахме с преработеното издание на книгата от American Enterprise Institute през 1995 г. Преди да ни подарят книгата, ние знаехме за концепцията от статията на двамата автори в *Wall Street Journal* (10 декември 1981 г.), която ни даде Сюзан Е. Уудуърд, тогава главен икономист на Комисията по ценни книжа и борси на САЩ и за няколко месеца съветник на ИПИ в средата на 1993 г.

правната и стопанската традиция и книжнина, а именно: правово, валиден по право („equitable“), безпристрастно, непредубедено, недискриминативно, свободно от предразсъдъци, обективно и безстрастно. Всичко това би означавало, че справедливото данъчно облагане не съдържа фаворизиране, егоистичен интерес и обвързаности.³

Предполагам, че Айнщайн е повтарял недоумението си за данъците всяка година още и затова, че данъкът отнема насила или под заплаха за прилагане на сила дял от частно придобит доход. Всяко отнемане, макар и по закон, има проблем със справедливостта. А от икономическо гледище доходът е възнаграждение за услугите, които хората са предоставили на другите, готови да ги заплатят. Затова, колкото повече доход остава у хората, толкова повече те искат да работят. Всяко друго схващане за същността и произхода на дохода, както и за ефектите на данъка върху него върху поведението на хората е ирационално от икономическа гледна точка. Когато други тълкувания се предлагат от икономисти и политици с претенция за разбиране на последиците, възниква подозрението за умишлено лицемерие.⁴

Разбира се, възможно е да има ирационални хора, които да искат да работят повече, когато им отнемат повече – това са нещо като доброволни роби. Но това отношение към дохода и данъка е техен индивидуален избор.

В същото време плащането на повече данъци от това, което се изисква по закон, не е забранено. Който има желание да прави това, може да го прави. И едва ли някой би поперчил на такова действие.

В ИПИ се сблъскахме с този проблем за справедливостта през 1997 г. Тогава, в условията на пропагандиране на различни идеи за данъчни реформи, се възродиха идеи за по-ниско облагане на малки и средни предприятия.⁵

Една от организациите на тези предприятия поиска от нас да обосновем именно такъв подход на данъчно облагане, като срещу

³ *Rabushka, Alvin, Robert E. Hall. Flat Tax, p. 39.*

⁴ Вж. накратко за илюзиите по повод плоския данък в една от последните предизборни кампании: *Станчев, Красен. Фискалните илюзии в изборителната кампания. – Преглед на стопанската политика, № 627, 30 април 2013.*

⁵ В началото на 90-те години най-отявлен защитник на това виждане бе Венцислав Димитров.

много добро за времето си заплащане поставим ударението върху патентния данък. Ние отказахме. Поради следните предимно теоретични причини.

Няма обективен начин да се отделят икономически големи от малки предприятия, те са свързани по веригите на стойността и независимо от размера на фирмите нормалната им мотивация е да печелят и да се развиват, да стават „големи“.⁶ Статистическото им разделяне констатира състояние към даден момент (в смисъл на обороти, брой заети и пр.), т.е. отнася се към миналото. Докато дейността на фирмите (предприемачите) дава резултат в бъдещето. Юридическото разделяне – до голяма степен съмнително и възникнало с цел държавна намеса – е изцяло популистко и изменя стимулите за работа на компаниите в бъдеще, особено ако обособяването им в различни категории е гипсирано и с различно данъчно третиране. Тогава се създават стимули някои малки предприятия да се запазват като малки (ако данъчните облекчения са значителни), да не се развиват. Същото вероятно ще се случи и при средните, а част от големите ще се правят на малки и средни (или ще създават такива фирми с чисто данъчни цели).

За да не се получат такива изкривявания, и това беше второто ни основание, данъчните власти ще трябва да „вземат мерки“, да наблюдават изкъсо отделните привилегировани групи предприятия, да им създават допълнителни разходи за работа с държавната администрация (и съответно възможности за допълнителен доход на някои свои представители) с перспектива облекченията, сметнати за несправедливи след време, да бъдат премахнати или поне видоизменени. Точно това всъщност се случи с патентния данък. Но това е отделна история.⁷

Непосредствено от тези разсъждения следваше, че много по-справедливо и фискално разумно е всички данъкоплатци да бъдат третирани еднакво от закона.

⁶ Икономическата несъстоятелност на този подход в развитите икономики е обоснована подробно в доклада на Лудвиг фон Мизес „Голям и малък бизнес“ пред срещата на Обществото „Мон Пелерин“ през 1961 г. в Торино.

⁷ През 1997 г. пресметнах, че поради естеството на работата си аз бих могъл да се пререгистрирам като „гадател“ и да дължа годишен данък малко под 400 днешни лева. Облагането беше променено през 1998 г. Днес гадатели, екстрасенси и биоенерготерапевти плащат патентен данък според местонахождението на работното място от 2000 до 5600 лв.

Под справедливост тук се подразбират няколко обстоятелства.⁸

Първо, това е равенство пред закона – всички данъкоплатци биват третирани без предразсъдъци и законът не ги разделя на „губещи“ и „печеливши“, не създава обществен конфликт между едните и другите.

Второ, всички данъкоплатци са равни като приносители в държавния бюджет, защото заделят за него един и същ процент от своя доход, но сумата, която внасят, е различна – естествено, хората с по-високи доходи внасят повече и т.н.

Трето, няма изкривяване на стимулите. Онези, които изработват и печелят по-малко, нямат стимул да останат в тази категория. Тоест общият стимул е за повече работа и по-висок доход. Разбира се, няколко стимула за непроизводствено поведение се пораждат от системата за преразпределение, но те са предмет на други отношения. Всеки един доход, преди да бъде преразпределен по политически начин чрез държавните органи, трябва да бъде произведен. Не е измислен начин да се яде риба, която не е хваната – гласи един известен икономически виц от средата на XIX в.

Четвърто, ако от някого се изисква и да плаща по-високи данъци, и да работи повече, за да има повече доход за преразпределяне, това е изискване за икономически ирационално поведение и предполага, основава се на определени не съвсем морални представи за мотивацията на облагания с данък.

Първият сблъсък с популизма

През 1997 г. стана ясно, че не можем да убедим почти никого в правотата на нашия подход. Лъчезар Богданов предложи изследване за това дали обществото и най-вече бизнесът би предпочел пропорционално (т.е. плоско) или прогресивно данъчно облагане. В зависимост от това какво установим, ще знаем какво да правим и какви аргументи да използваме.

В резултат от предложението на Лъчезар се роди международно сравнително изследване за възможностите за дерегулиране на да-

⁸ Вж. по-подробно, макар и в различен аспект, същата тема в текста на Георги Стоев в тази книга.

нъчните системи на България, Полша и Словакия.⁹ Само в България успяхме да проведем (между септември и декември 1997 г.) представително изследване на нагласите на бизнеса, знаейки, че у нас данъчните отношения са по-сложни, че включват и отношения с местните органи на власт и че данъци се плащат по-малко (вследствие на високата инфлация и стопанската политиката за периода от 1995 до 1997 г.). Тази сложност лесно може да се види в следната таблица:

Таблица 1. Номинална сложност на прякото данъчно облагане в България, Полша и Словакия през 1998 г.

Държава	Личен доход	Корпоративен доход
България	Четири ставки от 20, 26, 32 и 40%	Три ставки до 10 (общински), 20 или 30%
Полша	Три ставки от 19 до 40%	Три ставки от 10 до 32%
Словакия	Пет ставки от 10 до 38%	Три ставки от 5 до 25%

Традицията в Полша и Словакия, освен относително по-простите данъчни ставки, имаше и други предимства пред България. В Полша постепенното намаляване на корпоративния данък имаше вече десетгодишна история. В Словакия долната ставка се прилагаше за репатриране на печалба, за да се насърчат чуждестранните инвестиции, а другите ставки бяха близки до оплоскостяване.¹⁰

Съответна на знанията ни бе и нашата работна хипотеза – че в България вероятно бизнесът би предпочел пропорционално, равно за всички данъчно третиране с по-ниски данъци. Затова основният ни въпрос беше за одобрението на реформа, която въвежда ниски пропорционални данъчни ставки, еднакво третиране на всички фирми.

⁹ Вж. *Bąk, Mieczysław, Krassen Stanchev, Juraj Rencko* (eds), with Lachezar Bogdanov, Assenka Yonkova-Hristova and Docho Mihailov. *Needs for Deregulation of the Tax Systems in Central and Eastern Europe. A Comparative Study: Bulgaria, Poland and Slovakia*, IME, I.M.E. Occasional Papers, 1998. (Докладът е библиографска рядкост, може да бъде намерен в библиотеката на ИПИ и БМА, и в Народната библиотека „Св. св. Кирил и Методий“.)

¹⁰ Повече за историята на данъчното облагане в тези страни след 1998 г. вж. в: *Domaradzki, Spasimir*. *Tax policies in Poland, Slovakia, and Bulgaria: sitting on a ticking bomb or catching up with the West?* – IREF Working Paper, No. 201603, April 2016.

Съотношението между тези, които са „против“, и тези, които са „за“, се оказа 65 към 35. Мотивите:

- ◆ Малкият и среден бизнес трябва да плаща по-ниски данъци;
- ◆ Големият бизнес трябва да плаща по-високи данъци;
- ◆ „Държавата“ трябва да компенсира загубите на фирмите от предишни периоди, тъй като те са предизвикани от паричната и друга политика от периода 1995–1997 г.

В тези мотиви ясно прозира опортюнизмът на настроението на деловите среди от 1997 г. Вероятно той до голяма степен съвпаднаше и с опортюнистичната илюзия на мнозинството избиратели, че през преразпределението може да се живее за чужда сметка.

Кампания срещу популизма

Убеждаването на обществото за смисъла на пропорционалния данък у нас бе всъщност кампания срещу популизма, така ясно открит се в изследването от 1997 г.¹¹

Процесът на убеждаване започна с публикуването на посоченото изследване. Неговите основни събития и постижения според мен се състоят в следното.

В Словакия колегите бяха обругани от основните управляващи партии от групата на Мечиар. Колегите решиха (идеята бе на Ян Оравец), че те ще принудят партиите да приемат реформата чрез учредяване на Съюз на данъкоплатците, който да настоява за въвеждането на плосък данък. Това отне време, около пет години: през 2003 г. Словакия въведе плосък данък от 19% върху личния и корпоративния доход. В Полша вицепремиерът и министър на финансите, който предвиждаше такава реформа – Лешек Балцеревич, подаде оставка през юни 2000 г. У нас опитахме да тръгнем по пътя на Ян Оравец, но и тук набързо възникнаха три съюза на данъкоплатците, учредени от данъчни експерти. Тяхната цел бе да се борят срещу въвеждането на плосък данък.

¹¹ Това далеч не е първото изследване, установило значимо присъствие на популистки нагласи в разбирането на стопанската политика. То просто показва други, най-вече в нагласите на бизнеса. Обществените нагласи от периода преди 1995 г. бяха в общи линии по-оптимистични. Вж. *Станчев, Красен*. Икономическият популизъм в България. (Оптимистичен опит от едно изследване). – Политически изследвания, № 2, 1994.

Особено важно бе да се пресметне колко следва да бъде данъчната ставка. В Словакия изчисления по този въпрос не бяха правени, просто имаше съгласие по въпроса. Прагът от 10% у нас се основава на изчисленията на процента от дохода, който реално се плаща като данък за периода 1998–2001 г. Изчисленията тогава бяха направени от Георги Стоев и показаха, че реално платеният данък е 12,9%. През 2002–2004 г. този процент остана непроменен при физическите лица, а леко се покачи при корпорациите. От всички реформи към „оплоскотяване“ (пропорционализиране) на подоходните данъци само в Русия има научно-емпирично определяне на размера на данъка – 13%. Там то е проведено по идея и под ръководството на тогавашния зам.-министър на финансите Сергей Шаталов. В Румъния, Словакия, Македония и Черна гора подобни изчисления не са правени.

През 2002 г. въвеждането на пропорционален данък се подкрепя от петнадесет икономисти, срещу него се обяви министърът на финансите, но идеята беше подкрепена от премиера и с промяната на данъчните закони за следващата година залегна идеята за постепенно намаляване на корпоративния данък.

От същата година ИПИ издава специален бюлетин по въпроса на всеки два месеца, той се разпространява и като печатно издание до всички народни представители, министри, зам.-министри, основните универсални бизнес (работодателски) асоциации и по-важните гилдии. Финансирането на бюлетина е с частно дарение (в размер от около 3000 щатски долара), дело на банкера с българско потекло Георги Василев от Женева. През 2002 г. въвеждането на пропорционален данък се подкрепя от петнадесет икономисти, а през 2003 г. те са вече 110; те изпращат писмо до тогавашния министър на финансите. Сред аргументите им „привличането на преки чуждестранни инвестиции“ (ПЧИ) не е споменато като основна цел, такава е увеличаването на разполагаемия доход на домакинствата.¹² Просто всички подписаха, че инвестиционният процес зависи от много други фактори, сред които данъците не са най-важният.

¹² Статистиката на ЕС и UNCTAD много добре проследява износа на чуждестранни инвестиции от новите страни членки след 2008 г. (Унгария, Латвия и Хърватска). В България няма такъв отлив („outward investment“) – тук намалява притокът на инвестиции, но инвестираното се запазва като натрупан капитал. Една от причините вероятно е пропорционалното данъчно облагане. Но този въпрос изисква специално изследване.

От 2003 г. по идея на Георги Ангелов ИПИ съставя алтернативен на правителствения годишен бюджет, който показва и доказва, че с ниски (10-процентни) данъци бюджетите могат да бъдат балансирани без оряване на социалните разходи. Основният аргумент, а той друг не може и да бъде при съставянето на бюджет, е, че т.нар. Крива на Лафер работи: когато се намаляват данъците, хората ги плащат с по-голяма готовност. Данните по събираемостта след 2001 г., с отчитане на промените в бизнес циклите, потвърждават тази хипотеза. Всички основни политически партии, участвали и минали 4-процентната бариера на парламентарните избори от средата на 2005 г., с изключение на БСП, поддържат реформата, въвеждаща 10-процентен подоходен данък.

Успехът в промяната на настроенята до голяма степен се дължи на БСП. Кампанията на тази партия за изборите следваше модела на унгарските социалисти на Феликс Дюрчани от 2003 г. (с основна идея увеличаване на доходите чрез увеличаване на заплатите в бюджетния сектор). Идеята бе толкова ясно вредна, че бе лесно да се изчислят ефектите както за Унгария (а там те вече бяха видими с невъоръжено око), така и за България – като бюджетен дефицит и спад на БВП. В кампанията участват и трима колеги от ИПИ – Георги Ангелов, Мартин Димитров и Димитър Чобанов. Те имат поотделно повече представяния в телевизионни и радио дебати от действащите министри от правителството. Критиката на унгарския модел предполагаше и посочване на алтернатива.

В крайна сметка, както е известно, от 2007 г. бе въведен пропорционалният корпоративен данък, а от следващата година той бе разпространен и върху личните доходи. Основният мотив на политическите партии от тогавашната коалиция е, че така те ще опростят данъчната система, ще събират и преразпределят повече данъци.

При икономистите Кривата на Лафер бе и е по-скоро инструмент на убеждението. Основните мотиви са ръстът на разполагаемия доход, стимулите за растеж и очевидната обществена справедливост на новата данъчна система.

Социални и политически ефекти

Един от основните резултати на система с ниски и пропорционални данъци може да бъде възпирането на идеи за увеличаване на

данъците и фискална дисциплина. Тези данъци предполагат ограничен разход на правителствените разходи като дял от БВП, което създава възможности за икономически растеж. Оптималният размер на правителството от тази гледна точка би бил около или под 25% от БВП.¹³

Предвид обстоятелството, че данъкът е в крайна сметка произведен на индивидуалния доход, той предлага повече възможности за социална мобилност, защото е възможно с постепенни усилия (инвестиции на индивида в знание и умения, които му дават по-голяма договорна сила в отношенията с търсещите работна сила) да се подобряват личните доходи, потребление и спестявания.

Иначе казано, пропорционалната данъчна система не разглежда хората като класи с фиксирано доходно положение. Това е основната заблуда на привържениците на прогресивното облагане: те не виждат, че работодателите се конкурират преди всичко един с друг в търсенето на работна сила, че работниците правят същото с другите работници и това е движещата сила на пазара на труда, а не измисленото противостоене на средностатистически работници и работодатели, както се привижда на Маркс през XIX и на Пикети през XXI в. От тази заблуда произтичат възгледите, че едните могат да живеят за сметка на другите и обратно.

Всъщност проблемът с безработицата и ниските доходи се състои в това, че работодателите остават без работа поради едни или други причини, сред които може да е и тяхната собствена неспособност да издържат на конкурентен натиск.

Пропорционалният данък премахва възможността политическите партии да аргументират данъчните си идеи с обществени феномени като завистта, от която аргументация само могат да се разпалват конфликти (което всъщност е една от функциите на тези партии), след което да претендират, че ги решават.

Освен това пропорционалният данък създава чувството за справедливост, което помага на онези с по-малко доходи да гледат на себе си и своите деца като на хора с потенциално по-високи доходи и да се самовъзпитават така, че да инвестират в знания и умения, които другите търсят. Поради същото онези с по-високи доходи нямат чувс-

¹³ *Mladenova, Adriana, Dimitar Chobanov. What is the Optimal Size of Government, IME, August 2009.*

твото, че някой насила им отнема нещо; плащат по-изрядно данъците си и ако сметнат за необходимо, помагат на онези, за които смятат, че имат нужда от това.

Тези ефекти са толкова по-силни, колкото по-нисък е данъкът; на всички им остава по-голяма порция от собствените им пари за свои начинания – потребление, спестявания или инвестиции. Затова и икономиката, и социалната взаимност нарастват с по-голяма вероятност при системите с плосък данък, ако на това не пречи някаква друга сила – обикновено политическа.

Абсурдно е да се предполага, че колкото повече се отнема насила от индивидуалните доходи (които са собственост на онези, които са ги изкарали), толкова повече хората ще имат интерес да работят и да плащат повече данъци.

Всъщност пропорционалният данък би трябвало от икономическо гледище да бъде изцяло социална и дори социалистическа идея (ако под това се разбира внимание и грижа за по-малоимотните членове на дадено общество). Това е така, защото:

- ♦ от него печелят по-бедните поради увеличаването на разполагаемия доход, т.нар. ефект на просмукването и стимулите за повече работа;
- ♦ при равни други условия това води до по-висок ръст на икономиката и създаване на повече работни места;
- ♦ след неговото въвеждане се събират повече пари в бюджета (с изключение на корпоративния данък по време на стопански упадък) и застъпниците на преразпределението могат да харчат повече чужди (на данъкоплатците) пари;
- ♦ той е по-справедлив от прогресивния данък, понеже третира еднакво различните равнища на доходи и премахва привилегиите на по-високите доходи да се извъртат от прилагането на данъчни и други закони.

Илюзията „корпоративен данък“

В българската система на пропорционален данък има два важни компромиса.

Единият е т.нар. социални, здравни „осигуровки“, които са данък върху труда и личните доходи. Те не са част от системата на плоския

данък. Минималните осигурителни прагове са вид прогресивен данък. А практиката на административното им определяне от неизбрани от данъкоплатците организации е най-малкото в неясно отношение с конституцията на страната. В тази област едва ли нещо може да се промени без приватизиране на партидите по здравни и пенсионни данъци и на фондовете, които ги управляват.

Основната критика на пропорционалния данък се гради на илюзията, че облагането на корпорациите, юридическите лица по прогресивен начин ще донесе повече приходи в бюджета и ще подпомогне обществената справедливост.

Най-напред изглежда крайно съмнително, че пропорционален корпоративен данък ще донесе повече приходи в бюджета. През последните четири години делът на приходите в бюджета на България от облагането на дохода на юридическите лица е практически равен на този в Австрия и много близък до равнището на Дания или Германия. През 2007–2014 г. този дял дори е по-висок.¹⁴

Юридическите лица, фирмите, корпорациите, включително международните, са създадени и се състоят от отделни хора, от физически лица. Доходът на корпорацията е доход на нейните собственици (учредители, акционери и пр.) и от него се формира доходът на работещите в корпорацията индивиди, както и доходът на нейните доставчици на стоки и услуги, на които корпорацията ги заплаща. Данъкът върху този доход е данък върху вторична и до голяма степен изкуствена личност. Тя е създадена по други причини и с други намерения, а не с идеята да плаща данъци.

Това е двойно облагане – един път на юридическата личност и втори път на индивидите, които са я учредили или работят в нея. То намалява и инвестициите на корпорацията, и дохода на нейните индивиди, уврежда потенциала ѝ за създаване на работни места и в самата компания, и при доставчиците ѝ.¹⁵

Дължимият от корпорацията данък се финансира по два начина: когато данъкът се отделя от дохода на собствениците и работещите или когато чрез включването му в цените данъкът се заплаща

¹⁴ Вж. таблиците по страни в: EUROSTAT, Taxation trends in the European Union, DG Taxation and Customs Union, 2015 Edition.

¹⁵ Вж. аналогични констатации в: DB Research, The impact of tax systems on economic growth in Europe, An overview, 5 October, 2012.

от потребителите на нейните стоки и услуги. Когато това не може да стане, т.е. когато потребителите не могат да бъдат принудени да платят по-високи цени, компанията съкращава инвестициите и работните места. Често акционери на компаниите са пенсионни фондове или индивидуални инвеститори, които при намаляване на доходите им поради увеличение на данъците в компаниите, в които са инвестирали, могат да се превърнат в политически проблем на правителствата.

Разбира се, има и трети, нелегален начин на финансиране на данъка: той да не се плаща. Както гласи една стара счетоводителска поговорка: „продажбите са пари, а печалбата е понятие“. Колкото и законодатели да рафинират начина на изчисление на облагаемия доход на корпорациите, печалбата винаги може да се окаже измислена величина.

Това се случва в рамките на една юрисдикция. Корпорацията може да поиска от правителството да приложи различни политики, които ограничават свободата на избора за потребителите ѝ или доставчиците ѝ. Но тя може и изобщо да се измести в друга юрисдикция, с по-ниски данъци.

Това се случва дори в рамките на данъчната система на САЩ, където правителството действа на принципа на екстериториалност: правителството събира данъците от всички свои регистрирани субекти, независимо къде е произведен доходът.

В крайна сметка правителството с този данък създава стимули за неплащане на данъци, за бартери, сива икономика и други форми на поведение, които противоречат на първоначалния замисъл.

Ако корпоративният данък бъде премахнат, това не означава, че правителствата ще съберат по-малко приходи в държавните бюджети. По-скоро обратното: това е данък върху труда, съзиданието и трудовите доходи. В крайна сметка хората ще забогатеят, ако той бъде премахнат, а оттам ще се увеличат и приходите в бюджета.

Спестените пари обаче не изчезват: те или биват реинвестирани, или се разпределят като доход на собствениците и работниците, финансираят потребление и други данъци.

Иначе казано, оптимизиращите данъци компании са съществен благодетел на социалната политика, само дето работят на това поприще самостоятелно, извън правителствения монопол в тази област.

Както казва Грегори Манкю, „корпорациите повече приличат на данъчни инспектори, отколкото на данъкоплатци; тежестта на корпоративния данък в крайна сметка се понася от хората“.¹⁶

Някои сравнения на 2016 с 2006 г.

