

# ЛИЧНОТО И КОРПОРАТИВНОТО ПОДОХОДНО ОБЛАГАНЕ КАТО ИЗТОЧНИЦИ НА МЕСТНИ ПРИХОДИ – ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

---

**Доц. д-р Людмил НАЙДЕНОВ,**

Икономически университет – Варна

E-mail: lnaydenov@ue-varna.bg

***Резюме:** Политиката към разширяване на данъчните правомощия на местните власти има за резултат оптимизиране на вертикалните финансови отношения в публичния сектор и повишаване на икономическата ефективност и общественото благосъстояние. В условията на децентрализация (административна и в частност фискална) на регионалните структури следва да се осигури достъп до рентабилни данъчни приходоизточници. В разработката акцентът се поставя върху местната приложимост на данъка върху трудовите доходи на физическите лица и корпоративното подоходно облагане. Анализират се аргументи „за“ и „против“ използването на цитираните налози в качеството им на общински, представя се световната практика в анализиранията област и на тази основа се аргументира виждането, че е препоръчителна организация, при която данъците върху трудовите доходи се третират като локални или паралелни. Липсват основания за причисляване на корпоративните налози към групите на местните или паралелните данъци.*

***Ключови думи:** местни приходи; автономност на местните власти; данъци върху доходите на физическите лица; данъци върху корпоративните доходи.*

***JEL:** H71, H72.*

## **Въведение**

**Е**фективността на финансовата децентрализация е следствие от обосновано разпределение на компетенциите и финансовите ресурси между централното и местното ниво на управление и се нами-

ра в пряка зависимост от собствените приходи на териториалните структури (Захариев, 2012; Кръстев, 2018). „Следователно (не)зависимостта на местната власт от централната се определя до голяма степен от способността, всяка община да акумулира достатъчно собствени приходи, които да разходва свободно, но за публични блага, в интерес на обществото” (Павлова-Бънова, 2018, с. 5). Изборът на конкретна форма на местно данъчно облагане е от съществена важност при практическото изграждане на децентрализирана данъчна система, основана на принципите на регионалната приходна самостоятелност и на тази основа се нуждае от задълбочен анализ.

Въпросите, свързани с обосноваването отнасяне на даден данък към правомощията на централната власт или към отговорностите на местните управленски органи, определят *актуалността* на настоящата разработка. Същата има за *обект* на изследване данъците върху доходите на физическите и юридическите лица като възможни източници на местни приходи, а предмет на анализ са ефектите от използването на тези данъци за финансовата самостоятелност на местните власти. Основна *цел* е да се установи на какво равнище на бюджетната система съответстват данъците върху доходите на физическите и юридическите лица. На основата на така дефинираните обект, предмет и цел се извежда следната изследователска *теза*: Анализът на практическите и теоретичните аспекти на данъците върху трудовите приходи на физическите лица дава основание да се заключи, че те, за разлика от налозите върху корпоративните приходи, могат да се дефинират като подходящ източник на местни приходи<sup>1</sup>.

## 1. За местното използване на данъка върху трудовите приходи на физическите лица с оптимизъм

Облагането на доходите на физическите и юридическите лица е източник на значителни бюджетни постъпления. Отчитайки факта, че имуществените налози са слабо рентабилни, въпросът относно възможнос-

---

<sup>1</sup> **Заб.** Извън обхвата на настоящата разработка остават въпросите, свързани с изготвянето на сравнителен анализ (чрез реално отчетени статистически данни) по отношение текущата данъчна ефективност и рентабилност (респ. ползите и разходите) на съществуващия в България модел за финансиране на отделните административни единици. Подобен анализ и тестване на симулационни модели за финансово моделиране на очакваните ефекти от данъчните реформи върху българските общини са безспорно необходими *следващи* (след обосноваването отнасяне на даден данък към правомощията на централната власт или към отговорностите на местните управленски органи) стъпки при изграждане на работеща децентрализирана данъчна система.

тите за използване на данъците върху доходите в качеството на местен приходоизточник е от изключителна важност<sup>2</sup>.

*Данъците върху доходите на физическите лица* имат за обект на облагане доходите от труд и капиталовите печалби (*capital gains*) от търговия с ценни книжа, валута, приходи от наеми, лихви, дивиденди и др. С оглед акцентите на настоящата разработка анализът следва да се съсредоточи върху местната приложимост на данъка върху трудовите доходи на физическите лица. Веднага трябва да се отбележи, че той е подходящ местен приходоизточник, защото удовлетворява напълно или частично критериите за оптималност (вж. Таблица 1).

*На първо място*, в повечето случаи индивидите живеят и работят на територията на една и съща юрисдикция. По тази причина данъкът върху трудовите доходи на физическите лица може да се разглежда като заплащане за осигуряването от местните власти "обща полза". Следователно приложението на този налог избягва износа на данъчна тежест и осигурява съвпадение между ползвателите на публични блага и данъкоплатци. За целите на икономическата ефективност този факт е от съществено значение<sup>3</sup>. Именно от позициите на ефективността трябва да се подчертае и друг момент – данъците върху доходите (в т.ч. от трудова дейност) обикновено са видими за платците и това стимулира местните власти към подобряване на отчетността относно разходите. Обективността на анализа обаче налага да се признае, че данъците върху доходите на физическите лица са по-малко видими в сравнение с тези върху имуществото. Подобно твърдение отчита факта, че облагането на трудовите въз-

---

<sup>2</sup> **Заб.** Базисни характеристики на данъците върху доходите на физическите и юридическите лица са: 1) те са неутрални по отношение на ценовото равнище поради обстоятелството, че не се включват в цените на стоките и услугите; 2) те са персонални и следователно облагането може да се организира по начин, който да отчита индивидуалните характеристики на данъкоплатците; 3) те са инструмент на дискреционната фискална политика; 4) те могат да се използват за специфични цели като стимулиране на заетостта в отделни региони, стимулиране (ограничаване) на осъществяването на определени разходи от бизнеса, стимулиране на спестяванията в определени активи, въздействие върху дейността на монополни и олигополни структури; 5) използването на прогресивно облагане превръща анализирания тип данъци в типичен пример за действието на т.н. вградени бюджетни стабилизатори. Вж. н-р: Брусарски, Р., Захариев, А., Манлиев, Г. (2015). Финансова теория. Велико Търново: „Фабер“; Милинов, В. и М. Маринов. (2017). Техника на данъчното облагане. Свищов: АИ „Ценов“.

<sup>3</sup> **Заб.** Относно връзката фискална децентрализация – икономическа ефективност вж. н-р: Tanzi, V. (1995). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics. p. 295-316. Относно ефектите от въвеждане на промени в данъчната практика на различни региони в международен план вж. н-р Найдепов, Л. (2012). Данъчна автономност на местните власти – теоретични аргументи и национална практика. Варна: „Стено“.

награждения обикновено се осъществява по месторабота, а заплащането на дължимите суми за притежание (промяна в собствеността и т.н.) на имущество се извършва лично.

Справедливата оценка на въпроса за регионалната приложимост на анализирания данък изисква да се отчита и обстоятелството, че постъпленията от него относително точно отразяват динамиката на икономическата конюнктура в региона, т.е. налице е еластичност на данъчната база. В условията на стопански растеж трудовите доходи бележат тенденция към нарастване както поради повишеното търсене на работна сила (т.е. в реално изражение), така и поради инфлационната динамика, характерна за периоди на стопански бум (т.е. в номинално изражение). Позитивното изменение на доходите на физическите лица резултира в нарастване приходите от анализирания данък и така провокира отговорен мениджмънт на собствените регионални ресурси. За сравнение – трансферите от централното правителство, които не са обвързани с икономическата ситуация в общината или и по-често се намират в обратна зависимост от конюнктурата, създават условия за неразумно изразходване на ресурсите поради наличие на фискална илюзия. Така за пореден път се аргументира икономическата ефективност от местното облагане на доходите от труд.

*Таблица 1*

*Местна приложимост на данъка върху трудовите доходи*

Критерии за оптималност на облагането с местни данъци	Коментар
Тежестта на облагането се понася от резидентите на региона	Най-често физическите лица живеят и работят на територията на една и съща община. Следователно местното използване на личния подоходен данък избягва износа на данъчна тежест.
Лесна администрация на данъците	Най-често физическите лица живеят и работят на територията на една и съща община, а данъчното задължение се удържа по месторабота. Следователно местното администриране на личния подоходен данък е реалистична възможност.
Данъците не създават пречки пред функционирането на единния вътрешен пазар	Данъкът върху трудовите доходи няма отношение към функционирането на единния вътрешен пазар и не създава бариери пред международната търговия.