Данъците са част от житейската и стопанската среда. Трудно е да се установи причинно-следствена връзка между тях и който и да е друг обществен феномен. Но поне може да се покаже, че влошаването на икономиката и на жизненото равнище след въвеждането на пропорционалния данък е или чиста илюзия, или съзнателна заблуда.

2006 г. е навечерието на членството на България в ЕС и две години от встъпването на страната в НАТО. Оттогава са минали десет години. Някои сравнения на даденостите в началото на 2016 с 2006 г. могат да покажат с какво се е подобрило благосъстоянието на икономиката и гражданите. За съжаление, окончателно установените статистически данни са най-често за 2014 г., но всеки може да ги провери на страницата на НСИ.

Реалният БВП на глава от населението през 2006 г. е 4500 евро, през 2014 г. – 5500 евро. Общият обем на БВП в началото на периода е 22 млрд. евро, а през 2014 г. – 42 млрд. евро. По паритет на покупателната способност спрямо средното ниво на ЕС БВП на България е 38% през 2006 г. и 47% през 2014 г., а през 2015 г. – вероятно 49%.

Безработицата през 2006 г. е 9%, през 2008 г. тя достига до най-ниското си ниво за последните 20 години – 5,6%, а през третото тримесечие на 2015 г. тя отново е под нивото на 2006 г. (8,3%).

През 2006 г. данъкът върху доходите на физическите лица е прогресивен 20, 22, 24% от дохода, а този върху корпоративните доходи – 15%. Въвеждането на пропорционален данък отнема време – за 2007 г. е предвидено намаляване само на корпоративния данък до 10%.

Средният паричен доход на домакинствата през 2006 г. е 5863 лв., а през 2014 г. – 11 489 лв., т.е. ръстът е 51% (въпреки рецесията и увеличаването на безработицата през 2009–2010 г.).

Пак средно на домакинство разходите за храна и безалкохолни през 2006 г. са 38,2% от дохода и 34,7% от общите разходи, иначе ка-

¹⁶ Mankiw, N. Gregory. One way to fix the corporate tax: repeal it. – New York Times, August 23, 2014.

зано: разликата в процентите означава, че тогава частично хората живеят на кредит. През 2014 г. разходите за храна и безалкохолни напитки са съответно 30,8 и 30,4% от общите доходи и разходи (кредитът за текущо потребление почти изчезва).

През 2013–2015 г., по недоразкрити причини, в политически проблем се превръщат домакинските разходи за електричество, отопление и пр. Статистиката показва, че няма много основания за подобни политически тревоги. Като дял от общите разходи на домакинствата сметките за ток и другите режийни разходи и ремонти са 12,9% за 2006 г. и 12,6% през 2014 г. Противоположно на твърденията за „драстично“ увеличение и нарастване на броя на енергийно бедните.

Ако се вземат за сравнение сметките за съобщения (фиксирани и мобилни телефони, интернет и пощенски и куриерски услуги), които впрочем за периода нарастват с над 61%, ще се окаже, че разходите за електричество на домакинствата през 2014 г. и след това са по-ниски от тези за мобилните телефони на един-двама от техните членове.

При това не е лошо да се има предвид, че от 2003 до 2005 г. цената на електричеството е вдигната от регулатора с 45%. (Нека повтаря: при 51% по-ниски доходи на домакинствата от 2014 г.)

За 1 юли 2007 г. е насрочена либерализация на електроенергийния пазар (и тази дата е заложена в договорите с електроразпределителните фирми). Поради „Белене“ и „Цанков камък“ тя е фактически отложена още през 2006 г. Но се случва сега, през 2016 г. Цената е дефицитът на НЕК и задръстените разплащания в системата.

От сравнението на паричните разходи за различни потребителски стоки и услуги също се виждат интересни неща. Например за облекло и обувки хората сега харчат повече от два пъти, отколкото през 2006 г., плащат 3,5 пъти повече данъци (особено след въвеждането на „безчовечния“ по изразу на профсъюзни и политически деятели плосък данък през 2008 г.), 56% повече за жилищно обзавеждане и 2,4 пъти повече за свободно време, културен отдих и образование.

Наистина българските граждани през 2014 г. харчат и два пъти повече пари за алкохол и тютюневи изделия (въпреки забраните и увеличените акцизи). В същото време обаче начинът на хранене за този период се подобрява (ако изобщо е вярно, че някои храни и хранителни съставки са по принцип вредни): яде се по-малко сол,

захар, мазнини (включително сланина) и се консумира практически едно и също количество газирани напитки. Има известно увеличение при бирата, но за нея някои твърдят, че е спасила човечеството. По компоненти на диетата статистиката показва увеличено потребление на по-качествени меса и плодове, особено цитрусови.

По отношение на храната 2006 г. изглежда много по-зле от 2015 и 2016 г. Но тогава на никого не му хрумваше да облага с данъци храните.

За периода на „невижданата“ (според израза на неслужебните премиери от 2005 г. насам) криза от 2008 до 2012 г. България излиза на първо място в ЕС по продажба на автомобили. По брой на автомобили на 1000 души през 2012 г. България е на 37-о място от 136 страни и е по-напред от Русия и Румъния.

През 2006 г. някои неща бяха познати на малцина, например почти нямаше умни телефони. Едно представително пазарно проучване в началото на 2013 г. установи, че 64% от българските граждани ползват смартфони и почти 70% от тях „плуват“ в интернет всеки ден.

През всичките тези години българските граждани и фирми не само възстановяват спестяванията си в банките (като дял от БВП), загубени през 1996 г. Това се случва точно през 2006 г. Но тогава депозитите на домакинствата в банките са само с 5 млрд. лв. повече от тези на нефинансовите предприятия – 14,6 срещу 9,7 млрд. лв. Към декември 2015 г. общото равнище на депозитите на българските граждани и фирмите в банките е 73% от БВП, делът на спестяванията на домакинствата – 49% от БВП, два пъти повече от тези на предприятията. Доверието в банките е високо въпреки ексхатологичните приказки на политиците.

На всичко по-горе може да се възрази, че това са средни стойности, които не отчитат неравенството между гражданите и домакинствата. Това не е така.

По неравенство, измерено според коефициента GINI от ЕВРОСТАТ, през 2012 г. България е практически равна на Гърция, Латвия, Испания, Португалия и Румъния. Според изчисленията на Световната банка динамиката на този коефициент е следната: през 2006 и 2010 г. неговата стойност е 35,7 и 36 през 2012 г.; през 2007 г. той спада до 28,1 (най-ниската стойност за периода), последващите изменения са следствие на рецесията от 2009 и 2010 г.

Тъй или иначе, от казаното са ясни две неща: че благосъстоянието на българските граждани се подобрява и че слуховете за принос на данъците за обедняването наистина са силно преувеличени или съзнателно насаждана илюзия.

Интересно е да се отбележи, че от 2006 г. досега ефективността на българската данъчна администрация в събирането на данъци се подобрява четири пъти. Това се измерва чрез отношението на разходите за събиране на данъчните приходи към самите приходи. По този показател България е по-добре от Австралия, Белгия, Канада, Чехия, Франция, Германия, Унгария, Ирландия, Израел, Италия, Япония, Люксембург, Холандия, Полша (два пъти по-добре), Португалия, Словакия и Словения.¹⁷

Има какво да се желае: в този показател не влиза събирането на акцизи. Но това е проблем по-скоро на управлението на закона.

По-важно е друго. Ако разходите на администрацията за събиране на данъци са ниски, това означава две неща – че системата е проста и ясна и че хората я възприемат за справедлива.

¹⁷ Вж. OECD, Cost of collection ratios (administrative costs/net revenue collections).

Моменти от предисторията (1989–2002)

*(Размисли за данъчната политика
от първо лице единствено число)*

Георги Саракостов

Това есе няма претенции за научност или изчерпателност. То носи белезите на субективизъм. Приех да споделя мисли и факти, свързани с данъчни реформи от миналото, защото в известна степен участвах в тях. Ролята ми никога не е била решаваща.

Донякъде ме мотивира грижата за историята. Някои от нещата, които споделям, биха могли да останат незабелязани или да бъдат забравени завинаги. Не искам това да се случва, но невинаги мога да дам подробно обяснение защо. Най-общо – вярвам, че ако не аз, то някой бъдещ изследовател ще извлече нещо смислено.

Мотивира ме и чувство на тревога. Според мен посланията на политиците в „социалните“ ни държави стават все по-деструктивни. Те продължават да зареждат хората с нереалистични очаквания за живота, тласкат ги към безотговорно поведение най-вече чрез подхранване на илюзията, че държавите по принцип следва и могат да осигуряват благоденствие на народите. Всичко това се финансира с данъци – суми, изземвани от хората с помощта на страх от санкции, а понякога дори чрез сила. Навлизаме във все по-опасни води. Замислям се дали не е твърде безотговорно да се плащат данъци на такива държави, без да им се поставят условия. И дори повече – дали моите лични усилия за изграждане на ефективна и прагматична данъчна система (те касаят главно областта на косвените данъци) не са били всъщност в служба на злото. Вярвам, че подобни колебания са смислени и признавам, че бих желал повече читатели да ги усетят.

Страх ме е от хора, които казват на другите „ние трябва“ (обикновено това са политици, чиновници или кандидати за такива). Надежда-

та ми е в тези, които мислят и действат по формулата „аз избирам и си нося последиците“ (обикновено това са предприемачи, професионалисти, студенти, безработни, които обаче не се оплакват, деца).

Уча се да не поучавам. Ако в това есе не се справям добре – извинете. Приемам коментари и препоръки на gsarakostov@yahoo.com.

Нарушавам правила. Невинаги ми личи, но обичам да го правя по принцип и от сърце. Правя го и в това есе. Ако данъчните разсъждения, данни и цитати ви се сторят скучни (бих разбрал това), винаги можете да скочите направо на последната част, озаглавена „Редно ли е да плащаме данъци?“.

За връзката между периода 1989–2002 г. и въвеждането на плоския данък

Не мисля, че към края на 2002 г. аз или познатите ми колеги, клиенти или партньори сме имали определено очакване, че през 2008 г. България ще въведе плосък данък със ставка от 10% върху личните доходи.

Вярвам, че решаваща роля за промяната е изиграла развиващата се данъчна конкуренция между държавите, съчетана с убедителността и настойчивостта на икономистите, които от 2003 г. призоваваха за въвеждането на нисък плосък данък.

Погледът ми към данъците винаги е бил най-вече от гледна точка на данъкоплатеца и начина, по който в неговото битие се отразява една или друга особеност на данъчната система. Сред клиентите ми е имало и много международни компании, поради което считам, че в известен смисъл вече можем да говорим за световна данъчна система. Промяната на данъчен режим в държава, различна от България, може да се отрази и на приходите на българския фиск. И обратно.

Не съм анализирал макроикономическите аспекти на данъците – просто не съм макроикономист.

Подчертан интерес съм имал към взаимодействието между данъкоплатеца и представителите на държавните институции – как то да се облекчи, поевтини и освободи от корупционни рискове. И дори – изненада – как да стане по-естетично, по-изпипано като дизайн на софтуер и човешко преживяване.

Връщайки се назад в данъчната история, бих отбелязал следните обстоятелства, касаещи периода 1989–2002 г., които според мен в една или друга степен са подготвили почвата за въвеждането на плосък данък:

- ◆ След 1989 г. страната постепенно премина от формална данъчна система, характерна за държавна икономика с централно планиране, към реална данъчна система с обособена данъчна администрация и постепенно нарастващ капацитет за събиране на приходи от частни предприятия.
- ◆ През 1994 г. беше въведен данък върху добавената стойност с една-единствена положителна ставка – 18%. Това стана възможно благодарение на широката база за облагане. Разбирането, че облекчаването на едни заинтересовани групи данъчно задължени лица означава налагането на допълнително бреме върху всички останали, беше осъзнато и беше направен решителен политически избор в полза на неутралност в облагането и максимално широка база.
- ◆ През 1996 г. коренно се промени подходът към облагането на доходите на физическите лица. Той стана сходен с този, който прилагат повечето държави: местните лица да се облагат за глобалния си доход, а чуждестранните – за доходите от източници в страната. Преди промяната облагането на българските граждани зависеше от това дали доходът е „внесен“ в страната, което създаваше потенциал за ерозия на данъчната база.
- ◆ Хиперинфлацията от 1997 г. показва на практика, че прогресивното облагане на личните доходи в условията на променяща се среда (не задължително само инфлационна) неизбежно изисква периодични и нелеки политически решения по коригиране на скалата. Идеята да се изобрети прогресивна скала, която се базира на минималната работна заплата, не можа да се реализира в смислен модел.
- ◆ Прогресивната скала за облагане породила и друг проблем: хора, имали високоплатена работа само през даден месец, два месеца от годината, трябваше да подават годишни данъчни декларации, за да си върнат част от данъка, удържан от рабо-

тодателя по месечната скала. Това означаваше допълнителни усилия за данъкоплатеца и администрацията. При плосък данък такъв проблем не съществува.

- ◆ Въпреки че в рамките на периода 1989–2002 г. имаше моменти на повишаване и понижаване на броя и размера на ставките от прогресивната скала за облагане на личните доходи, общата тенденция и за двата параметъра беше в посока намаляване. Към 2002 г. прогресивната скала имаше четири положителни ставки (при максимален брой за периода – 8), като най-високата беше 29% (при максимална за периода – 52%).

Следващите части от това есе не са задължително подчинени на или допълващи горните съждения. Те трябва да се разглеждат единствено като описания на отделни моменти в развитието на данъчната култура в страната и свързани с тях лични размисли.

Под ръководството

България влезе в 1989 г. с конституция, според която „ръководната сила в обществото и държавата е Българската комунистическа партия“ (чл. 1, ал. 2) и „социалистическата държава съдейства за преграждането на социалистическото общество в комунистическо“ (чл. 4, ал. 2).

През януари същата година Държавният съвет прие Указ № 56 за стопанската дейност (Указ 56), който се опитваше да възстанови и регламентира частната стопанска инициатива. За първи път след десетилетия отричане на „капиталистическата система“ българските граждани можеха законно да придобиват акции и да печелят дивиденди от тях, макар и „по ред, определен от Министерския съвет“ (чл. 34, ал. 2). Указът имаше амбицията да играе ролята на търговски закон, такъв за обществените поръчки, данъчно законодателство за бизнеса и какво ли още не.

Практическото прилагане на Указа беше доста неподготвено и неясно, поне що се отнася до широката публика. Член 87 например провъзгласяваше, че „фирмите плащат данък върху добавената стойност“. Авторите на тази разпоредба явно не са имали дори и приблизителна представа какво представлява този данък и че въвеждането

му изисква (при тогавашните технологии) поне две години предварителна подготовка. В действителност данъкът започна да се прилага едва от 1 април 1994 г.

Разпоредбите, касаещи харченето на пари от държавата, не бяха много по-качествени от тези, уреждащи събирането. Член 84, ал. 2 от Указа гласеше буквално: „Държавните поръчки се възлагат с договор, включително на конкурсна основа. Те не могат да ангажират повече от 2/3 от капацитета на фирмата“. Възможностите за тълкуване на подобни разпоредби бяха огромни.

Има нещо символично във факта, че нормативен акт, приет месеци преди отстраняването на Тодор Живков от власт и подписан от самия него, съдържаше прякото данъчно законодателство за бизнеса в България през първите години от така наречения преход. Този етап завърши с една от най-острите икономически кризи в историята ни – през зимата на 1996–1997 г. Между 1989 и 1997 г. беше загубено ценно време за важни институционални реформи.

Указ 56 въплъщаваше една противоречива политическа и правна култура, чиито носители изглеждаха готови на всичко, за да запазят своята ръководна роля в обществото и икономиката независимо под каква форма. Хора, които дълги години призоваваха към борба с „капиталистическата система“, изразиха амбиции да ръководят завръщането на страната към нея. Казвам това, без да ги обвинявам, а по-скоро с известно съжаление, че нямаше добре подготвена алтернатива. Или поне тя не успя да се наложи.

Кипи безсмислен труд

През лятото на 1992 г. между МВФ и Министерството на финансите се водеше дискусия за ролята на данъчната декларация в данъчния процес. Към този момент тази роля беше ограничена. Например чл. 35, буква „б“ от тогава действащия Закон за данък върху общия доход гласеше: „Данъците се определят от данъчен орган и се съобщават на данъкоплатеца с отделни съобщения, когато се определят по декларации“. Тоест, получавайки декларацията, чиновниците я проверяваха за аритметични грешки и ако такива нямаше, изпращаха на данъкоплатеца съобщение колко данък дължи (сумата, разбира се, съвпадаше с декларираното от самия него). Именно съобщението

беше правното основание за плащане на данъка. Самата декларация – не.

Експертите от МВФ предложиха да се премахне процедурата по изпращане на съобщения, тъй като тя не добавя стойност към данъчния процес, а само увеличава административните разходи и забавя плащания към бюджета. В случай на математическа грешка в декларацията, изтъкваха те, най-разумно би било администрацията да изпрати на данъкоплатеца съобщение за нея и да поиска корекция. Това биха били малък процент декларации. Данъчните измами (декларации без математически грешки, но с некоректно деклариранни входящи данни) можеха да се установяват чрез ревизии и проверки, като за измамите се търси и наказателна отговорност. За ревизиите и проверките администрацията имаше пет години.

Дискусията се водеше в контекста на ДДС, който предвиждаше месечни декларации, поради което в случая административните разходи за традиционните „съобщения“ биха били твърде значителни в сравнение с годишно декларираните данъци.

За моя изненада опитни български юристи, заемащи влиятелни позиции, се противопоставиха на предложението на МВФ независимо от убедителните аргументи и световните практики. И изглеждаха непреклонни. Не можело данъкоплатецът сам да си определя данъка, това било работа на държавата, а и не бивало да се нарушават традициите. За известен период това постави под съмнение подкрепата на МВФ при въвеждането на ДДС в България. Въпросът трябваше да бъде отнесен към министър (друга българска традиция, която май все още се следва). За около месец нямаше отговор дори от него. Накрая на въпрос, започващ с фразата: „Ще тръгваме ли срещу световната практика“, писмената резолюция гласеше: „По-добре не“.

Когато изгодна продажба води до загуба

Според един от възприетите през 1992 г. данъчни стимули за малкия бизнес юридическите лица без държавно или общинско участие дължаха 30% данък върху печалбата, ако тя беше до 1 млн. лв. (чл. 87, ал. 4, т. 1 от Указ 56). В случай на по-голяма печалба данъкът ставаше 40% и тази ставка се прилагаше спрямо цялата облагаема печалба. Никой не беше помислил за граничните случаи. За

илюстрация: ако годишна облагаема печалба от 999 999 лв. се увеличи с 2 лв. (например поради успешна продажба на дребно в последния работен час от годината), нарасналото данъчно задължение би оцетило предприятието много пъти повече, отколкото би била ползата от допълнителната печалба. По-конкретно, щетата би била 99 998 лв. На професионален език данъчното бреме върху въпросните 2 лв. допълнителна печалба от продажбата би било 4 999 900%. Подобна недомислена система, освен че изглеждаше като израз на неуважение към обществото, определено не стимулираше предприятията да декларират цялата си облагаема печалба, особено ако тя не превишаваше с много сумата 1 млн. лв.

Идеята да се стимулира малкият бизнес чрез по-ниска данъчна ставка в крайна сметка се оказа непрагматична и от много години не се прилага в България.

По-малко ставки – по-добри избори

Значително намаляване на броя на данъчните ставки беше извършено в областта на косвените данъци в първите години на прехода.

Наследеният от централно планираната икономика данък върху оборота прилагаше над 40 ставки, като сферата на услугите почти не попадеше в обхвата на този данък. Какъв беше замисълът на тази сложна система? Никакъв разумен замисъл нямаше.

При държавната икономика данъците до голяма степен бяха формалност. Ако всяко производство се притежава от държавата, която определя и цени, и заплати, а „всеки работоспособен гражданин е длъжен да се занимава с общественополезен труд“ (чл. 59, ал. 1 от Конституцията от 1971 г.), може да се управлява и без данъци. Когато всичко е държавно, няма какво да се дели (разбира се, ако хората са законопослушни и търпят това положение). В такава система дори гражданите, желаещи да напуснат територията на държавата, се нуждаеха от нейното разрешение („изходна виза“), т.е. и те самите в известен смисъл бяха третирани като държавна собственост.

Многобройните ставки на данъка върху оборота бяха резултат на непазарни политически решения. Развитието на свободното предприемачество обаче изискваше много по-неутрална данъчна система. Тя не трябваше да изкривява цените и да влияе на изборите,

които ежедневно правят милиони производители и купувачи. Най-после беше осъзнато, че качеството на тези стопански избори е много по-важно за икономиката от представата на (избраните в други избори) политици за това кое колко трябва да струва на потребителите. С либерализирането на цените в България първо беше намален броят на ставките на данъка върху оборота до три положителни – 2, 10 и 22%, а след това, на 1 април 1994 г., беше въведен данък върху добавената стойност (ДДС) с една-единствена положителна данъчна ставка – 18%. Тази прагматична система издържа до края на 2002 г.

Под прикритие

През 2002 г. Законът за ДДС бе променен по начин, който по същество въведе занижена данъчна ставка за определени туристически услуги, касаещи предимно чуждестранни туристи, почиващи в България (измененията в чл. 91д, ал. 2 и чл. 91к, ал. 4 и 5, изменени с ДВ, бр. 117 от 2002 г.). Промените влязоха в сила от 1 януари 2003 г.

Интересното тук е, че вместо да се въведе намалена данъчна ставка от 7% и да се покаже ясно политическата воля на Народното събрание за по-облекчено облагане на определени туристически услуги, с 35% беше намалена данъчната основа, върху която се прилагаше положителната данъчна ставка от 20%, която (вече само формално) си оставаше единствена. Така въпросните услуги (уж) се облагаха с 20%, но върху 35% от базата, която иначе би било естествено да се обложи цялата.

Трябва да се отбележи, че към онзи момент занижени ставки по ДДС за туристически услуги прилагаха повечето държави с туристически дестинации, конкуриращи България. Те обаче бяха открито оповестени.

Представям този момент от миналото, без да давам морална оценка. Това се случува, стори ми се интересно, може би има смисъл да не се забравя.

Хиперполитика

Вярвам, че е интересно да си припомним как се промени месечното подоходно облагане от януари до юни 1997 г. (сумите са в неденоминирани левове):

Януари 1997 г.

Месечен доход	Данък
до 3500 лв.	необлагаеми
от 3500,01 до 4000 лв.	18% за горницата над 3500 лв.
от 4000,01 до 5000 лв.	90 лв. + 20% за горницата над 4000 лв.
от 5000,01 до 10 000 лв.	290 лв. + 24% за горницата над 5000 лв.
от 10 000,01 до 20 000 лв.	1490 лв. + 28% за горницата над 10 000 лв.
от 20 000,01 до 40 000 лв.	4290 лв. + 32% за горницата над 20 000 лв.
от 40 000,01 до 80 000 лв.	10 690 лв. + 38% за горницата над 40 000 лв.
от 80 000,01 до 240 000 лв.	25 890 лв. + 44% за горницата над 80 000 лв.
над 240 000,01 лв.	96 290 лв. + 50% за горницата над 240 000 лв.

Юни 1997 г.

Месечен доход	Данък
до 50 000 лв.	необлагаеми
от 50 001 до 60 000 лв.	20% за горницата над 50 000 лв.
от 60 001 до 80 000 лв.	2000 лв. + 22% за горницата над 60 000 лв.
от 80 001 до 160 000 лв.	6400 лв. + 24% за горницата над 80 000 лв.
от 160 001 до 320 000 лв.	25 600 лв. + 28% за горницата над 160 000 лв.
от 320 001 до 640 000 лв.	70 400 лв. + 32% за горницата над 320 000 лв.
от 640 001 до 1 280 000 лв.	172 800 лв. + 36% за горницата над 640 000 лв.
над 1 280 000 лв.	403 200 лв. + 40% за горницата над 1 280 000 лв.

Може да се добави, че от февруари до май 1997 г. действаше друга скала, различна от представените две, при която необлагаемият месечен доход беше 25 000 лв.

Може да се забележи, че през юни 1997 г. в прогресивната скала вече има една ставка по-малко спрямо януари същата година.

Очевидно е, че промените са изисквали както интензивни изчисления, така и бързи политически решения.

Редно ли е да плащаме данъци?

Някъде в началото на нашия век в общественото пространство се появи званието „Данъкоплатец на годината“. Отначало присвояването му се правеше по инициатива на регионалните данъчни дирекции, а от 2002 г. започна да се връчва и на централно ниво, с широко отразяване в медиите. Критериите бяха размер на внесени данъци и липса на данъчни нарушения. Обикновено големите награди се печелеха от големи търговски дружества.

Не искам да кажа нищо лошо за компаниите и личностите, спечелили тази награда. Но се замислям за нейния смисъл. Действително ли да си платил най-много данъци и да си спазвал данъчните правила, е повод за празнуване или получаване на специално отличие?

В английския език понасянето на данъчно бреме често се изразява с глагола *suffer* (страдам) – *suffer tax*. Счита се за напълно допустимо да опитваш да намалиш това бреме, стига да не нарушаваш буквата и духа на данъчния закон.

Многократно съм ставал свидетел на недоумение от страна на чужденци, че в България има такава награда. На някои им е изглеждало все едно болница награждава най-настрадалия се през годината пациент. Стратегически чуждестранни инвеститори са били обърквани от пожелания в духа на: „Тази година – инвеститор на годината, до година – данъкоплатец на годината“.

Разбирам и аргументите „за“ подобна награда, но все пак си мисля, че тези „против“ са по-силни.

Размислете за моралните аспекти на данъчното облагане ми припомниха една колегиална дискусия от периода непосредствено след приемането на Конституцията от 1991 г. Нейният чл. 13, ал. 2 гласи, че „традиционна религия в Република България е източноправославно-

то вероизповедание“ (тук не коментирам доколко тази разпоредба е оправдана). В хода на дискусиата спонтанно се роди идеята да предложим на ръководството на Министерството на финансите на всяка официална бланка на данъчната администрация да се отпечата известният библейски постулат „Кесаревото – кесарю, Божието – Богу“. Това в крайна сметка не се прие – вероятно е изглеждало като твърде религиозна проява за една светска институция.

Все пак полезно е да се замислим над неопределения отговор на въпроса „Редно ли е да плащаме данъци кесарю?“, който се предлага в Библията („Отдайте кесаревото кесарю, а Божието – Богу“). На мен този отговор ми звучи като „Зависи“. Има смисъл. Добрият гражданин не е този, който безкритично изпълнява всяко задължение, наложено с нормативен акт, а този, който се чувства съотговорен за действията на държавата, извършвани и от негово име. Иначе не бихме оправдали амнистията, обявена на 8 септември 1944 г. и освобождаваща от отговорност хората, нарушили дискриминационните данъчни разпоредби, облагащи единствено евреите в България.

Истинският данък не включва само парите, които можем да преведем по сметка на бюджета, но и усещането за съпричастност към това, което държавата прави от наше име, и най-вече – откритото изразяване на честна позиция спрямо него. Вярвам, че развиващите се информационни технологии ще позволяват на все повече хора да извършват това себеизразяване по все по-видим, организиран и достоен (неанонимен) начин. Вярвам, че скоро ще възникнат нови форми на общественно-политическо творчество, далеч от субсидирани партийни кабинети и официални държавни институции. Нашата идентичност не се определя от пръстовите ни отпечатащи, нито от ириса на очите ни, нито от IP адреса на компютъра ни, а от това, което извършваме спрямо другите хора. Делата, зад които заставаме с името и лицето си. Дела, които вече могат да се документират в момента на тяхното извършване. Става все по-очевидно, че има остра нужда от дълбоки промени в обществения ни живот – промени, които съвременните държави не изглеждат способни да реализират.

Може би днес подобни разсъждения звучат отвлечено и утопично. Но искам в самия край на това есе да предложа на всеки заинтересован да прочете или да види и чуе това, което за себе си определям като символичен Парад на победата в Студената война –

речта на американския президент пред съветски студенти в Москва на 31 май 1988 г., и в частност частта, в която Роналд Рейгън описва революцията, притежаваща потенциал да обединява, вместо да разделя хората (това е почти в самото начало). Именно на тази революция дължим факта, че днес въпросната реч е на няколко клика от всеки от нас и дори няма нужда да пращам линк (за онова време подобна достъпност звучеше като научна фантастика).

Разбирам фона от скептицизъм, който светва веднага щом чуем политик (а в случая – и актьор) да чете красиво формулирана реч. Скептицизмът е здравословен. Позволих си да насоча вниманието на уважаемите читатели към този фрагмент от политическа реч, защото вярвам, че с изречените думи биха се съгласили и личности като Чаплин и Пастернак. Надявам се списъкът да е много по-дълъг.

Плоският данък – кулминация на прагматични данъчни реформи

Георги Ангелов

Лутането в зората на прехода

Преходът в Източна Европа започна през 1989 г., като някои страни от региона бяха подготвени – поне в известна степен – за предизвикателствата, които ги очакват. В Полша например икономическата мисъл отдавна обсъжда проблемите на социалистическата икономика, което позволява на Лешек Балцерович да подготви и да приложи реформаторска икономическа програма още в първите месеци на прехода. Подобно е положението в Чехия, където Вацлав Клаус десетилетия наред защитава реформаторски курс и след падането на комунизма успява да го приложи на практика. По-късно подобно развитие следва Естония, водена от Март Лаар.

Характерно за страните от Централна Европа, както и за балтийските страни е силната обществена подкрепа за реформи в посока към свобода, демокрация и пазарна икономика – особено в първите години от прехода. В някои от бившите социалистически страни консенсусът за реформи е толкова силен, че реформите в началото получават подкрепа дори и от отиващите си бивши комунистически партии. В същото време още по време на комунизма възникват искания за реформи, обменят се идеи със Запада и се оформят по-реформаторски групи сред учените икономисти. Така в началото на прехода в Централна Европа и Прибалтика се получава успешна спойка между силна обществена подкрепа за реформи и подготвени хора, които знаят какви реформи са нужни и могат да ги проведат.

Съвсем не така стоят нещата в страните, които са по-отдалечени от Запада, включително на Балканите и в повечето бивши съветски републики, особено в Азия. Нито обществената подкрепа за реформи

е достатъчно категорична, нито има подготвени реформаторски идеи и хора, които да проведат бързи и радикални реформи.¹ Така в страни като България, Румъния, Албания, Украйна и много други започна едно „лутане“ повече на принципа проба и грешка, отколкото въз основа на ясна и целенасочена стратегия. В случая с България бяха направени всички възможни грешки – с цената на големи щети и страдания – преди политиките да се насочат в правилна посока.

Докато в успешните страни финансовата и макроикономическата стабилизация бяха постигнати още в първите години, дори месеци, на реформите, в България агонията продължи почти цяло десетилетие. До 1997 г. страната страдаше от висока инфлация и дори хиперинфлация, постоянна обезценка на валутата и бягство на капитали, големи дефицити и огромни дългове, периодичен дефицит на основни стоки. Докато по-успешните страни започнаха реструктурирането и приватизацията на държавни предприятия още в началото на прехода, в България се правеха опити да се продължи съществуването на държавната икономика – с цената на огромни бюджетни субсидии, брутално източване и в крайна сметка фалит на множество компании.

Същото се случи и в данъчната политика. В началото на 90-те години се заложи на високи преки данъци, включително и на силно прогресивен данък върху доходите. Така например през 1993 г. облагането на доходите се извършваше по скала за облагане с девет различни ставки – между 20 и 52% (в допълнение на това се налагат и високи социални осигуровки). Печалбите на фирмите се облагат с над 40% плюс допълнителни вноски към общините, достигащи 10% по Указ № 56. Данъчната система се използва и за неконвенционални цели – например чрез „данък върху нарастването на средствата за работна заплата“ се цели ограничаване на увеличението на заплатите, за да се намали инфлацията.

С прогресивни данъци и ставки, достигащи 50% от доходите и печалбите, обаче нито бюджетът се напълни, нито се ограничи социалното неравенство, нито се насърчи икономическото развитие. Всъщност резултатът беше точно противоположен. Именно в този период на високи и прогресивни данъци икономиката беше в почти постоянна криза и депресия, възникна огромно социално разсло-

¹ Вж. например (само)критичния поглед на Румен Аврамов в „Пари и де/стабилизация в България 1948–1989“ (София, Сиела, 2008).

Данъчна таблица за облагане на доходите, 1993 г.

Месечен доход (лв. преди деноминацията)	Данък
до 1250 лв.	необлагаеми
от 1250,01 до 2000 лв.	150 лв. + 24% за горницата над 2000 лв.
от 6000,01 до 12000 лв.	1110 лв. + 28% за горницата над 6000 лв.
от 12 000,01 до 20000 лв.	2790 лв. + 32% за горницата над 12 000 лв.
от 20 000,01 до 40 000 лв.	5350 лв. + 36% за горницата над 20 000 лв.
от 40 000,01 до 80 000 лв.	12 550 лв. + 40% за горницата над 40 000 лв.
от 80 000,01 до 125 000 лв.	28 550 лв. + 44% за горницата над 80 000 лв.
от 125 000,01 до 225 000 лв.	48 350 лв. + 48% за горницата над 125 000 лв.
над 225 000 лв.	96 350 лв. + 52% за горницата над 225 000 лв.

Източник: Закон за данък върху общия доход (отм.), чл. 4 (изм. – ДВ, бр. 23 от 1993 г., в сила от 1 март 1993 г.).

Бележка: През 1999 г. се извършва деноминация на парите, според която 1000 стари лева се заменят с 1 нов лев.

ние, а избягването на данъци се превърна в национален спорт. Сивата икономика през 90-те години фрапантно се разрасна, достигайки според различни изследвания между 35 и 40%², в голяма степен заради укриването на данъци и осигуровки (включително масово неиздаване на фактури и касови бележки, работа без трудов договор, поголовно плащане в брой, използване на „дупки“ и изключения в данъчното законодателство).

Лошите икономически резултати и провалът на много политики в първите години на прехода предизвикаха преосмисляне. След хиперинфлацията беше въведен валутен борд, левът стана стабилен и

² Вж. например *Schneider, Friedrich, Robert Klinglmaier*. Shadow Economies around the World: What Do We Know? – IZA DP, No. 1043, 2004, Institute for the Study of Labor.

конвертируема валута. След разграбването и техническия фалит на държавните предприятия започна приватизация. След мащабно трупане на дефицити и дългове бюджетът беше балансиран и дългът намален. След банковата криза банковата система беше реформирана и приватизирана. След средата на 90-те години правителствата започнаха активно да привличат чужди инвестиции.

Макар и плахо, започнаха по-прагматични данъчни реформи и модернизация на данъчната система. Повишаването на данъчната събираемост не можеше да се реализира без намаление на данъчните ставки и опростяване на данъчната система, включително ограничаване на „дупките“ в данъчните закони. Нещо повече, насърчаването на частния сектор и привличането на инвестиции също изискваха реформи и намаление на ставките по преките данъци, тъй като много други страни предлагаша значително по-добри данъчни условия. През 1994 г. беше въведен ДДС, а максималната ставка за доходите беше намалена от 52 на 50% – символична първа стъпка към данъчната реформа.

В началото на 1997 г. данъкът върху печалбата беше на ниво от 40%, облагането на доходите беше със ставки между 20 и 40%, а осигурителните вноски – 44%. При косвените данъци ДДС беше в размер на 22%, а приходите от акцизи се доминираха от облагане на горивата. Така след първоначалните крайности с прекомерно високи данъчни ставки постепенно беше зададена тенденция за намаление на преките данъци. Прагматизмът започна да оказва положително, макар и ограничено влияние върху данъчната система.

Ускоряване на реформите след 1997 г.

„Лутането“ на прехода – и опитите реформите да бъдат избегнати – доведе до хиперинфлация, рязка обезценка на валутата и спестяванията, банкова криза, икономическа криза, повсеместна сива икономика, нужда от външна помощ от МВФ. Това формира подкрепа за по-реформаторска икономическа и данъчна политика. Факт е, че истинските дълбоки реформи в българската икономика започнаха след 1997 г.

След загубено почти цяло десетилетие сега България трябва да се конкурира с много по-напредналите страни от Централна Евро-

па и Прибалтика. За привличане на чужди и насърчаване на местните инвестиции данъците имат важно значение, особено облагането на печалбите. Неслучайно първоначалните усилия бяха концентрирани върху намаление на данък печалба – от 1998 г. всяка година ставките бяха намалявани, като кумулативното намаление достигна почти 1/3 (до 28%) през 2001 г.

Останалите данъци също бяха реформирани и намалени, но с далеч по-бавни темпове. При данъка върху доходите намалението беше символично, с 2 процентни пункта, но системата беше опростена, като броят на данъчните ставки намаля от 7 на 4. Осигуровките първо бяха увеличени заради здравната реформа, след което намаляха при пенсионната реформа, макар и малко. ДДС също падна до 20%. Като цяло през 1997–2001 г. тенденцията за намаление на преките данъци се запази и значително се ускори, що се отнася до облагането на печалбите. Икономическите реформи заедно с фокуса върху облагането на фирмите даде резултат – през 2000 г. чуждите инвестиции за първи път в историята надхвърлиха 1 милиард евро.

След 2001 г. намалението на корпоративните данъци продължи с цел увеличение на инвестициите и ускорен икономически растеж. Обаче в резултат на това се получи значителна разлика между облагането на фирмите и облагането на физическите лица, създаваща стимули и възможности за данъчен арбитраж. За едноличните търговци стана по-изгодно да се регистрират като фирми, за личните доходи възникна стимул да се декларират като фирмени печалби. Укриването на доходи и недеklarираният труд продължиха да тежат на данъчната система и увеличиха натиска за намаляване на облагането на доходите – така данъкът върху доходите също намаля по-значително и достигна ставки между 15 и 29% през 2003 г. Осигуровките обаче не се променяха и останаха на високи нива от 42,7% до края на 2005 г.

Плоският данък като кулминация на реформите

В резултат на икономическите и данъчните реформи България започна да напредва и лека-полека да се възстановява от икономическите спадове в първото десетилетие на прехода. Другите бивши социалистически страни обаче бяха далеч по-напред в реформите –

дотогава, че си осигуриха членство в Европейския съюз (от 2004 г.), което действаше като допълнителен стимул за инвестиции и икономически растеж. Много страни от региона бяха по-напреднали и с данъчните реформи. България изоставаше в съревнованието и трябваше да ускори темпото, да предприеме нещо по-радикално, за да се опита да скъси разликата.

Подобряването на средата за бизнес вървеше бавно и трудно, както повечето институционални реформи. Реформите в държавния сектор срещаха силна съпротива, а увеличението на бюджетните приходи заради икономическия растеж даваше достатъчно ресурси и комфорт за публичния сектор. Всъщност вдигането на акцизите заради европейските изисквания можеше да раздуе още повече и без това раздутия и неефективен държавен сектор с негативни ефекти върху икономическото развитие.

Именно в тази среда през 2003 г. изготвих алтернативен бюджет, целта на който беше да посочи алтернативата – повече реформи, по-ефективно харчене на бюджета при ниски данъци от 10% и ускорен икономически растеж (алтернативният бюджет се превърна в ежегодна инициатива на Института за пазарна икономика). През март 2004 г. над 100 икономисти, анализатори, финансисти и интелектуалци изпратиха отворено писмо до министъра на финансите, настояващо за въвеждане на единна ставка от 10% за облагане на доходи, печалби и осигуровки³, а през август започна редовното издаване на бюлетин за ниски данъци, наречен „Плосък данък“, в който се публикуваха анализи и аргументи в полза на данъчната реформа. Идеята за 10% данък звучеше радикално и в началото беше подкрепяна от ограничен кръг хора, но именно защото беше толкова радикална, тя предизвика ожесточен публичен дебат.

Същевременно плоският данък започна да се разпространява в множество страни от региона. Плосък данък въведеха реформаторски страни като Естония и другите балтийски републики, но също така и държави, борещи се с масово избягване на данъците, като Русия. Ефективността на плоския данък както за събираемостта на приходите, така и за насърчване на инвестициите, заетостта и икономиката доведе до бързото му разпространение. Почти всяка година плосък

³ Вж. Отворено писмо до Милен Велчев, 19 март 2004 г., ИПИ.

данък се въвеждаше в някоя страна от региона – Румъния, Словакия, Грузия, Македония, Сърбия, Албания, Черна гора, Унгария и т.н.

България, както винаги, не беше сред първите, въвели плосък данък, но масовото разпространение на идеята започна да я прави по-атрактивна и на местна почва. Нещо повече, въвеждането на плосък данък в почти всички съседни страни и страни от региона водеше до конкурентен натиск – още повече че около България бяха въведени и най-ниските ставки, между 9 и 16%. България се конкурираше със страните от региона за привличане на инвестиции и не можеше да си позволи да изостава твърде много в данъчните реформи, още повече че беше изостанала в много други отношения.

Един допълнителен фактор изигра ключова роля в данъчната реформа – бюджетното салдо. Въпреки последователните намаления на преките данъци (или може би точно заради тях) приходите в държавния бюджет консистентно растяха по-бързо от предвиденото и след 2002 г. се отчитаха нарастващи бюджетни излишъци. Положителното бюджетно салдо създаваше буфер, възможност да се ускори данъчната реформа, без да се рискува бюджетен дефицит. Това беше важно, тъй като до 2007 г. България имаше споразумение с МВФ, а Фондът се противопоставяше на резки данъчни реформи, особено ако заплашват с голяма загуба на приходи.

Постепенното намаление на данъчните ставки върху печалбите в периода след 1997 г. доведе до интересното наблюдение, че по-ниските данъчни ставки не водят до пропорционално намаление на приходите. Всъщност в някои години дори се отчиташе увеличение на данъчните приходи въпреки намалението на данъчната ставка (например 2001 и 2003 г.). Това започна да става тенденция след 2004 г., като приходите от корпоративния данък редовно надхвърляха прогнозите в бюджета. През 2005 г. приходите се увеличиха въпреки значителното намаление на данъчната ставка до 15%.

Още в началото, при формулирането на идеята за 10% плосък данък, беше заложена концепцията, че данъкът трябва да бъде достатъчно нисък, за да тежи малко на данъкоплатците и да стимулира плащане – като съответно осигурява достатъчно ресурси за държавния бюджет. Ставката от 10% изглеждаше именно такава златна среда, още повече че изследванията на колеги икономисти (Лъчезар Богданов например) показваха, че укриването на печалби, например чрез

фалшиви фактури, струва около 8–10%, т.е. една 10-процентна ставка би премахнала стимулите за укриване на печалби и би увеличила значително облагаемата база. Така с ниска ставка държавата би могла да получава същите – или по-високи – приходи, като същевременно насърчи инвестициите и развитието.

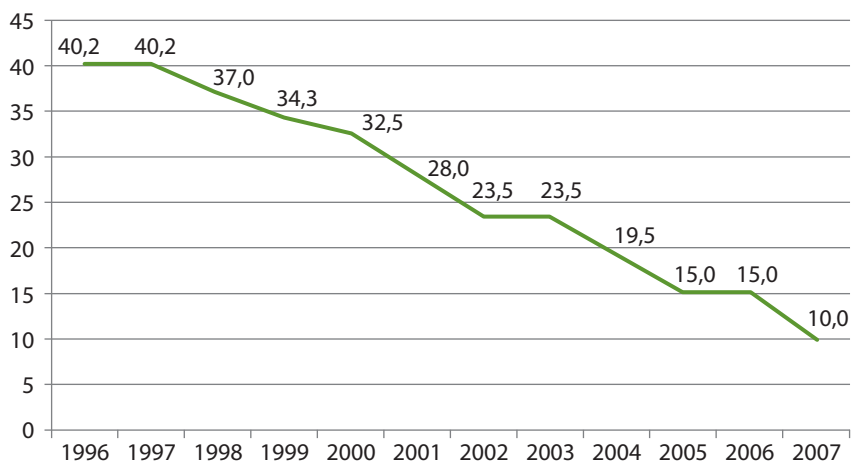
В началото на 2006 г. не беше намален нито данъкът върху печалбата, нито данъкът върху доходите – но не защото новото правилство беше спряло данъчната реформа. Всъщност в някаква степен по идеологически причини, но най-вече по прагматични съображения беше взето решение да се намали осигурителното бреме, защото това беше най-голямата тежест на пазара на труда. От началото на 2006 г. то беше намалено значително, с цели 6 процентни пункта, от 42,7 на 36,7%. Въпреки това сериозно намаление, в края на годината приходите от осигуровки спаднаха минимално и бяха със 6,6% повече от планираното, а излишъкът се увеличи отново. Намалението на осигуровките беше подкрепено от ЕС като начин за намаление на сивата икономика и от МВФ като начин за подобряване на конкурентността и задържане на растежа на заплатите.

Обаче, когато в края на 2006 г. парламентът гласува въвеждане на 10% данък печалба, МВФ беше против с опасението, че това ще намали бюджетния излишък и ще насърчи дефицита по текущата сметка.⁴ На този етап обаче България вече нямаше нужда от външно финансиране и влиянието на Фонда не беше толкова силно, че да спре реформата. Нещо повече, и сред икономистите, и в парламента имаше консенсус за правилността на мярката, а Министерството на финансите беше сравнително спокойно заради излишъците и наблюдаваните преизпълнения при предишни данъчни намаления.

Резултатите изненадаха всички – както песимистите, така и оптимистите: 2007 г. донесе не спад, не дори запазване, а огромен растеж на приходите от данъка върху печалбата (39% спрямо предходната година), както и значително надхвърляне на прогнозите на Министерството на финансите (27% преизпълнение за този данък). Бюджетният излишък се увеличи въпреки значителните извънредни разходи в края на годината. Причините са комплексни: както самата данъчна

⁴ Вж. например МВФ vs. Орешарски. Раздор на прощаване. Фондът скочи срещу намалението на данъка за бизнеса и увеличението на заплатите. – Стандарт, 27 окт. 2006.

Фиг. 1. Данък печалба по години (%)



Източник: Държавен вестник, данъчни закони.

ставка, която драстично ограничи стимулите за укриване на доходи, така и оптимизмът, предизвикан от началото на членството в ЕС и увеличението на преките чуждестранни инвестиции, които поставиха рекорд за всички времена (9 милиарда евро за една година).

В края на 2007 г. за пореден път правителството разпредели допълнителни разходи в края на годината – т.нар. харчене на излишъка. Става въпрос за допълнително одобрени разходи, които се усвояват в последните дни на годината, често за спорни и неефективни харчове, включително 13-и заплати в държавния сектор, субсидии и покриване на загуби на държавни предприятия, средства за общини, капиталови разходи и пр. Това постави ребром въпроса дали има смисъл подобно допълнително извънбюджетно харчене и не е ли по-добре средствата да се насочат към реформи, включително общо намаление на данъци.