*На второ място*, администрирането на разглеждания данък на регионално равнище може да се определи като реалистична и постижима цел. Подобно становище отчита практиката на удържане на данъчното

задължение по месторабота и се базира на предположението, че лицата живеят и работят в рамките на една и съща юрисдикция. Облагането на свободните професии и другите източници на доходи извън работната заплата вероятно е по-трудно, но „не представлява по-голям проблем за местните власти в сравнение с централните и следователно няма причина да се вярва, че процентът на събраните суми ще бъде по-нисък при децентрализирана в сравнение с централизирана данъчна система” (Bañl and Swan, 2010, p.6). Към очертанятия кръг от проблеми може да се подходи и от друга гледна точка. В сравнителен план регионалната администрация на *имуществените данъци* налага по-малко разходи отколкото събирането и контрола на преките *налози върху трудовите доходи* на физическите лица. Това е често изтъкван и нелишен от основание аргумент срещу практиката на местно администриране. Подобен аргумент обаче не трябва да се приема безкритично поне по две причини. От една страна, той не отчита периодичните разходи на данъчната администрация за преоценка (поради промени в пазарната цена или в други обстоятелства) на облагаемата стойност на собствеността. Цитираните разходи не следва да се подценяват и тяхното включване в анализа изглажда различията между администрирането на доходни и имуществени данъци. От друга страна, постъпленията от облагане на доходите от труд превишават значително приходите от облагане на собствеността и следователно отношението на административните разходи към номиналните приходи от двата типа данъци е сходно<sup>4</sup>.

Потенциалните административни проблеми при събирането и контрола на доходните данъци (в т.ч. тези върху трудовите доходи) могат да намерят решение и чрез използване *практиката на паралелното облагане*. Конкретната организация на този тип разпределение на правомощията приема две основни и близки по съдържание форми. Приложението на първата от тях предполага едновременно съществуване на локален и национален данък върху доходите. При това положение местните власти налагат единна (пропорционална) ставка върху данъчната база, използвана от централното правителство, а правителството осъществява фактическото събиране на постъпленията. Втората форма се свежда до налагане на надбавка върху национално определен данък върху доходите. Конкретният размер на надбавката в различните юрисдикции може да варира в граници, определени от централното правителство или да се определя свободно от регионите. Препоръчително е, процентът на над-

---

<sup>4</sup> **Заб.** Практиката на Великобритания доказва състоятелността на горните разсъждения, защото в тази страна относителните разходи (т.е. съотношението разходи/постъпления) по администрирането на доходните данъци са по-ниски в сравнение с тези по събиране и контрол на налога върху имуществото. При това ставката на имуществения данък е една от най-високите в света. Вж. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). (2004). *Reviewing the Case for a Local Income Tax*. London.

бавката да бъде пропорционален, а не прогресивен с цел избягване на възможен износ на данъчна тежест.

*Трето*, използването на данъка върху трудовите доходи на физическите лица като местен приходоизточник не създава пречки пред функционирането на единния вътрешен пазар и няма отношение към международната търговия.

## 2. Възможни негативи на местното използване на данъка върху трудовите доходи на физическите лица

Изтъкнатите по-горе аргументи в полза на местното приложение на данъка върху доходите на физическите лица не са общоприети. *Критиките* към подобно разпределение на правомощията могат да се обобщят в няколко пункта.

*От една страна*, следва да се припомни, че анализираният данък е типичен инструмент на националната стабилизационна и преразпределителна политика и следователно е нецелесъобразно да се използва от местните власти. Станчо Чолаков, например, отбелязва: „Все пак запазването на подоходния данък за държавата е целесъобразно и уместно, понеже доходът е един от най-подходящите обекти на облагане не само поради плодовитостта му..., но и поради това, че той е същевременно признатата най-пълна мярка за стопанското и социалното състояние на доходоприетелите. С това подоходният данък се явява изключителен изразител на справедливо облагане” (Чолаковъ, 1936, с. 156). Изложеното становище е логично (и в съответствие с наложената от Р. Мъсгрейв традиция се интерпретира като аксиома в теорията на фискалния федерализъм), но въпреки това следва да се приема с повече скептицизъм. Извън строго догматичната трактовка заслужава да се изрази съмнение в твърдението, че местните власти не трябва да се ангажират със стабилизация. Всъщност при наличие на регионално несиметрични шокове или в условията на малка отворена икономика с плаващ валутен курс централната фискална политика е слабо ефективна и определено има място за териториално ограничени стимули за растеж<sup>5</sup>. Въпросът относно социалната

---

<sup>5</sup> **Заб.** В условията на регионално несиметрични шокове (например въздействието на цените на петрола върху две провинции – едната вносител, а другата износител) липсва хармонизиран *национален* икономически цикъл. При това положение е възможно един регион да изпитва инфлационен натиск, като в същото време друга юрисдикция е изправена пред проблема безработица. Ясно е, че в този случай централната фискална политика е неефективна. Същият извод може да се отнесе и до малки страни с отворени икономики и плаващ валутен курс, защото в тези условия централната фискална политика влияе върху цената на националната валута. Така при рецесия стойността на националната валута нараства, а това дестимулира износа и увеличава вноса. При допускане, че местната фискална политика е неутрална по отношение на валутния курс, тя се оказва напълно възможна и дори препоръчителна.