При косвените данъци ръцете на правителството бяха в голяма степен вързани заради съществуващите минимални европейски ставки за акцизите (които всъщност изискваха увеличение на ставките в България) и важноста на ДДС като основен приходоизточник за бюджета. Не на последно място, многобройни изследвания от този период показваха, че преките данъци имат по-голямо влияние върху

икономическата активност и стимулите.⁵ Така че съвсем естествено фокусът се насочи към преките данъци.

След успешното намаление на корпоративния данък до 10% възможностите се сведоха до намаление на осигуровките (които вече веднъж бяха намалени от началото на 2006 г.) или намаление на данъка върху доходите (който не беше променен значително вече няколко години поред). Възможен беше и смесен вариант – намаление както на данъка върху доходите, така и на осигуровките. Везните натежах в посока на сериозна реформа в данъка върху доходите, а именно въвеждане на 10% ставка за облагане (плосък данък).

За този избор влияние със сигурност оказва успехът с 10-процентния данък върху печалбите, както и опасенията, че прекалено голямата разлика между облагането на печалби и доходи би създавала арбитраж, т.е. деклариране на лични доходи като печалби. Нещо повече, бързото разпространение на плоския данък в страните от региона също подкрепяше действия в тази посока. Членството в ЕС отвори пазара на труда за българските граждани и намаляването на данъчното облагане беше един от малкото механизми за ограничаване на емиграцията сред високообразовани и търсени професионалисти (включително лекари, IT специалисти и др.).

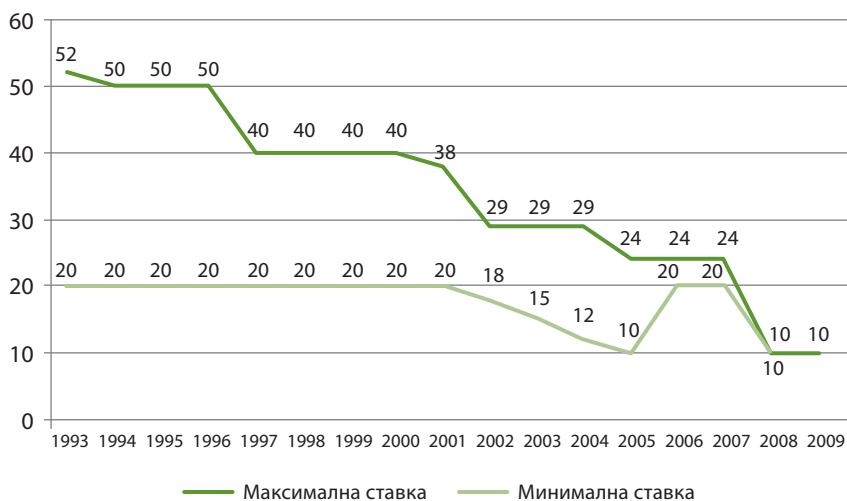
В допълнение осигуровките имат твърде голяма тежест в приходната част на бюджета и промяната им среща сериозна съпротива. Въпреки това изненадващо в края на 2007 г. парламентът гласува както въвеждане на 10-процентна ставка за данъка върху доходите, така и намаление на осигуровките. След прегласуване намалението на осигуровките отпадна – по-точно беше отложено за средата на 2008 г., и то при условие, че бюджетният излишък е по-висок от планираното (той беше по-висок и осигуровките бяха намалени, макар и само с 3 процентни пункта).

При въвеждането на 10% облагане на доходите възникна въпросът как да се гарантира, че всички ще спечелят от данъчната реформа, тъй като рязкото намаление на ставката беше комбинирано с премахване на необлагаемия минимум и за една малка група от хора мо-

⁵ Вж. например *Lucas, Robert E. Macroeconomic Priorities, Presidential Address delivered at the one-hundred fifteenth Meeting of the American Economic Association, January 4, 2003, Washington, DC. – American Economic Review, 93(1), pp. 1–14.*

жеше да се регистрира спад на разполагаемия доход. Решение беше намерено под формата на пакет от социални мерки, договорени от синдикатите, работодателите и правителството, включително изпреварващо повишение на ниските доходи в държавния сектор, по-бързо повишение на минималната заплата, договаряне на значително по-високи минимални осигурителни прагове, повишение на социалните плащания, намаление на осигуровките (плюс допълнителни разходи в края на годината заради поредното харчене на част от излишъка). Отделно, в динамичен порядък, всяко увеличение на доходите вече започна да се облага само с 10% и тъй като ниските доходи растат най-бързо, те също бързо се възползваха от предимствата на ниската ставка. В крайна сметка плодовете на данъчната реформа достигнаха до всички работещи – неслучайно през 2008 г. неравенството намаля (измерено като съотношение между доходите на най-богатите и най-бедните 20%).⁶

Фиг. 2. Максимална и минимална пределна ставка по данъка върху доходите (%)



Източник: Държавен вестник, данъчни закони.

⁶ През 2007 г. съотношението е 7,8, след което спада на 6,8 през 2008 г. и на 5,9 през 2009 и 2010 г. – Евростат, Inequality of income distribution S80/S20 income quintile share ratio.

Заклучение: прагматичният „плосък“ данък

През 2007–2008 г. беше въведена единна ставка за облагане на доходите и печалбите от 10% (или „плосък данък“), но както се вижда, това е само последният етап от една дългогодишна данъчна реформа, която продължава без прекъсване при многобройни и диаметрално различни правителства цяло десетилетие и половина. Всяка стъпка от реформите през този период е основана на прагматични съображения, свързани с намаляване на сивата икономика, увеличаване на събираемостта на данъците, насърчаване на инвестициите, икономическия растеж и пазара на труда. По същите прагматични съображения всяка отделна стъпка на реформата е сравнително малка и обикновено ограничена до един-единствен данък с цел да се избегнат рискове за данъчните приходи и да се гарантира положително бюджетно салдо.

Макар и твърде бавен, този подход на данъчни реформи се оказва изключително успешен и устойчив именно поради обстоятелството, че е базиран на рационални и прагматични основи. Заслужава си да запазим този прагматичен подход, и то не само в данъчната политика, за да избягваме фатални грешки в бъдеще.

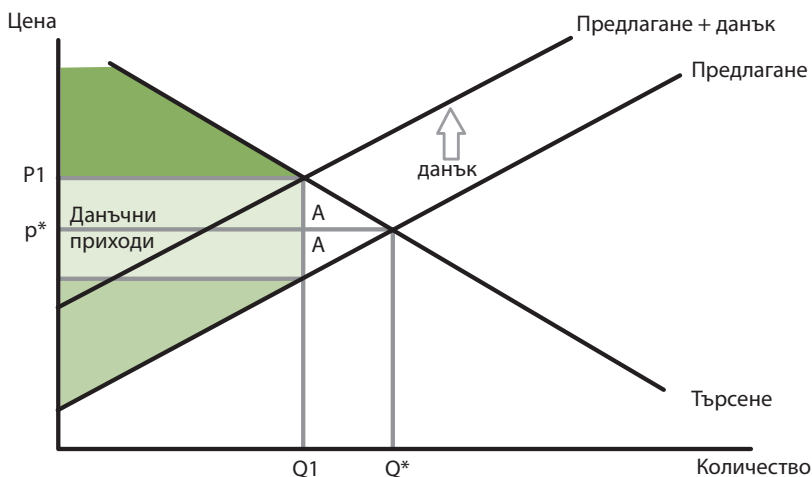
Плосък данък и корпоративно облагане

Калоян Стайков

Данъчна политика и икономическо развитие

Създаването на добре работеща данъчна система е изправено пред множество предизвикателства, сред които и редица конюнктурни, но две от тях са основополагащи. Първото е свързано със събирането на данъчни приходи по най-ефективния възможен начин чрез минимизиране на страничните ефекти от данъчното облагане под формата на загуба от икономическа неефективност (deadweight loss). В случая с налагането на данък върху корпоративната печалба тези изкривявания са свързани както с разминаване между търсенето и предлагането, така и с избора на мястото и размера на дадена

Фиг. 1. Загубата от икономическата неефективност (deadweight loss) на данъчното облагане представлява загубата за потребителите и производителите, представена от площта на фигурите А и Б



Източник: ИПИ.

инвестиция, на източниците и използването на финансите, на правната форма на юридическия субект. Тези изкривявания са обект на редица изследвания през годините и могат да бъдат илюстрирани в силно опростен вариант на фиг. 1.

Второто предизвикателство възниква от връзката между личните и корпоративните доходи и по-конкретно – от възможността за избягване на данъци чрез деклариране на различен вид доход. Така например, ако даден предприемач има възможност да класифицира доходите си като корпоративни вместо като лични, това би позволило облагането им с корпоративен данък вместо със социални осигуровки и данък върху доходите на физически лица и в крайна сметка – намаляването на задълженията към държавния бюджет. Именно това е и една от причините за намаляването на ставката на данъка върху доходите на физически лица в България през 2008 г. до нива, които са близки до ставката на корпоративния данък, тъй като се наблюдава засилено деклариране на корпоративни вместо на лични доходи.

Таблица 1. Разлика между ставките на корпоративния данък и данъка върху доходите на физическите лица

Година	Корпоративен данък	Максимална ставка на данъка върху доходите на физически лица	Разлика (процентни пункта)
1997	40,2%	40,0%	-0,2
1998	37,0%	40,0%	3,0
1999	34,3%	40,0%	5,7
2000	32,5%	40,0%	7,5
2001	28,0%	38,0%	10,0
2002	23,5%	29,0%	5,5
2003	23,5%	29,0%	5,5
2004	19,5%	29,0%	9,5
2005	15,0%	24,0%	9,0
2006	15,0%	24,0%	9,0
2007	10,0%	24,0%	14,0
2008	10,0%	10,0%	0,0

Източник: Закон за корпоративното подоходно облагане, Закон за данъка върху доходите на физически лица.

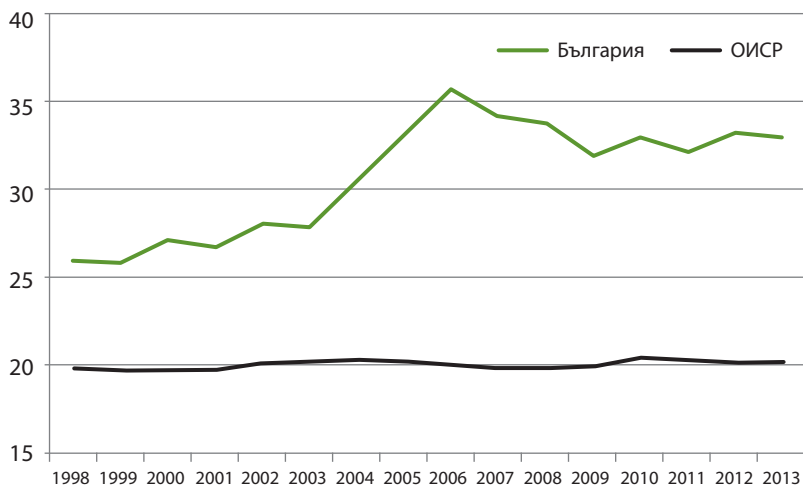
Но възможностите за изместване на доходите не се изчерпват с това. С развитието на глобализацията все по-голямо значение придобива не просто движението на капитал, например изместване на производството от страна с по-високи данъци и разходи към такава с по-ниски, а движението на корпоративните печалби. Това се дължи, от една страна, на по-високата мобилност на печалбите и от друга, на това, че разходите за данъци зависят от данъчната юрисдикция, но те са малка част от общите корпоративни разходи, които зависят от много повече фактори. Един пример в това отношение е скорошно решение на Европейската комисия¹, с което Ирландия е обвинена в предоставяне на неправомерна държавна помощ на Apple, която разполага с търговска мрежа в редица страни от Европейския съюз, но декларира печалбата в Ирландия, където корпоративният данък е един от най-ниските в ЕС – 12,5%.

Развитие на данъчната политика

Данните за развитието на данъчната политика в страните от ЕС и други развити страни показват, че правителствата все повече разчитат на приходите от косвени данъци и все по-малко – на преките, което се вижда от увеличаващите се ставки по ДДС за сметка на намаляващите ставки на корпоративния данък. Така делът на ДДС в данъчните приходи средно за страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) се увеличава от близо 12% през 1965 г. до над 20% през 2013 г. В България това съотношение се увеличава значително по-бързо и за по-кратък период от време – от близо 26% през 1998 г. до над 31% през 2015 г. В същото време делът на приходите от корпоративен данък в страните от ОИСР достига 9,3% от всички данъчни приходи през 1965 г., а през 2013 г. намалява до 8,3%. В България отново това съотношение се променя по-бързо и намалява от 10% през 1998 г. до малко над 7% през 2015 г. За разлика от ясната тенденция на увеличаване, която се наблюдава при приходите от ДДС като дял от данъчните приходи, такава е трудно да се открие при приходите от корпоративен данък, както се вижда от графиките на фиг. 2 и 3.

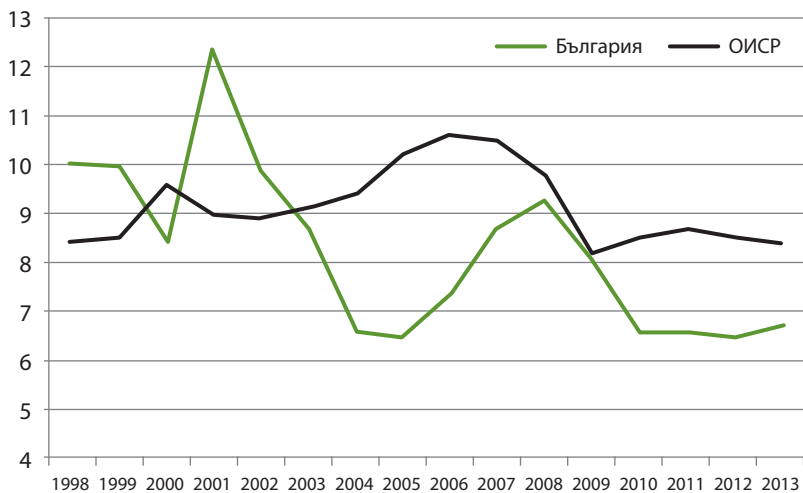
¹ Пълният текст на съобщението може да бъде намерен на страницата на Европейската комисия – Държавна помощ: Ирландия е предоставила на Apple неправомерни данъчни облекчения на стойност до 13 милиарда евро, 30 август 2016 г.

Фиг. 2. Приходи от ДДС като дял от данъчните приходи средно за страните от ОИСР и България (%)



Източник: ОИСР, Министерство на финансите, собствени изчисления.

Фиг. 3. Приходи от корпоративен данък като дял от данъчните приходи средно за страните от ОИСР и България (%)



Източник: ОИСР, Министерство на финансите, собствени изчисления.

Академичните изследвания подкрепят прехвърлянето на данъчната тежест към косвените данъци

Тенденциите в данъчните промени в развитите страни и България не са изненадващи на фона на трупашите се изследвания за ефектите от данъчната политика върху икономическия растеж в различни страни. Въпреки използването на различни методи за оценки и различни източници на информация резултатите от изследванията сочат в една и съща посока – нивото на данъците има сериозни негативни ефекти върху икономическия растеж, дори и след изчистване на влиянието на фактори като държавни разходи, развитие на бизнес цикли и парични политики. Различни изследвания показват, че корпоративният данък вреди в най-голяма степен на икономическия растеж, следван от данъка върху доходите на физическите лица, данъците върху потреблението и данъците върху имуществото.

Резултатите от изследване на 21 страни от ОИСР в периода 1970–2005 г.², контролирайки за редица обстоятелства и тенденции, които са специфични за отделните страни, показват, че изместване на данъчното бреме, под формата на събрани приходи, от преки данъци – корпоративен и върху доходите на физически лица, с 1% към данъци върху потреблението и имуществото би увеличило БВП на човек в страната с 0,25–1% в дългосрочен план. Други изследвания³ слизат на ниво икономически сектори и фирмено ниво, за да анализират влиянието на данъчната политика върху ръста на инвестициите и продуктивността. Резултатите от тях показват, че както нивото на данъчната ставка, с която се облагат корпоративните печалби, така и определянето на амортизационните разходи за данъчни цели влияят върху ръста на инвестициите и производителността.

² *Arnold, Jens, Bert Brys, Christopher Heady, Åsa Johansson, Cyrille Schweltnus, and Laura Vartia.* Tax policy for economic recovery and growth. – *The Economic Journal*, 121 (February), 2011, pp. F59–F80.

³ *Arnold, Jens.* Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries. – *OECD Economics Department Working Papers*, 2008, No. 643; *Vartia, Laura.* How do taxes affect investment and productivity? Industry level analysis of OECD countries. – *OECD Economics Department Working Papers*, 2008, No. 656.

Резултатите от тези и други изследвания подкрепят неокласическата икономическа парадигма, според която доходите и благосъстоянието трябва първо да бъдат създадени и след това консумирани. Това означава, че облагането с данъци на факторите за производство – капитал и труд, представлява сериозна пречка пред увеличаването на благосъстоянието в икономиката. Данъците както върху корпоративната печалба, така и върху дивидентите намаляват стимулите за инвестиции и увеличаването на капиталовата база на икономиката. По-ниските инвестиции водят до по-нисък ръст в производителността на труда, а оттам и до по-ниски заплати. Данъците върху труда намаляват стимулите за полагането на труд, което важи с още по-голяма сила при прогресивно подоходно облагане – облагане на доходите над определени прагове с по-висока данъчна ставка. Тъй като по-високите доходи обикновено се дължат на по-висока степен на образование и/или умения, прогресивният данък играе ролята на наказание, което обезкуражава инвестицията в образование и професионална квалификация и ограничава развитието на човешкия капитал.

Други изследвания се фокусират върху епизоди на фискална консолидация (намаляване на бюджетния дефицит) и ефектите от избраната за тази цел политика върху икономиката. Алесина и Ардана⁴ разглеждат голям брой подобни епизоди в страните от ОИСР в периода 1970–2006 г. Резултатите показват, че вероятността фискалните стимули, базирани на понижаване на данъци, да увеличат икономическия растеж е по-висока в сравнение с тези, базирани на увеличение на публичните разходи. Нещо повече – консолидирането на фискалната позиция въз основа на по-ниски публични разходи и неувеличение на данъците е по-вероятно да постигне желания резултат за свиване на бюджетния дефицит и публичния дълг и е по-малко вероятно да доведе до рецесия в сравнение с политика за увеличение на данъците. Резултатите се потвърждават и от изследване на Международния валутен фонд (МВФ)⁵ върху 170 епизода на фискална консо-

⁴ *Alesina, Alberto and Silvia Ardagna*. Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. – Tax Policy and the Economy, August 2010, The University of Chicago.

⁵ International Monetary Fund. Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation. – World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing, 2010.

лидация в 15 развити страни през последните 30 години – свиването на публични разходи е значително по-безвредно за краткосрочния икономически растеж в сравнение с увеличаването на данъците. Изследването показва, че свиване на публичните разходи с 1% няма сериозен ефект върху икономическия растеж, докато 1% увеличение на данъците води до спад на БВП с 1,3% след две години. Изследвания на американската банка Goldman Sachs⁶ потвърждават тези резултати.

Корпоративният данък в България

Корпоративните печалби в България се облагат с двустепенна прогресивна ставка за фирмите с печалба над 50 хил. лв. до 2002 г., когато е въведена една ставка. Максималната данъчна ставка се понижава от 40,2% през 1997 г. до 10% през 2007 г., като не е променяна само през две години – 2003 и 2006 г. Независимо от понижаването на ставката събраните приходи се увеличават в номинално изражение в почти всички години заради увеличаващата се данъчна основа. По-високата декларирана печалба може да се обясни, от една страна, с икономическия растеж, от друга – с подобряване на инвестиционния климат и натрупването на физически капитал и от трета – с изсветляване на икономиката.

Разбира се, тези ефекти не оказват влияние на бизнес средата и данъчните приходи едновременно и се наблюдават години, в които събираемостта е по-ниска както в сравнение с прогнозата, така и в сравнение с предходната година. Въпреки това са налице обективни фактори, които оказват влияние:

- ◆ 2000 г. – свиването на събраните приходи се дължи на външни икономически фактори, като кризата в Косово, и високо ниво на надвнесения авансов данък през 1999 г.;
- ◆ 2002 г. – по-ниската събираемост се дължи на високи, но еднократни постъпления през 2001 г. благодарение на по-високата печалба на Банковата консолидационна компания основно в резултат на приватизацията на „Булбанк“;

⁶ *Broadbent, Ben, and Kevin Daly. Limiting the fall-out from fiscal adjustment. – Goldman Sachs Global Economics Paper, 2010, No. 195.*

- ◆ 2004 г. – намаляването на данъчните приходи е резултат основно от понижаването на ставката, което обаче е съпроводено с увеличаване на декларираната данъчна печалба.

Както беше обърнато внимание по-рано, ефектите от данъчните промени имат по-скоро дългосрочен ефект, което се вижда и от реформата в корпоративното данъчно облагане в България. През 1999 г. корпоративният данък е 34,3%, а събраните приходи представляват 10% от данъчните приходи и 3% от БВП. През 2008 г. данъчната ставка вече е 10%, а събраните приходи представляват 9,3% от данъчните приходи и 2,8% от БВП. С други думи, при близо 3,5 пъти по-ниска данъчна ставка върху печалбата събраните приходи като дял от общите данъчни приходи и като отношение към БВП са едва със 7% по-ниски. Министерството на финансите дава следната оценка за ефекта от реформата в корпоративното данъчно облагане⁷:

„Продължаващата тенденция на нарастване на постъпленията от корпоративен данък е ясен индикатор за проявяващите се ефекти от данъчната политика по отношение на този данък през последните години, вследствие на които се увеличиха стимулите за инвестиции, насърчава се икономическата активност, респ. нарастват печалбите на компаниите, намалява се делът на сивата икономика и се увеличават постъпленията от корпоративен данък в бюджета.“

Две години по-късно Националната агенция по приходите (НАП)⁸ дава и числена оценка – намаляването на корпоративния данък, както и намаляването на разходите за спазване на данъчното законодателство са довели до увеличение на доброволната събираемост с 13 процентни пункта в периода 2003–2008 г.

Ефектът на по-ниските данъци върху инвестициите, за който Министерството на финансите говори в отчета си, се вижда на следващата графика. Понижаването на корпоративния данък в периода 2001–2008 г. се случва на фона на реално кумулативно уве-

⁷ Доклад по изпълнението на държавния бюджет на Република България – 2007 г.

⁸ Годишен отчет за дейността на НАП за 2009 г.

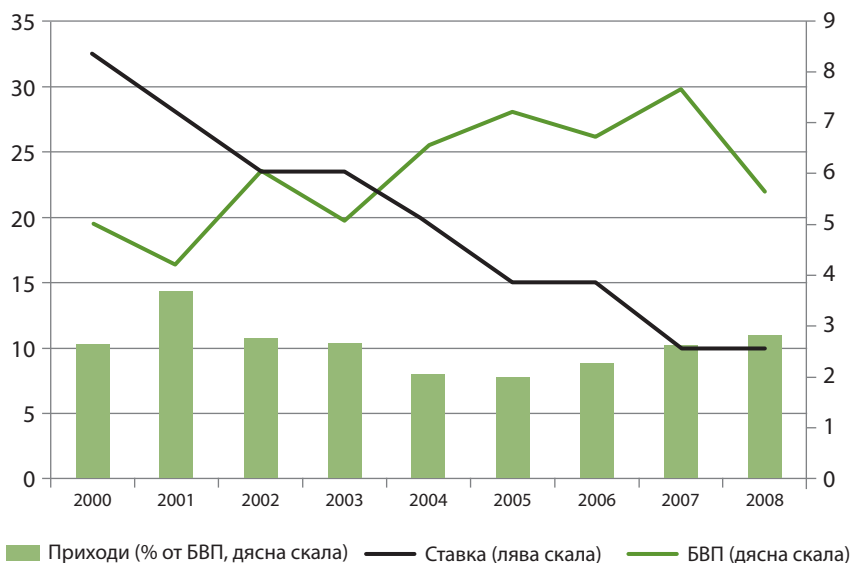
Фиг. 4. Корпоративен данък (%) и реално годишно изменение на бруто образуването в основен капитал (%)



Източник: НСИ, Министерство на финансите, собствени изчисления.

личение на инвестициите в основен капитал с над 2,7 пъти. Разбира се, част от ръста на инвестициите е резултат от редица фактори, като развитието на международната икономика, притока на преки чуждестранни инвестиции, присъединяването на България към Европейския съюз и др., но провежданата данъчна политика неминуемо играе важна положителна роля при формирането на бизнес и инвестиционната среда. В същия период реалният ръст на икономиката е над 6% годишно, а данъчните приходи като дял от БВП през 2008 г. надминават нивата си от 2000 и 2002 г. (както казахме, данъчните приходи през 2001 г. се характеризират с еднократни ефекти). С други думи, реформата в корпоративното данъчно облагане подпомага бизнес средата и не води до загуба на данъчни приходи като отношение към съвкупното производство, макар, както отбелязахме по-рано, тежестта на тези приходи да спада като дял от общите данъчни приходи.

Фиг. 5. Корпоративен данък (%), реален годишен ръст на БВП (%) и приходи от корпоративен данък като дял от БВП (%)



Източник: НСИ, Министерство на финансите, собствени изчисления.

Данъчните приходи по време на и след икономическата криза от 2009 г.

Ситуацията с данъчните приходи рязко се променя от 2009 г. в резултат на икономическата криза в страната. През 2009 г. БВП реално се свива с 4,2% на годишна база, а приходите от корпоративен данък като отношение към БВП намаляват с 21% в сравнение с предходната година и достигат 2,2%. През 2010 г. се свиват до 1,7% от БВП, след което остават почти непроменени до 2012 г. Резкият спад на приходите в кризисната 2009 г. е резултат от спада на приходите от авансови вноски от четвъртото тримесечие на 2008 г., както и от годишния финансов резултат за годината, върху който се дължи изравнителният корпоративен данък през 2009 г. Свиване на поръчките през 2008 г. се забелязва най-силно в „Кремиковци“, което оказва влияние и на свързаните с компанията контрагенти. Същото е състоянието и на „Неохим“, а „Агрополихим“ дори спира производство в края на 2008 г.

Приходите от корпоративен данък през 2010 г. продължават да са повлияни негативно от рецесията през 2009 г. и анемичното възстановяване на икономиката през 2010 г. Това потиска както изравнителните плащания от предходната година, така и авансовите плащания от настоящата година. За частично облекчение на бизнеса са приети промени в Закона за корпоративното подоходно облагане, с които коефициентът за изчисляване на дължимите авансови вноски е намален от 1,1 на 1 за периода януари – юли 2010 г., което допълнително намалява приходите.

Въпреки че през 2011 г. се наблюдава леко възстановяване на приходите от корпоративен данък, то се дължи изцяло на тези от нефинансови предприятия. В същото време печалбата на банките за 2010 г. се свива с 21% на годишна база в резултат на начисляване на обезценки на кредити и вземания. По-ниски финансови резултати отчита и застрахователният сектор, като компаниите, предлагащи общо застраховане, излизат на загуба.

Ситуацията през 2012 г. се обръща – наблюдава се преизпълнение на приходите от финансови институции, докато тези от нефинансови не се изпълняват. Това се дължи в голяма степен на по-бавния от очакваното ръст на икономиката, а оттам – на по-ниски декларираните печалби за 2011 и 2012 г. За незадоволителното изпълнение отчасти допринасят отменени актове от Върховния административен съд, но се наблюдава и намалена събираемост на изравнителните данъчни вноски.

Влиянието на икономическата криза върху приходите от корпоративен данък ясно се вижда в данните на НАП⁹ за декларираната данъчна печалба, която се свива през 2009 и 2010 г. и потиска приходите съответно за 2010 и 2011 г. Освен това се наблюдават и високи нива на надвнесен данък, който се удържа от изравнителните и авансовите вноски през следващите години. Декларираната данъчна печалба започва да се увеличава от 2012 г., което има отношение към данъчните приходи за годината след нея, но както става ясно от отчетта на НАП, тези приходи не се събират изцяло поради гореизброените причини.

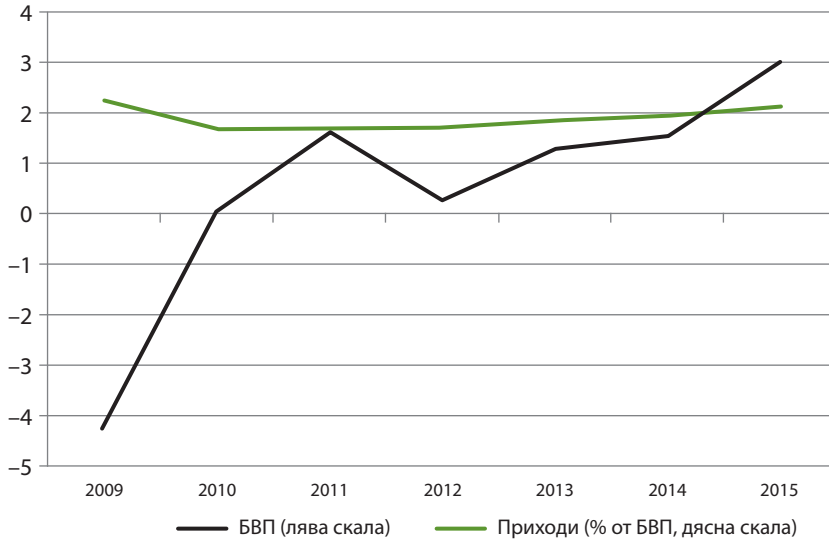
⁹ Годишни отчети за дейността на НАП за 2009, 2010 и 2011 г.

Икономическият растеж на България набира инерция от 2013 г. въпреки предсрочните парламентарни избори през същата и следващата година. Това следва да доведе до по-високи постъпления, но данъчни промени, основно в посока облекчаване на авансовите вноски, намаляват събраните приходи от корпоративен данък в сравнение с предходната година. Това се дължи на увеличаването на броя на фирмите, освободени от задължението да внасят авансови вноски. Причината е увеличаването на прага за приходите от продажби на тези фирми от 20 хил. лв. (до 2012 г.) на 30 хил. лв. от началото на 2013 г. Фирми с нетни приходи между 300 хил. и 3 млн. лв. дължат тримесечни авансови вноски, като за последното тримесечие не се дължат авансови вноски, което намалява годишните приходи от тях. Друга съществена промяна е в данъчната печалба, върху която се изчисляват авансовите вноски. До края на 2012 г. базата за изчисление на вноските е декларираната данъчна печалба за предходната година, а от началото на 2013 г. предприятията започват сами да правят прогнози за печалбата за съответната година, върху която се изчисляват дължимите авансови вноски.

През следващите две години приходите от корпоративен данък отново растат, което се вижда от отчета на НАП и предварителните данни за изпълнението на държавния бюджет. Увеличеното постъпление от корпоративен данък съвпада с по-високия реален икономически растеж през 2013 г., като и двете ускоряват своя темп през следващите две години. Това увеличение е съпътствано и от процес на възстановяване на инвестициите, които след кумулативен реален спад от около 40% в периода 2009–2011 г. отново започват да бележат годишни ръстове.

Делът на приходите от корпоративен данък през 2015 г. като отношение към БВП е близо 2,1%, което е близо до нивата от 2004 г. В същото време трябва да се има предвид, че този резултат е след икономическа криза през 2009 г. и бавното възстановяване след това, предсрочни парламентарни избори през 2013 и 2014 г., близо два пъти по-ниска данъчна ставка и значителен ръст на декларираната данъчна печалба. Само за периода 2010–2014 г. декларираната данъчна печалба се увеличава с 23%, докато номиналният ръст на икономиката е под 15%.

Фиг. 6. Приходи от корпоративен данък (% от БВП) и реален годишен ръст на БВП (%)



Източник: НСИ, Министерство на финансите, собствени изчисления.

Обобщение

Тенденциите при данъчните приходи от корпоративния налог след 2009 г. подкрепят оценките на Министерството на финансите и на НАП за положителните ефекти от провежданата данъчна политика в периода 2003–2008 г., макар и в период на икономическа криза, последван от период и на политическа криза. Намаляването на ставките по корпоративния данък и намаляването на разходите за справяне с данъчното законодателство създават положителни стимули за инвестиции, натрупване на основен капитал, а оттам и повишаване на производителността, икономическия растеж и благосъстоянието в страната. Понижаването на ставките не води до загуба на данъчни приходи по две основни причини: част от тази тежест се измества към косвените данъци и по-ниските ставки са съпътствани с увеличение на декларираната данъчна печалба. Изключение правят годините, в които преобладават сериозни външни негативни ефекти, като наблю-

даваните през 1999 г. – кризата в Косово, и след 2008 г. – икономическата криза в България.

Управляващите след 2009 г. успяват да запазят ставката на корпоративния данък непроменена, като по този начин запазват предвидимостта във водената данъчна политика и натрупаните предимства в резултат от понижаването на ставката в предходните години. Ако се бяха поддали на изкушението да увеличат данъчната ставка в стремежа си да подкрепят приходите в бюджета, това най-вероятно щеше да има единствено краткосрочен положителен ефект за бюджета, но в средносрочен и дългосрочен план щеше да има негативен ефект за икономиката като цяло. С други думи, по време на икономическата криза и последвалото възстановяване управляващите съумяват да запазят положителния ефект за икономиката от по-ниската корпоративна ставка на цената на краткосрочна и пренебрежимо малка загуба на приходи в бюджета.

Плосък данък върху доходите и данъчни приходи

Десислава Николова

Едното от основните притеснения преди въвеждането на пропорционален данък върху доходите е потенциалната загуба на данъчни приходи за държавния бюджет. Тези опасения се изтъкват традиционно като довод най-вече от страна на икономисти в левия спектър, които подкрепят по-висока преразпределителна роля на държавата и съответно по-голям ресурс, с който тя да разполага.

Всъщност тези притеснения в общия случай произтичат не от замената на прогресивната скала на облагане на доходите с плосък или по-точно с пропорционален данък, а от факта, че пропорционалният данък често клони към по-ниските ставки на прогресивната скала, която заменя, или дори е по-нисък и от най-ниската ставка.

В случая с България ситуацията беше точно такава – новият, обичайно наричан плосък данък върху доходите на физическите лица от 10% замени прогресивната скала със ставки от 20, 22 и 24%, която беше в сила до 2007 г. Тоест пропорционалният данък, въведен през 2008 г., беше наполовина на най-ниската преди ставка.

Статични срещу динамични оценки на ефектите от данъчни промени

Опасенията за загуба на приходи обикновено почиват на статични оценки за ефекта от намаляването на данъците, било то подоходни, корпоративни или други. При тези сметки се изхожда от допускането, че съвкупността от данъчните субекти (хора, фирми) и съответно базата, върху която се налага данъкът, ще останат без промяна преди и след данъчната реформа.

Това допускане обаче е крайно нереалистично от гледна точка на съвременната икономическа теория, която третира икономическите

агенти (хора, фирми) като такива, които реагират на стимули и моделират своето поведение спрямо промените в средата. На базата на тази теория статичните оценки се заменят от динамични, които отчитат промените в поведението в отговор на промените в стимулите, както и ефектите от преминаването от една фаза на бизнес цикъла в друга.

В контекста на данъчните промени динамичната сметка би трябвало да отчете реакцията на данъчните субекти към промените в данъчната система – повишаване или понижаване на ставки, премахване на съществуващи или въвеждане на нови данъци, въвеждане или отнемане на преференции, отстъпки или др. под., усложняване или опростяване на системата и пр. Така например, ако данъците се повишават, при равни други условия (включително очакване за запазване на фазата на бизнес цикъл) динамичната оценка би почивала на допускането, че с това ще се създаде по-голям стимул за данъчно избягване и преминаване в сивия сектор. С други думи, базата от тези, които плащат данъци, ще се свие.

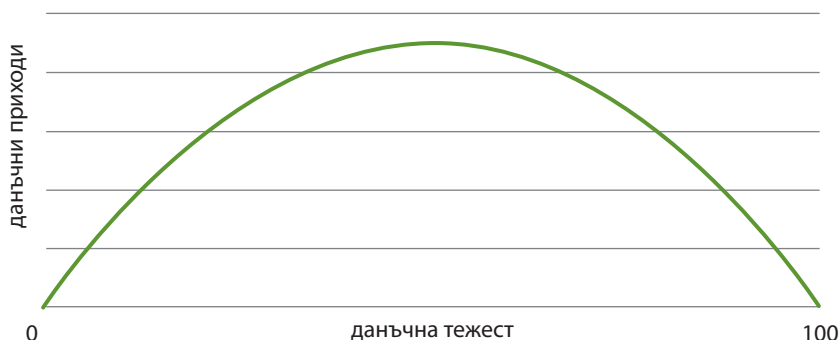
Обратно, при намаляване на ефективната данъчна тежест – т.е. съотношението между сумата на платените данъци и brutния доход – очакването е базата на плащащите да се увеличи.

Данъчните приходи и Лафер

Може би една от най-известните теоретични постановки на връзката между данъчната тежест и приходите от данъци е тази на американския икономист Артър Лафер, който създава популярната „Крива на Лафер“. Кривата най-общо показва, че с покачването на данъчната тежест приходите от данъци се увеличават до един момент, в който се достига оптимално равнище на данъците, при което се събира максимално ниво на приходите. Оттам насетне при всяко по-нататъшно увеличение на данъчната тежест приходите започват да намаляват, тъй като динамичният ефект от преминаването в сивия сектор заради високите данъци е по-голям от ефекта от по-високите приходи от данъци, събирани от тези, които остават във формалната икономика. А с увеличаване на данъчната тежест бързо нараства и стимулт да се търсят начини да не се плащат данъците или поне част от тях.

Тази постановка, разбира се, е чисто теоретична, тъй като връзката между данъчна тежест и данъчни приходи е „изчистена“ от

Фиг. 1. Крива на Лафер



всякакви влияния на икономическия цикъл, квазиданъчното бреме, сложността и спецификите на данъчната система (преференции, отстъпки, възможности за възстановяване на данъци и т.н.), санкциите при избягване на данъци, ефективността на правоприлагането и други фактори. Тоест тази зависимост се осъществява „при равни други условия“, но това изискване в икономиката почти никога не е изпълнено.

От гледна точка на кривата на Лафер едно намаление на данъчната тежест може да доведе както до увеличение на данъчните приходи, така и до намаление. Всичко зависи от това в коя точка от кривата се намира системата преди промяната. Уловката тук е, че никой финансов министър не знае къде точно се намира в момента по тази крива. А и всъщност няма никаква представа как точно изглежда самата крива нито за всеки един от данъците в държавата, нито за цялата данъчна тежест – дали е по-плоска, дали е по-стръмна, дали е симетрична, или не. В този смисъл, дори и да симпатизираме на концепцията на Лафер за еластичността на данъчните приходи към нивата в данъците, всяка една промяна в данъчната система (в един или в повече данъци) реално е „изстрел в мрака“ от гледна точка на приходите в бюджета, до които ще доведе. Разбира се, правят се оценки на база на очакваното развитие на икономиката, но те не включват прогнози за ефектите от потенциално посивяване или изсветляване на икономиката в резултат от промяната в стимулите за данъкоплатците.

Пропорционален данък върху доходите и данъчни приходи: примерът на България

Точно такъв „изстрел в мрака“ е и замяната на прогресивното по-доходно облагане с пропорционален данък в България през 2008 г. Очакванията от експерти, наблюдатели и политици са разпилени из целия спектър на възможните сценарии – увеличение на данъчните приходи, запазване на същото ниво, спад.

Любопитно е, че Министерството на финансите (МФ) по онова време е категорично от страната на оптимистите. В доклада по Закона за държавния бюджет за 2008 г. МФ споделя очаквания, че приходите от подоходните данъци ще достигнат 1,753 млрд. лв. за цялата 2007 г. и ще се увеличат до 2,175 млрд. лв. през 2008 г., т.е. прогнозира се увеличение на приходите от тези данъци с 422 млн. лв. през 2008 г.

Зад тази прогноза стоят очаквания за увеличение както на работните заплати (включително от 5 до 10% ръст на заплатите в бюджетната сфера от средата на 2008 г.), така и ръст на наетите лица. Последният почива както на заложената експанзия на икономиката с 6,4% през 2008 г., така и на ефекта от плоския данък за изсветляване на икономиката. Премахват се и необлагаемия минимум (до 200 лв. на месец), данъчните облекчения за деца и някои облекчения за дарения, които също се очаква да доведат по повече приходи.

В крайна сметка приходите от данъците върху доходите на физическите лица наистина нарастват през 2008 спрямо 2007 г., но все пак ръстът им не достига прогнозираните от МФ 21%. Това отчасти се дължи и на по-високи от очакваните приходи от тези данъци през 2007 г. Приходите в бюджета от тези данъци се увеличават с 9%, или със 163 млн. лв. през 2008 г. – от 1,809 млрд. лв. през 2007 г. до 1,972 млрд. лв. през 2008 г. По-бавният ръст може да се отдаде, поне отчасти, и на настъпващата криза в Европа и в България, която води до по-ниски от очакваните бонуси и добавки към заплатите през декември.

Конкретно за данъка върху доходите от трудови правоотношения ръстът на приходите през 2008 спрямо 2007 г. е 11%. Всъщност точно тези приходи са най-показателни за ефектите от пропорционалния данък върху доходите на физически лица. Това е така, защото при повечето от другите данъци върху доходите на физическите лица данъкът не е пропорционалният 10%, а е различен. Така например при

данъците върху доходите се включва и патентният данък, който всяка община (т.е. общински съвет) определя като размер всяка година. Освен това тук попадат и доходите от свободни професии и авторските възнаграждения, за които законът позволява намаляване на облагаемата база с определен размер на законово признатите разходи. Тоест реално за тях ефективната данъчна ставка е по-ниска от 10%. Не на последно място, към тези данъци се числят и данъците върху доходите на едноличните търговци, които се облагат със ставка от 15%.

Предвид всичко това най-показателни за изследване на ефектите от въвеждането на пропорционален данък за данъчната система са приходите специално от данъците върху доходите по трудови правоотношения. Тези приходи се облагат с единна ставка от 10%, като повечето от предвидените преди изключения, възможности за намаляване на данъчната основа, преференции и отстъпки са премахнати.

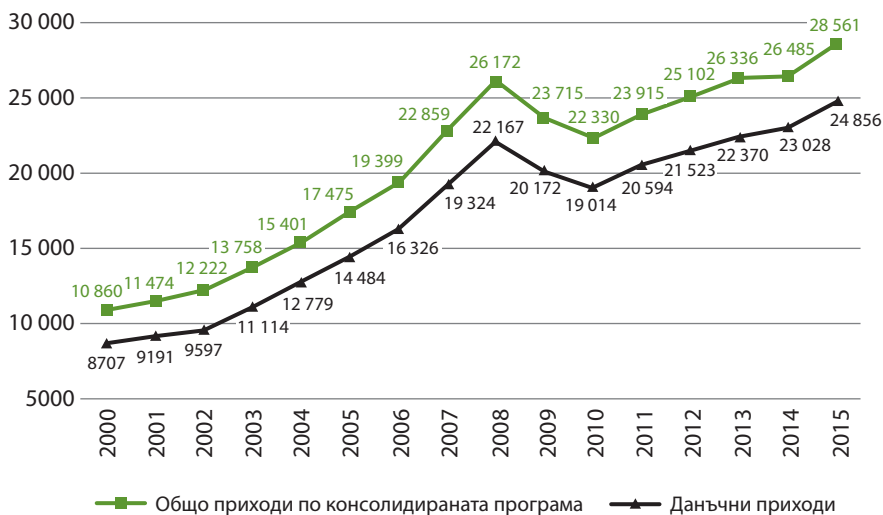
От гледна точка на приходите от този данък в бюджета обаче роля играят всякакви други фактори освен самата скала и ставки на данъка – ниво на заплатите и бонусите, брой на наетите, осигурително бреме (платените осигуровки се приспадат от данъчната основа за данъка върху доходите и по този начин ѝ влияят), неформален сектор и укриване на данъци, фалити и др. В този смисъл много трудно може да се изолира ефектът върху данъчните приходи от прехода от една данъчна система към друга – в случая от прогресивен данък към пропорционален, от тези допълнителни фактори.

Пропорционалният данък – източник на стабилни приходи по време на криза

Въпреки всички условности бюджетните данни от 2009 г., когато световната икономическа криза настъпва и в България, са показателни за ефекта от въвеждането на пропорционално облагане на доходите върху данъчните приходи.

С настъпването на кризата през 2009 г. очаквано приходите в консолидирания бюджет се свиват. Спадът при консолидираните приходи е с 9,4%, или с 2,4 млрд. лв., като данъчните приходи се свиват с около 2 млрд. лв. през 2009 г. Следващата 2010 г. се оказва още по-тежка за бюджета, като приходите тогава достигат кризисното си дъно, от което в следващите години успяват да се оттласнат.

Фиг. 2. Динамика на приходите в бюджета, 2000–2015 г. (млн. лв.)



Източник: Министерство на финансите.

През 2009 г. всички основни данъци бележат рязък спад, като от гледна точка на корекцията в общите приходи в бюджета най-големите „виновници“ са данъкът добавена стойност и осигурителните вноски за Държавното обществено осигуряване, които отчитат общ срив с 1,580 млрд. лв. Тоест около 2/3 от общата загуба на данъчни приходи през 2009 г. се дължат именно на тези данъци. Корпоративните данъци и акцизите също носят значително по-малко приходи.

На този фон приходите от данъците върху доходите на физическите лица са единственият основен вид данък, който се оказва „имунизирани“ към кризата и който бележи, макар и неголям, ръст на приходите. Данъците върху доходите генерират приход от 1,965 млрд. лв. през 2009 г., като ръстът спрямо предходната година е с 55 млн. лв., или с около 2,9%.

По-интересното обаче е друго. Единственият подоходен данък, който донася повече приходи в бюджета през кризисната 2009 г., е именно данъкът върху доходите по трудови правоотношения. Приходите от този данък са със 131 млн. лв., или с 8,4% по-високи през 2009

спрямо 2008 г., като успяват да компенсират загубата на приходи от другите подоходни данъци – патентен данък и данъците за едноличните търговци, свободните професии и чуждестранните лица.

При това през 2009 г. кризата започва да се усеща и на пазара на труда. Тоест увеличението на прихода от данъка върху доходите по трудови правоотношения се отчита, при положение че базата на данъкоплатците намалява с бързи темпове. През 2009 г. броят на заетите сред населението на 15 и повече години намалява със 107 100 души, а броят на наетите по трудово и служебно правоотношение – с 62 219 души, или с близо 3% спрямо 2008 г. Наетите са именно тези, при които данъкът върху доходите се облага с пропорционалната ставка от 10% и в този смисъл са показателни за основната съвкупност от данъкоплатци, що се отнася до този данък.

Дори и през най-тежката и за бюджета, и за пазара на труда година – 2010 г. – приходите от данъка върху доходите по трудови правоотношения продължават да растат, макар и слабо (с 6,6 млн. лв.). В същото време пазарът на труда губи нови 178 000 работни места, ако се съди

Фиг. 3. Приходи от подоходни данъци (млн. лв.)



Източник: Министерство на финансите.

от данните за броя на заетите в икономиката. Намалението при броя на наетите пък е със 162 062 души, или над 2,5 пъти по-бързо от закриването на работни места през предходната година, когато страната официално е в рецесия.

Предвид тези данни може с голяма доза сигурност да се твърди, че в случая с България плоският данък върху доходите изиграва неочакваната роля на своеобразен стабилизатор за бюджета. Това не трябва да се бърка с т.нар. автоматични стабилизатори в бюджета, чиято цел е точно обратната – да тушират ефектите от цикъла върху икономиката, без да се налага нарочно действие на управляващите.

В случая с пропорционалния данък обаче наблюдаваме нещо много любопитно. От гледна точка на бюджета и данъчните приходи въвеждането на плосък данък върху доходите всъщност изиграва ролята на антицикличен инструмент на фискалната политика (или своеобразен бюджетен стабилизатор), тъй като той тушира до известна степен загубата на приходи за бюджета от другите данъци върху труда, печалбата и потреблението.

Причините за този положителен ефект за бюджета от плоския данък върху доходите могат да се търсят най-вече в изсветляването

Фиг. 4. Заетост в икономиката (души)

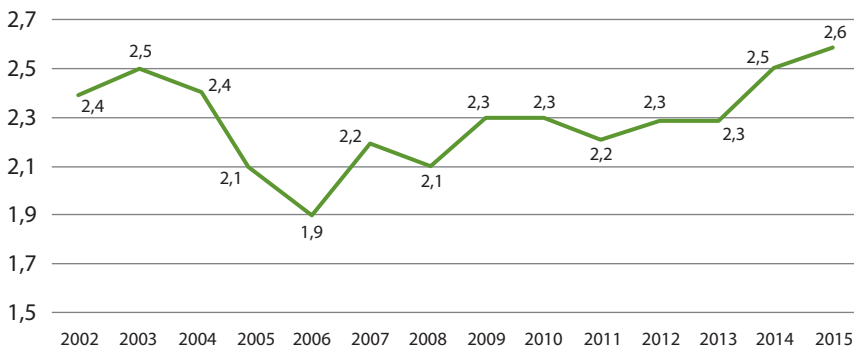


Източник: Национален статистически институт.

на икономиката и по-конкретно – в намаляването на неформалните трудовоправни отношения. Тоест, от една страна, базата на данъкоплатците във формалната икономиката най-вероятно нараства, а от друга – размерът на официално декларираните възнаграждения се увеличава. Това обяснение се подкрепя от едновременното увеличение на приходите от данъка върху доходите по трудови правоотношения и резкия спад на наетите през 2009–2010 г. Макар и нетната промяна в заетостта да е отрицателна, може да се спекулира, че тя би била много по-голяма без ефекта на „изсветляване“ на част от сивите (преди) данъкоплатци.

Този ефект се вижда ясно и ако се разгледа съотношението между приходите от данъка върху доходите на тези, които работят на трудов договор, и brutния вътрешен продукт. По време на двете най-тежки години за бюджета – 2009 и 2010 г., това съотношение леко се увеличава, от 2,1% от БВП през 2008 г. на 2,3%, което се дължи както на спада на БВП, така и на показания имунитет на данъчните приходи от този данък към икономическия шок. Като цяло обаче това съотношение се движи в тесни граници (2–2,5% от БВП) през последните 14 години, което показва относителната устойчивост на тези приходи за бюджета. Поне що се отнася до кризисните години, пропорционалният данък най-вероятно има своя принос за тази стабилност.

Фиг. 5. Приходи от данък върху доходите по трудови правоотношения (% от БВП)



Източник: Министерство на финансите, Национален статистически институт.

Някои изводи

Макар и да е трудно да се изолира ефектът от въвеждането на плоския данък върху данъчните приходи от всички други съпътстващи фактори, от които зависи бюджетното изпълнение, факт е, че най-оптимистичните очаквания се оправдават. Новият пропорционален данък върху доходите събира повече приходи през първата година от въвеждането си, като ръстът при данъка върху доходите по трудови правоотношения достига 11% на годишна база.

Периодът след настъпването на кризата е още по-показателен. На фона на бърз спад на заетостта и на срив на приходите от всички основни данъци (ДДС, акцизи, корпоративни данъци) и осигурителни вноски в ДОО, подоходният данък се оказва единственият значим приходоизточник за бюджета, който продължава да генерира повече приходи. Данъкът върху доходите по трудови правоотношения, които са основната част от данъчната основа на пропорционалния данък, носи повече приходи в бюджета и през 2009 г., и през особено тежката за фиска 2010 г. При това през 2009 г. този данък дори успява да компенсира спада на приходите при останалите подоходни данъци (патентен данък, при доходи от свободни професии, за еднолични търговци и др.) и бюджетът в крайна сметка да събере повече приходи от подоходните данъци. И всичко това се случва на фона на закриването на над 62 000 работни места сред наетите на трудови договори през 2009 г. и на закриването на нови 162 000 места през 2010 г.

В този смисъл не би било пресилено да се каже, че новият, пропорционален данък върху доходите изиграва ролята на антицикличен инструмент за бюджета или на своеобразен бюджетен стабилизатор през кризисните за държавния бюджет 2009 и 2010 г. Обяснението за това може да бъде само едно – базата, върху която се плаща данъкът, се е разширила. Последното е както следствие от премахването на необлагаемия минимум и други преференции след въвеждането на плосък данък, така и индиректен показател за свиването на неформалната икономика при трудовоправните отношения. Този динамичен ефект е залегнал още в концепцията на Артър Лафер за еластичността на данъчните приходи към промяната в данъчната тежест. Скорошният опит на България с може би най-голямата данъчна реформа в близката стопанска история на страната е просто един добър пример за това как работи тази концепция на практика.

Плосък данък и тежест върху труда

Петър Ганев

Въвеждането на плоския данък върху доходите в България неизбежно следва да се постави и върху по-широката плоскост на облагането върху труда, тъй като данъците и осигуровките, които се отчисляват от работната заплата, на практика работят в една и съща посока – тежест върху труда, и съответно се влияят един от друг, що се касае до оценката на различни икономически ефекти. Достатъчно е да отбележим, че данъкът върху доходите се плаща, след като са отчислени осигуровките на работника, което означава, че приходите директно се влияят от фактори като размер на осигурителни вноски, разпределение между работник и работодател и стимули в осигурителната система за показване на пълните доходи.

В настоящия текст ще разгледаме развитието на облагането на труда в България с фокус върху навечерието на въвеждането на плоския данък, разглеждайки данъчната тежест за средния работник и ефекта върху разполагаемия доход на работниците с най-ниски заплати, ще проверим динамиката в приходната част, пречупена през осигурителните приходи, и накрая ще коментираме динамичните ефекти по отношение на сивата икономика и ръста на заплатите.

Данъчно-осигурителна тежест през годините

Ще разгледаме данъчно-осигурителната тежест върху труда, като сравним всички отчисления от brutната работна заплата – вноски на работодател, вноски на работник и подоходен данък на работник, и ги съпоставим с разходите за труд. Това е методологически правилният начин да се изчисли данъчната тежест върху труда, тъй като в случая

се разглеждат пълните трудови разходи за работодателя. Подобен е подходът и на НСИ при изчисление на структурните индикатори „данъчна тежест върху разходите за труд“ и „нетни заплати“. Поради различните ставки и наличието на необлагаем минимум преди 2008 г. това съпоставяне ще направим за примерни нива на работна заплата – най-често при получаване на средна работна заплата.

Установяването на стабилен модел на социално осигуряване в България се случва през 2000–2001 г. През 2000 г. се създават различните фондове в НОИ и се обособява вноската за здравно осигуряване, а през 2001 г. (след една стъпка на намаляване на вноската за пенсия) се стабилизират и отчисленията за осигуровки от брутната заплата. На практика в периода 2001–2005 г. имаме непроменени осигурителни вноски, като единствените промени са поетапното пренасочване на вноски за пенсия от НОИ към частен пенсионен фонд (2 процентни пункта през 2002 г. и още 1 – през 2004 г.) и постепенното прехвърляне на вноски от работодателя към работника. В същия период подоходното облагане остава с непроменена структура (четири стъпки с необлагаем минимум), като постепенно ставките се намаляват, а необлагаемият минимум се покачва ритмично. Данъчно-осигурителната тежест върху разходите за труд, изчислена за средния работник, се свива съвсем леко и остава почти непроменена в периода 2001–2005 г. в рамките на около 40%.

Намаляването на ставките на подоходния данък обаче води до по-ниска тежест на подоходното облагане върху труда, което понижава постъпленията – приходите от подоходни данъци, съпоставени спрямо БВП, постепенно се свиват от 3,4% през 2001 г. до 2,7% през 2005 г. В абсолютен размер приходите от подоходно облагане са сравнително стабилни в рамките на 1,1–1,2 млрд. лв. В общи линии това е период, в който общата данъчна тежест се свива символично и съответно няма ясно видими динамични ефекти по отношение на приходите от известното намаление на подоходния данък.

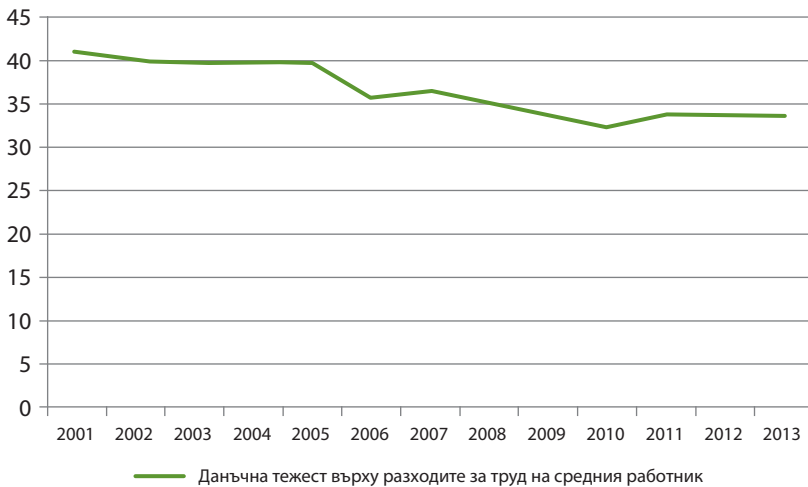
Друг ключов момент е през 2006 г., тъй като тогава се наблюдава по-сериозно намаление на осигуровките (вноските за пенсия), както и сериозно покачване на необлагаемия минимум, което автоматично смъква данъчната тежест – до около 36–37% от общите разходи за труд. През 2006 г. необлагаемият минимум е покачен с 38%, като достига 50% от средната заплата в страната – на практика това е с 13%

над минималната работна заплата през 2006 г. Това означава, че всеки, който получава до 50% от средната работна заплата, не заплаща подоходен данък. Именно в този период на най-силна социална прогресивност (прагът за хората, които не плащат, е най-висок) приходите от подоходния данък са и най-ниски – 2,5% от БВП през 2006 г. Това е разбираемо, тъй като базата е максимално стеснена и съответно приходите са по-ниски.

Следващият важен период е 2008–2009 г., когато са последните значителни промени в данъчно-осигурителното бреме. Въвеждането на плоския данък през 2008 г. променя дълбоко подоходното облагане. Отпадат различните ставки и се премахва необлагаемият минимум, което разширява максимално базата. В същото време са намалени и осигуровките – предимно вноските за безработица. През 2009 г. следва ново намаление на осигурителните вноски (за пенсия), което в крайна сметка води до това, че данъчно-осигурителното бреме през 2008 и 2009 г. се смъква с още 3 процентни пункта до около 33–34% от общите разходи за труд.

В периода след 2008–2009 г. тежестта върху труда остава сравнително стабилна, като по отношение на подоходното облагане не се

Фиг. 1. Данъчна тежест върху разходите за труд на средния работник (%)



Източник: НСИ, ИПИ.

правят промени. През 2010 г. има леко намаляване на осигуровките, което се компенсира година по-късно, като през 2011 г. се установява тежест върху труда от 33,6%. С други думи, около 1/3 от разходите за труд са насочени към данъци и осигуровки. В периода 2011–2015 г. приходите от подоходните данъци постепенно се увеличават и достигат до обичайните си нива от малко над 3% от БВП (2,7 млрд. лв., или 3,2% от БВП през 2015 г.). На практика спрямо 2001–2002 г. имаме намаление на тежестта върху разходите за труд с около 6–7 процентни пункта.

Непосредствен ефект от плоския данък върху разполагаемия доход

Ако разгледаме работник, който получава средна работна заплата за страната, то въвеждането на плоския данък не води до чувствително по-ниска данъчна тежест – причината е в това, че в годините преди въвеждането на плоския данък половината доход на това лице не се е облагало с подоходен данък. Премахването на необлагаемия минимум в случая се компенсира с намалението на ставките – тежестта на подоходния данък върху брутната заплата остава в рамките на 8–9%. В същото време обаче се наблюдават сериозни динамични ефекти както по отношение на данъчно-осигурителните приходи, така и по отношение на заплатите, като средната работна заплата се покачва рекордно с 27% при номинален ръст на икономиката от 14% през 2008 г. С други думи, разполагаемият доход на средния работник чувствително се е покачил.

Важен момент от дискусиата за плоския данък е ефектът върху разполагаемия доход на тези, които получават най-ниски заплати, т.е. около минималната работна заплата. Премахването на необлагаемия минимум (силно завишен през 2006 и 2007 г.) при въвеждането на плоския данък разшири данъчната основа, като работниците с най-ниски заплати (50% от заплатата на средния работник) започнаха да плащат данък върху доходите си – през 2006 и 2007 г. техният данък е бил 0 лв. При въвеждането на плоския данък обаче наред с динамичните ефекти по отношение на заплатите бяха предприети и компенсиращи мерки по доходите (например покачването на минималната работна заплата с 22% през 2008 г.) именно с идеята плоският

данък да не оцети нито един работник. Данните на НСИ за развитието на нетната заплата на работниците, които получават 50% от тази на средния работник, показват, че през 2008 г. въпреки премахването на необлагаемия минимум нетната заплата на най-нископлатените работници се е покачила с над 13%, което изпреварва инфлацията за същата година. Това недвусмислено говори, че от въвеждането на плоския данък са спечелили всички работници, като разполагаемият доход (и неговата покупателна способност) и на най-нископлатените се е повишил.

Осигурителни приходи и плосък данък

В опит да намерим отговор на въпроса дали по-ниското данъчно-осигурително бреме е довело до положителни динамични ефекти по отношение на приходите, тук ще се фокусираме върху приходите на 1 процентен пункт осигурителна вноска за пенсия.¹ Причината за подобен подход се крие в това, че данъчните приходи зависят от осигурителното бреме, тъй като първо се плащат осигурителните вноски и след това идва ред на подоходния данък – с други думи, чистите ефекти ще се открият през осигурителните приходи. При осигуровките няма и ефект от наличието на необлагаем минимум, което прави прегледа през годините по-изчистен. Наличието на такъв минимум означава, че е практически невъзможно да се изчислят приходи на единица подоходно облагане, тъй като данъкът е различен за всеки. Това не е така при осигуровките, които са еднакви за всички с изключение на тези, които са над максималния осигурителен доход – те обаче са далеч по-малко спрямо тези, обхванати от необлагаемия минимум при подоходното облагане, и не влияят толкова много на общата картина. Разбивките на приходите конкретно на фонд „Пенсии“ в НОИ пък позволяват да се направи коректно сравнение с един и същ тип вноски.

В опит да открием динамичните ефекти в данъчно-осигурителните приходи, фокусирайки се върху бюджета на фонд „Пенсии“, следва да проверим колко приходи носи 1 процентен пункт осигурителна вноска. Ако има някакви положителни динамични ефекти и изсветля-

¹ Вж. повече в *Ганев, Петър. „Договорът между поколенията“* или скритият пенсионен дълг на държавата, ИПИ, 2012.

ване на икономиката, то всеки процентен пункт вноски би следвало да носи повече (и изпреварващо спрямо номиналния ръст на икономиката) приходи. За да направим това възможно най-точно, е нужно да ползваме разбивка на приходите на фонд „Пенсии“, т.е. да търсим връзката между конкретните вноски (на работник или работодател за съответната категория труд) и приходите от този тип вноски. В случая използваме вноските на работодатели за лица трета категория труд и съответните приходи от техните вноски – това е обикновената и най-масова категория труд, което я прави съвсем подходяща за нашите цели.²

Графиката на фиг. 2 показва съпоставка между ръста на приходите от 1 процентен пункт осигурителна вноски за пенсии на работодателите и ръста на икономиката. В отговор на аргумента, че нарастването на приходите от осигуровки е изцяло заради високата инфлация и икономическия растеж през тези години, на графиката е представен и номиналният ръст на БВП – той обхваща както инфлационните процеси, така и реалните промени в икономиката. Разликата между двете линии са именно динамичните ефекти, т.е. по-високият финансов резултат за НОИ, постигнат от единица осигурителна вноски. Видно е, че осигурителните приходи имат отчетлив изпреварващ ръст в два периода: през 2006 и особено през 2008–2010 г., т.е. именно в годините на най-сериозни данъчно-осигурителни промени и свиване на тежестта върху труда.

В периода 2001–2005 г. ръстът на приходите от 1 процентен пункт вноски с някои колебания следва номиналните промени в икономиката. В този период осигуровките почти не се променят и нормално нямаме никакви големи разминавания. Промяна настъпва през 2006 г., когато вноските във фонд „Пенсии“ са намалени и данъчно-осигурителната тежест се свива с 3–4 процентни пункта (изчислено за средния работник). Ефектът е моментален – приходите от 1 процентен пункт вноски нарастват рязко и изпреварват номиналния ръст на икономиката. През 2007 и 2008 г. вече ефектът от промените се разгръща, което води до още по-голям ръст в приходите от 1 процентен пункт

² Същото упражнение можем да направим и с вноските на работниците или самонаетите лица. Данните, с които разполагаме за приходите във фонд „Пенсии“, правят най-точна сметката именно когато използваме вноските на работодателите.

Фиг. 2. Динамични ефекти върху осигурителните приходи, % (1)



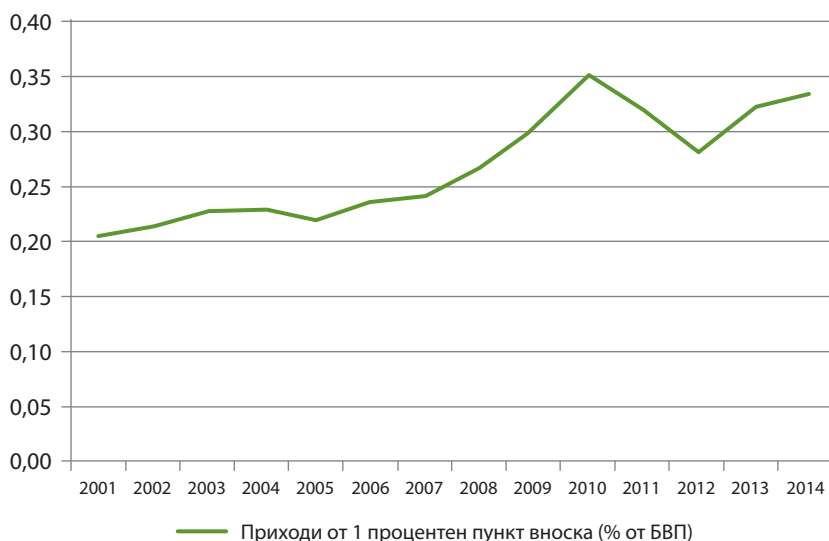
Източник: НОИ, НСИ, ИПИ.

вноска. Сумарно през 2008 г. 1 процентен пункт осигурителна вноска носи почти два пъти повече приход спрямо 2005 г.

Тази тенденция се наблюдава и през 2009–2010 г., когато има ново намаляване на вноските. През 2009 г. икономиката номинално се сви-ва, но имаме сериозен ръст на приходите от 1 процентен пункт вноска. През 2010 г. приходите на 1 процентен пункт вноска вече са 2,5 пъти над тези от 2005 г., като над половината от ефекта не се дължи на инф-лационните процеси и номиналния ръст на икономиката, а по-скоро на динамични ефекти от по-ниското данъчно-осигурително бреме. Интересното е, че 2011–2012 г., като 2011 г. е единствената година на нарастване на осигурителните вноски (+1,8 пункта), е и единственият период, в който няма ръст на приходите от 1 процентен пункт вноска въпреки лекото номинално нарастване на икономиката.

Същата картина можем да представим и по друг начин – при-ходите от 1 процентен пункт вноска на работодателите за лица трета категория труд като процент от БВП на страната. Това са на практика същите данни, но показани по друг, по-разбираем начин. Картината е същата – ръст на приходите през 2008–2010 г. и спад през 2011–

Фиг. 3. Динамични ефекти върху осигурителните приходи, % (2)



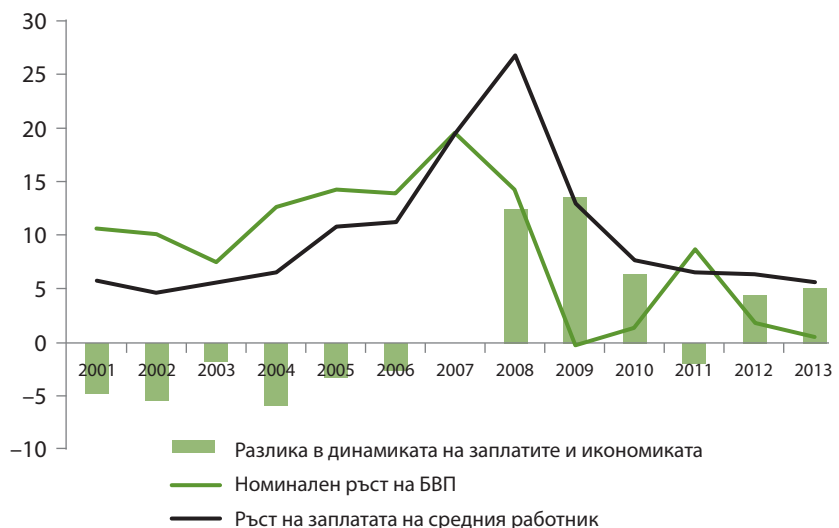
Източник: НОИ, НСИ, ИПИ.

2012 г. Ето как през бюджета на фонд „Пенсии“ можем да изведем положителните икономически резултати от по-ниското данъчно-осигурително бреме.

Изсветляване на икономиката и ръст на заплатите

Важен аспект на дебата за плоския данък е ефектът върху доходите, т.е. в случая върху заплатите. Вече видяхме непосредствените ефекти върху разполагаемия доход, в т.ч. на най-нископлатените работници, сега ще погледнем повече към динамичните ефекти върху заплащането. Развитието на средната работна заплата показва изоставане спрямо темповете на растеж на икономиката в периода 2001–2006 г. Това е период, в който са предприети и административни мерки, като въвеждането на минималните осигурителни доходи, без това да даде отчетлив резултат по отношение на изоставането на заплатите. През 2006 и 2007 г. са наблюдава промяна, като ръстът на заплатите догонва номиналния ръст на икономиката. През 2008 г.,

Фиг. 4. Динамични ефекти върху заплатите (%)



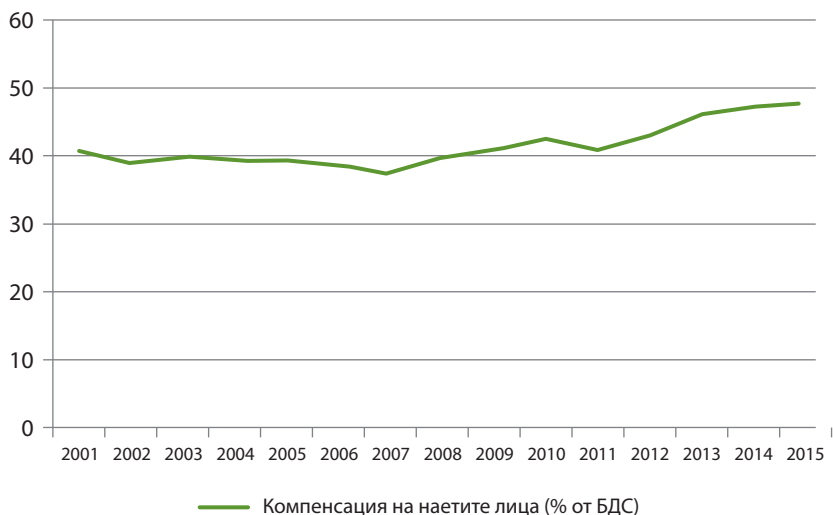
Източник: НСИ, ИПИ.

в годината на въвеждане на плоския данък, вече имаме отчетливо изпреварване на ръста на заплатите спрямо номиналния ръст на икономиката, който се запазва солиден и през 2009 и 2010 г.

Движението на заплатите е един от най-красноречивите показатели за динамичните ефекти от данъчно-осигурителната политика. Заетостта също е ключова, но по-ниското данъчно-осигурително бреме изсветлява в по-голяма степен тази част от работниците, които укриват реалните си заплати, спрямо тези, които по принцип не декларират въобще доходите си. Вижда се, че в периода непосредствено след намалението на осигуровките през 2006 г. и около въвеждането на плоския данък от 2008 г. и новото намаление на осигуровките от 2009 и 2010 г., т.е. в периода 2007–2010 г., се наблюдава необичайно по-висок ръст на заплатите спрямо номиналния ръст на икономиката.

Обяснението за това се крие както в по-ниското данъчно-осигурително бреме, така и в премахването на необлагаемия минимум в подоходното облагане, който даваше стимули за деклариране на пониски суми и до практическо неплащане на подоходен данък. Тези стимули изчезнаха през 2008 г. и доведоха до изсветляване в запла-

Фиг. 5. Компенсация на наетите лица като дял от БДС (%)



Източник: НСИ, ИПИ.

щането. Това е видно и в статистиката за БВП по метода на доходите.³ Компонентът „компенсация на наетите лица“, представен като дял от брутната добавена стойност (БДС) в икономиката, расте изпреварващо след въвеждането на плоския данък през 2008 г. и особено след възстановяването на пазара на труда след 2012 г.

Видно е, че аргументът за антисоциалния плосък данък не издържа спрямо така представените факти. Движението на заплатите и нарастващата роля на компонента „компенсация на наетите лица“ в икономиката са показателни, че след въвеждането на плоския данък (2008 г.) има положителни ефекти за работниците, които са още по-видими след възстановяването на пазара на труда от кризата, т.е. след 2012 г.

Изводи

Няколко са важните изводи от прегледа на развитието на данъчно-осигурителната тежест и оценката на ефектите по отноше-

³ Вж. повече в статията на Петър Ганев „Как да сравняваме трудовите доходи и БВП в различни страни“ (ИПИ, 2016).

ние на разполагаемия доход, приходите и заплатите. На първо място, въвеждането на плоския данък е част от цялостен процес на свиване на данъчно-осигурителното бреме в страната и следва да бъде разглеждано именно в тази светлина, за да бъде оценено правилно. Непосредственият ефект от въвеждането на плоския данък и съответно от премахването на необлагаемия минимум е увеличение на разполагаемия доход на работниците, като това се отнася и за тези, получаващи най-ниски заплати. По-широката база и ниската ставка водят и до положителни динамични ефекти по отношение на приходите, като данъчно-осигурителната система става много по-ефективна – това се вижда ясно през сериозния ръст на приходите на единица осигурителна вноска. Данъчните приходи от подоходния данък също се покачват след въвеждането на плоския данък и вече достигат традиционните си нива от над 3% от БВП на страната.

Динамичните ефекти върху заплатите са също очевидни, като именно след 2008 г. в България се установява модел, при който заплатите нарастват с темп, по-висок от номиналния ръст на икономиката. Това е видно и от нарастващия дял на компонента „компенсация на наетите лица“ в брутната добавена стойност, която вече се доближава до средните европейски нива. Последното е и ясен индикатор за социалния елемент на плоския данък, който третира еднакво всички данъкоплатци, дава стимули за изсветляване на доходите и чрез ниската си ставка позволява повече разполагаем доход да остава у работниците.

Справедливостта на пропорционалния данък

Георги Стоев

С въвеждането на плоския данък през 2007 и 2008 г. бяха премахнати няколко различия. Първо, бяха изравнени ставките на облагане на печалбите от малък и голям бизнес. В счетоводен смисъл бяха изравнени данъчните ставки върху печалбата, но в икономически смисъл бяха хармонизирани доходите от предприемаческа дейност с тези от капиталово участие в бизнес.

Второ, различните ставки на прогресивното облагане на доходите от труд бяха заменени с една пропорционална ставка от 10%. Като част от тази промяна беше премахнат и т.нар. необлагаем минимален доход, т.е. вече подоходната данъчна политика започна да се простира върху всички групи от обществото. Трето, бяха изравнени данъците върху доходите от труд с тези върху корпоративната печалба (тук говорим за печалба изцяло в счетоводния смисъл). За разпределение на печалбата от търговските дружества към съдружници и акционери все още се начислява при източника и допълнителен 5-процентен данък върху дивидентите, но при реинвестиране на печалбата все пак тежестта върху корпоративния доход е 10%.

Тази реформа на данъчната система донесе хармония в подоходното данъчно третиране, което беше радикално различно от третирането преди 2007 г. и все още е радикално различно в сравнение с други данъци, например комплицираните схеми за облагане с осигурителни тежести. Хармонията в данъчното третиране обаче рядко е била използвана като аргумент в полза на плоския данък. Повечето защитници на новия данък залагаха на аргументи най-вече за ниския размер на данъка и произтичащите от това стимули за икономическата активност. Противниците на плоския данък обаче от своя страна

залагаха на аргументи, базирани на егалитаристко или утилитарианско разбиране за справедливост в разпределението на доходи, в което се съдържа определена „обществена ползност“ от равенството (или относително по-малкото неравенство) в доходите. Така този дебат не можа да намери общ терен.

За нуждите на политическия диалог по темата е редно да сведем сравнението на алтернативните данъчни подходи до измерими и съпоставими ефекти. В това отношение все още има пропаст между защитници и противници на плоския данък, когато говорим за справедливостта на данъчното третиране. Нека видим накратко как изглежда днес този спор за морала на плоския данък.

В момента класически либералните защитници (в това число и моя милост) базират аргументите си върху социалната справедливост, която произтича от правата на собственост в едно общество. В този смисъл най-справедливият данък е 0%. Аргументите ни „за“ и „против“ плоския данък са по същество аргументи „за“ и „против“ ефективната данъчна тежест. Нашите опоненти обаче гледат аргументите си върху преразпределителната справедливост, която се основава на допускането, че хората имат определена непоносимост към неравенството на доходите. С други думи, всяко прогресивно облагане, което очаквано носи по-малко неравенство, ще бъде за предпочитане пред пропорционалното.

За да се запълни тази пропаст, тук предлагам подход, който не е типичен за мен. Ще предложа утилитариански поглед към различните алтернативи и ще се опитам да покажа на опонентите на плоския данък, че прогресивното облагане не е желаната от тях алтернатива. Ще приема точно както колегите в синдикатите и много от икономистите на водещи партии в България, че обществото има своя целева функция. Ще търся нейната оптимизация при различни допускания. Игнорирам възможната опозиция от чисто егалитаристичен характер, т.е. целева функция на обществото, която може да се оптимизира само по отношение на равенството на доходите (при нея 0 лв./месец доход за всеки ще носи еднакво обществено благосъстояние като 10 000 лв./месец доход за всеки).

Преди това обаче няколко думи за това кой точно плаща данъка. Може да звучи като самоочевидно, тъй като говорим за данък върху дохода, т.е. тежестта е върху този, който генерира дохода. Това ве-

роятно е така, когато говорим за доходи от предприемаческо действие (печалба в икономическия, а не в счетоводния смисъл). За да получи 900 лв. разполагаме доход след дадена сделка, ще трябва да внесем в бюджета 100 лв. данък върху дохода.

Но когато става дума за доход от наеман труд, нещата стоят по различен начин. Законите на търсенето и предлагането важат със същата сила за пазара на труда точно както за всеки друг пазар. Вдигането на данъците върху наемането на труд няма как да има други ефекти, различни от ефектите на данъчно облагане на всяка сделка – вдигане на цената за купувача (работодателя), спад на ползата – в случая нетния доход – за продавача (работника), свиване на равновесното количество труд, което се наема. Има и редица „невидими ефекти“, познати в теорията като *deadweight loss*.

Данъците върху труда са част от оптимизационната задача на работодателите. При относително висока еластичност на предлагането на работна сила данъчното облагане ще трябва да се поеме и от печалбата на работодателя. Най-често тежестта се понася от всички участници в икономиката – работници, работодатели и техни клиенти. В един краен случай, ако предлагането на труд беше безкрайно нееластично, данъчното облагане щеше да се поеме изцяло от работника (неговата нетна заплата би паднала при увеличение на данъците, докато печалбата на работодателя би останала непроменена, нивото на заетост – също). Но при всички останали сценарии, които са много често срещани в реалността, негативните ефекти биха се разпрострирали върху всички участници в икономиката, биха свили нетни заплати, печалби, инвестиции, заетост.

Затова хармонията в облагането трябва да се третира като внасяне на справедливост в данъчната система. Без да има ясна информация (а такава е невъзможно да се генерира) за това кой в крайна сметка понася тежестта на подоходния данък, най-интуитивен изглежда пропорционалният подход с еднакво разпростиране върху всички получатели на всички видове доход.

Сега да се насочим към утилитарната справедливост, която според мен все още преобладава във възгледите на днешните поколения политици, синдикалисти, както и разбира се, вероятно на широки групи в обществото. Тази вяра лежи на допускането, че обществото е целева функция, а част от нейната оптимизация се прави чрез моде-

лиране на нивата на средните доходи и разпределението на доходите между хората. Последно, неравенството на доходите е по-трудно околичествима характеристика на обществото, но все пак може да се предположи, че има няколко вече широко приемани метрични индикатора. В по-нататъшния анализ ще използвам едни от най-популярните индикатори за неравенство, които са използвани и в аргументите на опонентите на пропорционалния данък.

Според теоремата на Якобсън – Фелман¹ – една от основните отправни точки в разклонение на икономическата наука, сега популярно като *welfare economics* – ако доходите на населението се обложат с прогресивен данък, неравенството недвусмислено ще бъде намалено. Наистина, ако социалните инженери проектират такъв модел на прогресивно облагане, в който прогресията да се разпростира върху цялото общество, количествените показатели ще покажат намаление на неравенството. Ако обаче, както е много по-вероятно да се случи в действителност, различни групи получат различно данъчно третиране (макар и всяко само по себе си прогресивно), социалните инженери ще трябва да изпълнят няколко важни условия, за да са сигурни в успеха си – намалено неравенство. След малко ще разгледам тези условия в детайли. Засега е важно да знаем, че при различни прогресии за различни групи има реална опасност да не се постигне желаното намаление на неравенството.

А какво се случва със средния доход при различни данъчни модели? Различните модели на облагане създават различни стимули за икономическа активност и може да очакваме промяна на средния доход. Но предложенията за данъчни промени обикновено се правят при допускане за запазване на средния доход при алтернативните сценарии. Допускането е, че правителството ще успее да вземе целевите приходи като данъци, без да променя средния брутен доход и средния разполагаем доход (единствено се променя разпределението на данъчната тежест и съответно разпределението на разполагаемия доход).

Следният пример представя схема за облагане с подоходен данък, наложен върху измислено общество от 6 индивиди. Общество-

¹ *Jakobsson, U.* On the measurement of the degree of progression. – *Journal of Public Economics*, 5, 1976, pp. 161–168; *Fellman, J.* The effect of transformations on Lorenz curves. – *Econometrica*, 44, 1976, pp. 823–824.

то е разделено на две подгрупи според признак, които определя различно данъчно третиране – за нуждите на примера нека приемем, че този признак е възраст, и да разделим обществото на „земеделски работници“ и „индустриални работници“. За групата на земеделските работници е наложен прогресивен данък. Различна прогресивна данъчна схема е наложена на групата на индустриалните работници. Таблица 1 представя разпределението на доходите преди и след данъци в двете подгрупи.

Таблица 1. Разпределение на доходите преди и след данъци в двете подгрупи на обществото

Размер на дохода или данъка	Земеделски работници			Индустриални работници		
	300	400	500	600	700	800
Доход преди данъци	300	400	500	600	700	800
Данъчна ставка	33%	55%	60%	0%	14%	25%
Размер на данъка	100	200	300	0	100	200
Доход след данъци	200	200	200	600	600	600

Приложената данъчна схема води до идеално изравняване на доходите във всяка подгрупа от обществото. Въпреки това степента на равенство на доходите е намаляла след облагане с данъци. Това показва измерването чрез коефициента на Джини (Gini coefficient) и относителния индекс на Аткинсън (relative Atkinson index)². Също показателен, макар и не толкова формален, е резултатът на индикатора сума на разликите между индивидуалните доходи (посочен като S в таблици 2 и 3), който нараства.

Нека отбележим, че неравенството се увеличава въпреки намаляването на средния разполагаем доход на населението. Основните доходни характеристики на обществото преди и след данъци са представени в таблица 2.

² Atkinson, A. B. On the measurement of inequality. – Journal of Economic Theory, 2 (3), 1970, pp. 244–263.

Таблица 2. Основни доходни характеристики на обществото преди и след данъци

Показатели за доходи и неравенство	Преди данъци	След данъци
Общ доход	3300	2400
Среден доход	550	400
S	3500	3600
Gini	0,18	0,25
Relative Atkinson Index	0,05	0,13

Бележка: Индексът на Аткинсън е изчислен за $\epsilon = 1$.

$$S = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|$$

Ламбърт (1993)³ разглежда случая на прогресивно облагане, но при различни прогресивни схеми за различни подгрупи от обществото. Той дефинира три условия, за да е валидна теоремата на Якобсън – Фелман:

- ❶ всеки член в едната подгрупа е по-богат от който и да е член в другата подгрупа;
- ❷ всички членове на по-богатата подгрупа са облагани с по-висока ефективна данъчна ставка от членовете на другата подгрупа;
- ❸ данъкът не води до промяна на относителни позиции (рангове) в обществото.

В нашия пример на прогресивно облагане две от условията са изпълнени, но едно от условията остава неизпълнено – условието за по-висока данъчна ставка върху по-богатата подгрупа е нарушено.

³ Lambert, P. J. The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis. Manchester University Press, 1993.

Таблица 3. Подоходно разпределение след облагане с пропорционален данък и след облагане с различни прогресивни схеми

Показатели за доходи и неравенство	Пропорционален данък	Прогресивни схеми
Общ доход след данъци	2400	2400
Среден доход	400	400
S	2545	3600
Gini	0,18	0,25
Relative Atkinson Index	0,05	0,13

Нека сега разгледаме случая на пропорционално облагане върху цялото население, което води до същите приходи в бюджета – 900 единици. Следователно правителството ще наложи данък в размер на $9/33$ върху дохода на всеки член на обществото. Коефициентът на Джини не се променя в резултат на пропорционални промени в доходите. Същото се отнася и за индекса на Аткинсън. Таблица 3 показва сравнение на подоходното разпределение след облагане с пропорционален данък и след облагане с различни прогресивни схеми за различни подгрупи.

За да е пълен анализът на справедливостта на облагането в утилитарната традиция, трябва да сравним двете състояния на обществото от гледна точка на общото благосъстояние. Свикнали сме това теоретично сравнение да се прави от колегите специалисти по „икономика на преразпределението“ чрез функция на социалното благосъстояние (social welfare function – SWF), която обикновено те базират на среден доход и индикатори за неравенство. Нека приемем, че тези измерители на неравенството са коефициентите на Джини или индексите на Аткинсън. Интуитивният начин да дефинираме функцията на социалното благосъстояние (разбира се, далеч не е единствено възможно) е, като допуснем, че общото благосъстояние се увеличава, когато средният доход нараства, и че общото благосъстояние намалява, когато се увеличава индикаторът за неравенство.

$$W = f(\mu, I) \quad W_{\mu} \geq 0 \quad W_I \leq 0 ,$$

където W обозначава общото благосъстояние, μ е средният доход, I е индикатор за неравенство, W_{μ} е първа производна на SWF по отношение на средния доход, W_I е първа производна на SWF по отношение на неравенството.

За убедително сравнение на двете състояния в таблица 3 няма нужда от повече усложняване на SWF. В тези допускания е ясно, че по-високи стойности на обществено благосъстояние се постигат при пропорционално данъчно облагане. Средните доходи са еднакви при двете алтернативни състояния на обществото, но индикаторите за неравенство имат по-ниски стойности след облагане с данък при пропорционална данъчна схема.

Единствената възможна опозиция на този аргумент за пропорционален данък (в сравнение с алтернативни прогресивни схеми) може да се базира на допускане за безразличие на общественото благосъстояние към общото равенство, но за сметка на това – силна връзка между общественото благосъстояние и равенството вътре в отделните подгрупи. Защитниците на такава позиция ще имат доста работа да обяснят защо се борят за равенство, но само вътре в групите, като все пак приемат за обществено приемливо да има сериозни различия между отделните социални подгрупи.

Доказахме, че дори при относително елементарен пример на общество само със шестима членове моделирането на данъчната тежест, базирано на преразпределителна социална справедливост, е изключително предизвикателно упражнение. Няма да е смело да кажа, че в политическите реалности, доминирани традиционно от различни организирани групи в комбинация в неподправен популизъм, това социално инженерство изглежда като невъзможна задача. Препоръката към опонентите на плоския данък, които базират своя аргумент върху обществена справедливост, е да приемат пропорционалното данъчно облагане за най-добрата възможна среда за разгръщане на социално-инженерни идеи. Те ще имат достатъчно възможности да увеличават социалното благосъстояние, върху които може да се фокусират техните усилия, които пестят в резултат на хармоничния плосък данък.

Въвеждането на плосък данък в България като макроинституционална промяна

Георги Ганев

Гледана откъм макроикономическата теория, България е любопитен случай, доколкото нейната история през последните двадесетина години съдържа някои доста необичайни развития. Далеч не изчерпателно те включват съпадението между реално поскъпване на лева и значително увеличение на конкурентоспособността на българските производители (измерена като дял на износа от България в световния износ); поставянето на световни рекорди по приток на капитали, съответно дефицит по текущата сметка и последващото рекордно бързо коригиране на този дефицит; следването в продължение на десетилетие на фискална политика на малки дефицити или излишъци; силното намаление на външната задлъжнялост на публичния сектор, придружено от значително увеличение при частния.

Всички тези процеси заслужават внимателен аналитичен поглед. Но освен тях в България се случиха и две особени и нетрадиционни институционални промени на рамката от правила, в които протичат макроикономическите процеси. Едната е въвеждането на паричен съвет (валутен борд), другата е въвеждането на плосък данък.¹

Всяка от тези промени сама по себе си постави България сред сравнително малка група страни, а комбинацията от двете прави страната почти уникална. Дори само този факт я превръща в изключително

¹ Разбира се, в България в този период се случиха и други институционални промени от макроикономически характер, например приватизация, втори стълб на пенсионното осигуряване и възприемане на четирите основни свободи на движение. Но те са характерни за много други страни и не съставляват някаква българска особеност.

интересен обект на изследване, дори на тестване на редица възприемани за утвърдени постулати на съвременната макроикономическа теория. Като първа стъпка в посока на подобна изследователска програма трябва да се анализира самият процес на постигане на промяна в институции² с макроикономическо значение. За краткост те ще бъдат наричани макроинституции и промяната в тях – макроинституционална промяна.

Обект на настоящия анализ ще бъде втората от тези макроинституционални промени – въвеждането на плосък данък. Тази промяна има три основни съставки. Първата е въвеждане на единна пропорционална данъчна ставка върху доходите, т.е. всеки дължи една и съща пропорция от облагаемия си доход като данък, която замества съществуващата дотогава прогресивна скала на ставките. Втората е значително снижаване на ставката от нива над 20% за доходи над необлагаемия минимум до 10%. Третата е премахването на необлагаемия минимум. Именно тези три неща в пакет са и самата макроинституционална промяна.

Анализът на въвеждането на плосък данък в България, представен тук, се основава на единствената към момента съществуваща аналитична рамка за подобни промени, а именно рамката на Дъглас Норт. В първата част на изложението ще бъдат представени нейните основни елементи. Във втората те ще бъдат използвани, за да бъде представено въвеждането на плосък данък в България от тази специфична гледна точка. В третата откритиите при прилагането на използваната аналитична рамка особености на тази промяна в случая на България ще бъдат разгледани от гледна точка на нейната устойчивост в днешното българско общество.

Аналитична рамка на институционалната промяна по Дъглас Норт

Аналитичната рамка на Норт за институционалната промяна съдържа четири динамично взаимосвързани компонента.³ Първият от

² Понятието „институции“ навсякъде в този текст се разбира в смисъла, в който го употребяват представителите на Новата институционална икономика, а именно като набор от правила, подреждащи човешките взаимодействия. Вж. по-долу за изричното му определение.

³ Най-синтезираното представяне на тази рамка може да бъде намерено в: North, Douglass C. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press, 2005, pp. 2–3.

тях е системата от вярвания и убеждения на обществото за това как работи действителността и какви са причинно-следствените връзки в нея. Накратко този компонент се нарича „теория“.

Въз основа на теорията си за света съответното човешко общество прави две неща. Първо, създава рамка от считани за желателни ограничения върху поведението с цел постигане на ред, предвидимост и ефективност на човешкото взаимодействие. Второ, отделните стопански деятели в обществото формират своите възприятия както за случващото се около тях, така и за очаквания за бъдещето и особено важно – за различни възможни отплати от различни техни действия. Съвкупността от тези две неща образува втория компонент в аналитичната рамка на институционалната промяна и е обозначена от Норт с термина „скеле“.

След като са формирали очакванията си и оценките за различните отплати от различни възможни курсове на действие, стопанските деятели вземат своите решения и действат. В зависимост от това дали става въпрос за действие на отделни индивиди, или за някакво колективно действие, този компонент от аналитичната рамка на Норт може да се нарече „действие“ или „политика“.

Накрая, действията на хората засягат реалния свят. Той се развива по начин, който се определя от решенията и действията на стопанските деятели, и би бил различен, ако техните решения и действия бяха различни. Този компонент от аналитичната рамка на институционалната промяна се обозначава като „действителност“. Действителността е съвкупният резултат от действията на хората, които се основават на скелето, което пък се определя от теорията. От своя страна обаче действителността влияе върху убежденията и вярванията на хората. Начинът, по който тя се развива, може да доведе до преразглеждането им, съответно до постигане от страна на обществото като цяло на нова теория, на нова обяснителна рамка за това как работи светът.

Институциите са създадени от хората ограничения върху поведението, които определят човешкото взаимодействие.⁴ Самата институционална промяна е резултат от човешко действие. За да се случи тя, е необходимо достатъчно много хора да решат, че промяна в системата от ограничения върху поведението ще доведе до жела-

⁴ North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990, p. 3.

телни последици. В рамките на модела на Норт за институционалната промяна това се случва или когато достатъчно много хора преразгледат своите убеждения за това как работи светът, или преразгледат своите възприятия по отношение на очакваните отплати от различни структури на техните взаимоотношения.

На практика, както при всеки обществен процес, и при институционалната промяна има групи хора – носители на промяната, и групи хора, които са заинтересовани тя да не се случи. Относителната сила на тези две групи в рамките на обществото при конкретна негова конюнктура определя дали и в каква точно форма ще се реализира и самата институционална промяна.

Накрая, нужното за целите на настоящия анализ представяне на рамката на институционалната промяна изисква да се подчертае значението на разделянето на институциите на два основни типа – формални и неформални.⁵ Разликата между двата се състои в начина на санкциониране на нежеланото, според въведеното със съответната институция ограничение, човешко поведение. В случая на формалните институции санкцията се основава на (заплахата от) принуда и употреба на сила от страна на държавата. При неформалните институции санкцията е от друго естество – чрез отношението на хората, в случая на религиозно базираните институции – чрез заплахата от наказание в отвъдното. В резултат на това разделение също така се счита, че създаването и промяната на формалните институции се осъществяват през механизмите на държавата, докато създаването и промяната на неформалните става чрез сложния, органичен и спонтанен процес на общуване между хората в условията на тяхното съвместно съществуване.

Случаят на въвеждане на плосък данък в България

Плоският данък, разбран като пакет от въвеждане на единна данъчна ставка по доходите на физическите лица, значително снижаване на тази ставка спрямо предходни нива и премахване на необлагаемия минимум, влезе в сила в България през 2008 г. Законодателното приемане на промените се случи в средата на 2007 г. Кратък преглед

⁵ Ibid., p. 4.

на тогавашното новинарско покритие на това събитие оставя читателя с усещане, че тази сериозна промяна в данъчната система е станала сравнително бързо и неочаквано. Но подобно усещане би било подвеждащо. Промяната всъщност става постепенно и би могла да бъде обозначена като една от по-внимателно и дълго премислените и преценени макроинституционални промени в България през последния четвърт век.

Истински бърза, за политическото време може да бъде наречена светкавична, е друга добре известна макроинституционална промяна в България – въвеждането на паричен съвет през 1997 г. Тогава между първото представяне пред българското общество изобщо на идеята за паричен съвет (валутен борд) в началото на ноември 1996 г. и фактическото влизане на режима в сила в началото на юли 1997 г. минават само 8 месеца. В тях са включени всички обществени дебати по темата, решенията на партиите да приемат, или не тази идея, изработването на съответния доста обемист пакет законодателни предложения, тяхното приемане и институционалното реконституиране на БНБ и на нейните взаимоотношения с банките.

В ярък контраст предложението за въвеждане на плосък данък в България има живот от повече от 10 години преди самата промяна. Дебатът по това предложение, поне сред икономистите, става особено активен след 2003 г. в резултат на две инициативи на Института за пазарна икономика: издаването на бюлетин „Плосък данък“ и годишното оповестяване на „Алтернативен бюджет“. Дори първото формално законодателно предложение за промяна на данъчната система в посока плосък данък за физически лица е направено от депутата Мартин Димитров през есента на 2006 г. – цяла година преди законодателното предложение, което в крайна сметка бива прието, и 15 месеца преди промяната да влезе в сила.

Контрастът между светкавичното въвеждане на паричен съвет и дългото съзряване на идеята за плосък данък насочва и към друга особеност на плоския данък като макроинституционална промяна в България. Енергията за въвеждане на паричен съвет очевидно произтича от огромната финансово-икономическа криза в България тогава. Кризите създават особено благоприятна почва за съществени институционални промени. Причината за това е, че именно по време на криза хората са най-склонни да преразглеждат своите теории

за света, да преосмислят вярванията си за причинно-следствените връзки в действителността и въз основа на това преосмисляне да се съгласят да опитат различни от дотогавашните подредби на човешките взаимоотношения и взаимодействия.

Плоският данък в България обаче не е приет по време на криза, напротив. Той е приет точно в края на едно от най-успешните стопански десетилетия в историята на страната, характеризиращо се с висок реален растеж, огромен спад на безработицата, безпрецедентна политическа стабилност и стабилни публични финанси. Обикновено, когато нещата се развиват толкова добре, или поне безкризисно, обществата не са склонни да преразглеждат по съществен начин своята институционална рамка.

За да се разбере приемането от страна на българското общество на значителна макроинституционална промяна в условията на сравнително успешно десетилетие, е необходимо това десетилетие, както и конкретната конфигурация на обществени и политически интереси да бъдат разгледани в по-големи детайли. Тези детайли са основно четири.

Първият е, че това десетилетие е не просто безкризисно и стопански успешно, то е и десетилетие на постоянна институционална промяна. То съвпада с периода на кандидатстване и постепенна интеграция на България в НАТО и особено важно – в ЕС. За българското общество всъщност институционалната рамка така или иначе беше в процес на непрекъсната промяна, на осъществяване на реформи във всички сегменти на държавната регулация. Поради високата обществена легитимност на целта на тези промени – членство в НАТО и ЕС – обществото беше склонно да приема нови идеи и да не ги отхвърля априори с аргумента, че нещата се развиват добре и няма нужда да се променят. Напротив, в голяма степен беше логично да се предположи, че именно институционалните промени са и част от причината за сравнителния успех. В терминологията на Норт това означава, че теорията не беше закостеняла и беше отворена за новостите.

Вторият е, че данъчната система непрекъснато се променяше. На най-високо ниво тя все повече преминаваше от философия на финансиране на публичния сектор предимно с преки данъци, което прави високите и оттам прогресивни ставки политически неизбежни, към

философия на финансиране основно с косвени данъци, което дава възможност на преките да спаднат значително. На по-ниско ниво нямаше година през това десетилетие, в която поне един от трите стълба на прякото облагане – доходите на лица, корпоративните доходи и осигуровките – да не претърпи промени. В случая с осигуровките промените от началото на века включваха пенсионната и здравната реформа, а след това имаше непрекъснати промени в ставките. В случая с корпоративния данък и данъка за физически лица в края на ХХ в. беше сложено начало на тенденция за намаляване на ставките. На най-ниско ниво, при самия данък върху доходите на физически лица тенденцията беше не само към намаляване на ставките в продължение на десетилетие, а и към непрекъснато свиване на тяхната прогресивност – разликите между по-високите и по-ниските ставки по данъка ставаха все по-малки.

В крайна сметка към 2005 г. вече беше очевидно, че данък върху доходите на физически лица с необлагаем минимум и над него с прогресивна скала от пределни ставки 10, 20, 22 и 24% от доходите над съответните прагове е практически и житейски неразличим от плосък данък с необлагаем минимум и ставка от 23,5%.⁶

Трето, към 2007 г. беше очевидно, че плоският данък се разпространява по света. Само сред страните, с които българите имат навика да се сравняват, след първопроходците от балтийските републики в годините точно преди формалното предлагане на данъка в България той беше приет в Русия⁷, Румъния, Словакия, Украйна, Сърбия, Македония, Грузия...⁸ Усещането, че просто се следва установена международна тенденция, също така помага за теоретичното възприемане на идеята.

Тези три постепенни развития са напълно достатъчни, за да обяснят защо на теория идеята за въвеждане на плосък данък в частта му единна ставка за всички данъкоплатци се оказва напълно приемлива в България.

⁶ Вж. *Ганев, Георги*. Плоският и прогресивните данъци – толкова ли са различни? – Плосък данък, март 2005, № 8, с. 6, табл. 1.

⁷ Трудно е да се намерят доказателства, но въвеждането на плосък данък в Русия е много вероятно да е ключово за разбиране на отношението към идеята за плосък данък в България на някои от българските партии.

⁸ Впоследствие плоският данък беше отменен в някои от тези страни, но към момента на предлагането и приемането му в България те бяха с плосък данък.

Четвъртото постепенно развитие дава друг важен аспект на възприемането на плоския данък – а именно за приемането на значителното снижаване на ставката до 10%. Това е развитието на самия данък върху доходите на физически лица, както и на корпоративния данък през същото това десетилетие.⁹ Основното възражение срещу намаляването на данъчните ставки винаги е било, че то ще доведе до значителен спад на приходите и оттам до занижена способност на съвременната държава да бъде „социална“. Но едно десетилетие на намаление на ставки – в случая с най-високата пределна ставка при облагането на физически лица от над 40 до 24%, в случая с корпоративния данък от над 40 до 10% – показва липса или минимално подобно намаление. Не само това, но точно в годината на дебатите за плоския данък току-що намаленият до 10% корпоративен данък регистрираше значително нараснала събираемост. Тук от значение е не толкова дали намалението на ставката е причинило увеличението на събираемостта, или тя точно в тази година се е дължала на странични конюнктурни обстоятелства. От значение е емпиричното наблюдение, че драматично намалената ставка не доведе до срив в приходите. Именно това емпирично наблюдение е основата и на приемливостта за българското общество на предложението ставката и по данъка за физически лица да стане същата. С други думи, самият фактически опит на българското общество през десетилетието 1997–2007 г. ясно показва, че теорията, според която снижаването на данъчни ставки непременно води до намаление в данъчните приходи, е невярна и съответно тя беше преразгледана.

Накрая, петото развитие оформи и последния компонент от пакета на плоския данък в България – премахването на необлагаемия минимум. Това премахване беше цената за преодоляване на единствената в този момент реална опозиция на предложената макроинституционална промяна в българското общество, а именно министъра на финансите. В напълно легитимна защита на интереса на тази публична длъжност, натоварена измежду другите неща и с ангажимента да следи за здравето на публичните финанси, тогавашният финансов министър изискваше гаранции, че приходите няма да бъдат застрашени не само в момента на осъществяване на промяната, характеризиращ се с редица благоприятни за хазната конюнктурни обстоятелства, но и в бъдеще

⁹ Вж. текста на Петър Ганев в настоящия сборник.

при влошена конюнктура. Придруженото с пакет от социални мерки за компенсиране на нискодоходните групи¹⁰ премахване на необлагаемия минимум, което именно гарантира, че няма да има значителен срив в приходите дори при стопанска криза, се оказва необходимият и достатъчен компромис, за да бъде подкрепено предложението. Както ясно показва последвалата динамика на приходите от плоския данък за хазната по време на световната финансова и икономическа криза¹¹, иначе напълно разумните опасения на министъра в този конкретен епизод се оказаха прекомерни и именно плоският данък беше единственият, при който нямаше спад на приходите.

В обобщение, в рамките на едно десетилетие няколко постепенни развития във и около България направиха така, че българското общество се оказва в значителна степен склонно да възприеме теорията, че въвеждането на плосък данък може да се окаже полезно за неговото благосъстояние. В съчетание с възприятията на хората за това какви възможности биха имали за стопанско действие при плоския данък, както и с очевидните стимули, които този данък създава за изсветляване на стопанската дейност, тези развития обясняват относителния консенсус, с който този данък беше приет. В рамките на аналитичния модел развитието на действителността доведе до преразглеждане на теорията, което в съчетание с възприятията на хората за възможни отплати от различни подредби на обществените взаимоотношения доведе до институционална промяна и оттам – до промяна в скелето.

Устойчиво ли е въвеждането на плосък данък в България?

Краткият отговор на този въпрос за момента е „да“. Плоският данък е вече близо десетгодишно статукво в България, при това статукво, което не е било променяно. Всъщност през последното десетилетие цялостната институционална рамка на данъчното облагане е стабилна и промените в нея, като въвеждането на облагане на лихвите по депозити, са предимно тривиални. Не само структурата, но и основните ставки на преките и косвените данъци не са променени или са променени с малко.

¹⁰ Вж. текста на Георги Ангелов в настоящия сборник.

¹¹ Вж. текста на Десислава Николова в настоящия сборник.

Събираемостта на данъчните приходи се колебае в зависимост от политическата и стопанската конюнктура, но тези колебания показват само разлики между различни партии на власт и между периоди на криза или растеж, не някакви потенциални проблеми на институционалната структура на данъците. В зависимост от бизнес цикъла и отношението на управляващите политици тази данъчна структура може да генерира приходи както над 30, така и под 25% от БВП.

Едновременно с това, макар и няколко държави в последните години да се отказаха от плоския данък и да се върнаха към прогресивен¹², тази промяна не може да бъде разглеждана като явна тенденция. Съответно техният пример трудно може да бъде използван за убеждаване на българите, че промяна е нужна и би била полезна.

Не на последно място, плоският данък в България се съчетава добре с неформалните институции на българите и особено с тяхната склонност към заобикаляне на закона и максимално възползване от възможностите, които всяко сложно законодателство неизбежно предоставя. За разлика от истински прогресивните данъци¹³, които поради неумолимата логика на политическия процес неминуемо включват сложни и многобройни изключения, условности и възможности за усмотрение на бирниците, плоският данък е прост, ясен и без изключения. В съчетание с ниската ставка неговата простота значително намалява както възможностите, така и стимулите за избягване. Каквато сива стопанска активност има в България, тя отдавна вече не се дължи на опити да се спести данък физически лица.

Този аспект на плоския данък е важен от гледна точка на възприемането за неговата „справедливост“ от страна на хората. От една страна, съществува аргументът, че „справедливостта“ изисква по-богатите да плащат по-голяма пропорция от доходите си като данък. Но реалността в България често означава, че при прогресивно облагане богатите се възползват от огромен брой вратички и процедури, за да си спестят данъка изобщо, и всъщност цялото бреме пада само върху

¹² В българското обкръжение те включват Словакия и Чехия.

¹³ Под истински прогресивен данък тук се разбира данък с разлика между различните ставки от поне десетки процентни пунктове – примерно 20, 40 и 60% за доходи над съответните прагове. Както вече беше казано, „прогресивни“ данъци с разлики между различните ставки от няколко процентни пункта са практически и житейски неразличими от плосък данък.

хората със средни доходи между необлагаемия минимум и по-високите ставки. Докато при плоския данък за всички е видно, че всички си го плащат. В този смисъл като житейска реалност, а не като законодателна пожелателност, той може да бъде определян най-малко и като по-малко „несправедлив“. Именно това му възприемане създава допълнителна устойчивост на този данъчен режим в конкретния случай на България.

Така в момента режимът на плосък данък не е заплашен нито от криза в приходите, нито от липса на събираемост, нито от съчетанието между формални и неформални институции в българското общество. Единственият възможен източник на искане за промяна на този режим са определени идеологии, според които той е несправедлив и стопански неефективен в сравнение с други подредби на данъчните отношения. Но за момента тези идеологии, изглежда, не могат да убедят българите да възприемат идеята за промяна. За десет години предложението да се промени режимът на плосък данък и да се върне прогресивното облагане беше направено формално само веднъж и въпреки че беше подкрепено от водещата партия в управляващата коалиция, беше отхвърлено със значително мнозинство. При днешната конюнктура на развитие на стопанските и обществените процеси в България режимът на плосък данък изглежда устойчив. Но както е добре известно от българската история, конюнктурата може бързо да се променя.

Заклучение

Въвеждането на плосък данък в България е любопитен случай на макроинституционална промяна. Интересното в него е, че промяната се случва не поради някаква криза, а в края на един сравнително много успешен период на икономическо развитие и на политическа стабилност – среда, в която сериозни макроинституционални промени не са често явление.

Основната характеристика на тази промяна е бавното и протичащо в динамичен вътрешен и международен институционален контекст възприемане от страна на българското общество, оттам и на българските политически сили, на идеята, че подобна промяна би била желателна и полезна за достатъчно голямо мнозинство бълга-

ри. Основните характеристики на контекста бяха състоянието на постоянни реформи по пътя към НАТО и ЕС, десетилетното намаление на ставки по преките данъци, последователното възприемане на плосък данък в страни, близки до България, и не на последно място, липсата на реална обществена и политическа опозиция на идеята.

Поради сравнителния успех на плоския данък от гледна точка на осигуряването на приходи, както и поради доброто му стиковане с определени неформални институции в българското общество за момента режимът на плосък данък в България изглежда устойчив. Нещо сериозно и неочаквано спрямо настоящата конюнктура трябва да се случи, за да бъде приета неговата промяна.

За авторите

Георги Ангелов е старши икономист в Институт „Отворено общество“. От 2009 до 2014 г. е заместник-председател на Управителния съвет на Българската макроикономическа асоциация. Член е на Американската икономическа асоциация, на Euro Team към DG ECFIN на Европейската комисия, експерт е към СВРР – Washington по бюджетна прозрачност, консултативен член на работна група 31 „Европа 2020“ за Национална програма за реформи. Той е магистър по финанси с интереси към фискалната политика и икономическото развитие. Носител е на наградата „Черноризец Храбър“, наградата за 2008 г. на Награден фонд за принос към свободата на духа „Георги Василев“, почетен знак на Факултета по обществено здраве към Медицинския университет – София, както и на специалната награда „Гражданска позиция, провокираща дебат“ на Фондация „Работилница за граждански инициативи“.

Георги Ганев е доктор по икономика от Университета „Вашингтон“ в Сейнт Луис, САЩ, програмен директор по икономически въпроси в Центъра за либерални стратегии в София и асистент в Стопанския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, където води курсове по макроикономика, пари и банки и нова институционална икономика. Член-основател е на Българската макроикономическа асоциация, като през 2003–2014 г. е член на нейния Управителен съвет. Интересите му са в областта на макроикономиката и паричната теория и политика, политическата икономия, икономиката на прехода, на растежа и развитието, новата институционална икономика, австрийската икономика. Публикациите му са свързани с икономическото развитие на България и на региона на Югоизточна Европа, както и с проблематиката на икономическата интеграция и развитие в ЕС.

Георги Саракостов има над 15-годишен експертен опит в областта на данъците. В различни периоди е оглавявал данъчните

практики на „ПрайсуотърхаусКупърс“ и „Делойт“ в България. Бил е член на Националния съвет по данъчна политика. Участвал е в работата на неправителствени организации, насочена към усъвършенстване на данъчните режими. Завършил е Московския държавен институт за международни отношения, работил е като дипломат, а в началото на 90-те години – като експерт в Министерството на финансите в тясно сътрудничество с мисиите на МВФ и Програма ФАР на ЕО по въвеждане на пазарно ориентирана данъчна система. Понастоящем Георги Саракостов се занимава с частни проекти. Интересува се от начините, по които развиващите се информационни технологии могат да подобряват качеството на обществения живот и да ограничават ролята на държавите в него. Г-н Саракостов е член на Съвета на ИПИ и председател на Дарителския клуб към ИПИ за 2016 г.

Георги Стоев е част от кръга икономисти, които през последните 15 години упорито настояват за ниски данъци, пропазарни реформи и съкращаване на държавното присъствие в стопанството. Той е съосновател и управляващ съдружник в Industry Watch – изследователска и консултантска компания с фокус върху макроикономическото развитие и икономическата политика. Образованието си получава в Университета Лувен, Белгия, и Института за пазарна икономика, където започва професионалната си кариера. Сред най-важните аналитични продукти, разработени от Георги Стоев и екипа на Industry Watch, са: „Редовен доклад за цената на труда“, „Богатство на домакинствата в България“, „Инвестиционна дестинация“. Той е създател на образователната програма за гимназисти „Предприемачът като откривател“, която в момента се преподава в Пловдив и Велико Търново. Г. Стоев е инициатор на Образователно-индустриалния борд, който предлага решения за бърза адаптация на професионалното образование към нуждите на работодателите.

Десислава Николова е доктор по икономика от Университета за национално и световно стопанство и притежава магистърски степени по икономика от УНСС и от Централноевропейския университет в Унгария. От 2011 г. Д. Николова е главен икономист в Института за пазарна икономика (ИПИ). Преди да се присъедини към екипа на ИПИ, тя е работила като макроикономически анализатор в „Райфайзенбанк“

(България), съветник по икономическите въпроси и въпросите на Европейския съюз към Британското посолство в София и старши анализатор и редактор към „Интернет Секюритис“, дъщерна компания на Euromoney. Нейните професионални интереси и експертни знания са в областта на макроикономическия анализ, монетарната политика, валутните кризи, обменните курсове и иконометричното моделиране. Десислава Николова е член на Българската макроикономическа асоциация.

Калоян Стайков е икономист в Института за пазарна икономика, където се занимава с анализи в сферата на публичните финанси, енергетиката, бизнес средата, здравеопазването. Преди да се присъедини към екипа на ИПИ, е работил като икономист в Центъра за икономическо развитие. Той е част от авторския колектив, подготвил издадената през 2015 г. книга „Анатомия на кризата“, в която разглежда развитието на публичните финанси по време на и след икономическата криза. През последните години участва в изготвянето и представянето на ежегодния „Алтернативен държавен бюджет“ на ИПИ. Завършил е международна икономика и бизнес със специализация по финанси в Амстердамския университет, Холандия. Член е на Българската макроикономическа асоциация.

Красен Станчев е философ (доктор на философските науки) и икономист, управител на КС2 ЕООД, председател на Съвета на Института за пазарна икономика (ИПИ) и преподавател в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Той е един от учредителите на ИПИ и негов първи изпълнителен директор (1993–2006). Под негово ръководство ИПИ се изгражда като международно признат мозъчен тръст, лауреат на наградата на българското правителство „За принос към развитието на демокрацията и гражданското общество“ (2002) и на наградата „За осезаемо обществено влияние“ на Фондация „Темпълтън“ (2006). Бил е народен представител във Великото народно събрание (1990–1991) и член на Съвета за икономическа политика към президента (1996–2001). Лично или в сътрудничество Красен Станчев има принос за реформите в областта на данъците, изпълнението на договорите, инвестициите и подобряването на бизнес климата. Този опит е не само в България, но и в страните от

Балканите, нова Европа и бившия Съветски съюз. Красен Станчев е носител на наградата на Euromoney „Най-добър индивидуален анализатор“ (1996) и на Наградния фонд за принос към свободата на духа „Георги Василев“ (2006).

Петър Ганев е старши икономист в Института за пазарна икономика, където работи от началото на 2007 г. В годините непосредствено след въвеждането на плоския данък е отговорен за изданието на ИПИ „Бюлетин за ниски данъци“. През последните години подготвя „Алтернативен държавен бюджет“ на ИПИ. Интересите му са в областта на развитието и икономическия цикъл, публичните финанси и ролята на държавата в икономиката, свободните пазари и неравенството. Изучава историята на Австрийската икономическа школа. П. Ганев е председател на Управителния съвет на Българската макроикономическа асоциация и автор на множество статии с икономическа тематика. Отговаря за студентските и образователните инициативи на ИПИ.

Георги Ангелов

Георги Ганев

Георги Саракостов

Георги Стоев

Десислава Николова

Калоян Стайков

Красен Станчев

Петър Ганев