политика също може да се разгледа от алтернативна на общоприетата позиция. Разбира се, преразпределението по линия на прогресивното подоходно облагане е в прерогативите на централното правителство, но администрирането и контролът върху целесъобразното насочване на помощите за социално слаби лица може да се осъществява от местните власти, защото те разполагат с по-точна и адекватна информация за реалните нужди на реално нуждаещите се. При положение че правителството използва прогресивен данък върху доходите, докато местните власти прилагат пропорционално облагане, няма основание да се счита, че регионалният достъп ограничава ефективността на централната стабилизационна и преразпределителна политика. Такава организация може да се определи като препоръчителна и поради факта, че не компрометира въздействието на вградените автоматични фискални стабилизатори.

*Друг и нелишен от основание аргумент* срещу използването на данъка върху доходите на физическите лица от местните власти се съдържа в твърдението, че невинаги съществува перфектно съвпадение между мястото, където се плаща данъкът, и мястото, където се потребяват публичните блага, финансирани с този данък. Разбира се, хората могат да работят и живеят в различни региони (McLure, 1999). В случай че постъпленията се акумулират при източника (т.е. на база месторабота), безспорно може да възникне несъответствие между заплатени разходи и получени ползи. Отново следва да се подчертае, че някои публични блага, осигурявани на местно равнище (образование, здравеопазване), генерират „обща полза“ и по тази причина е необходимо да се осигури връзка между заплащането на подоходния данък и потреблението. В условията на облагане при източника това е трудно. Нещо повече, при такъв тип облагане се създават условия за износ на данъчна тежест и така допълнително се съкращава ефективността на разпределение на ограничените ресурси. От теоретични позиции може да се аргументира организация, при която приходите, акумулирани по месторабота, се насочват към регионите, където хората живеят. Администрирането на подобен механизъм обаче е свързано с други проблеми, в т.ч. липса на стимул за ефективно събиране на постъпленията и потенциално забавяне при превеждането на дължимите суми. Облагането чрез попълване на данъчна декларация, от своя страна, може да се осъществява по начин, който отчита местожителството. Използването на този вариант (паралелно с плащане при източника) за събиране на подоходния данък е в пълно съответствие с принципа за облагане според получените ползи. Налага се заключението, че при подходяща организация на облагане данъкът върху трудовите доходи може да се използва на местно равнище. Изводът намира допълнително потвърждение в обстоятелството, че по-често физическите лица живеят и работят в границите на една и съща юрисдикция.

Известно е, че в процеса на изготвяне на бюджета (централен или провинциален) неговата приходна страна се базира на прогнозни, очаква-

ни постъпления. Следователно *предвидимостта на данъчните приходи* е от съществено значение за изграждане на реалистичен бюджет. Постъпващите ресурси от облагане на доходите на физическите лица обаче са трудни за прогнозиране поради силно еластичната база. Проблемът се задълбочава, при условие че местните власти разполагат с широки данъчни правомощия и постъпленията от анализиранияте налози формират значителна част от приходите. При това положение един неочакван спад на регионалната стопанска активност рискува финансирането на базисни местни публични блага. Имайки предвид посоченото, сътрудничеството от страна на централното правителство се оказва задължително условие за разширяване на местните данъчни правомощия в посока облагане на трудовите приходи на физическите лица. Конкретната организация на взаимоотношенията централно правителство – регионални власти трябва да се осъществява по начин, който не създава условия за морален риск и не дестимулира местната отговорност и отчетност. Макар и амбициозна, както показва практиката на Скандинавските държави, подобна цел е постижима<sup>6</sup>.

Проблемът, свързан с невъзможността за точно прогнозиране на постъпленията от данъците върху доходите на физическите лица, не трябва да се надценява. Тази теза намира потвърждение в известния макроикономически факт, че в кратък период трудовите възнаграждения не са гъвкави в посока намаление, т.е. вероятността от рязък спад на постъпленията от тяхното облагане не е висока. Безспорно, наличието на минимални нормативно определени възнаграждения, съществуването на синдикати и сключването на трудови договори за средносрочен и дългосрочен период ограничават еластичността на данъчната база. Това, от една страна. От друга – няма изрична причина, поради която регионалните прогнози да се определят като *по правило* погрешни.

В условията на данъчна автономност и локална свобода при дефиниране на ставките за облагане винаги съществува риск от неполярна данъчна конкуренция и *миграция на данъчна база*. Тук е мястото да се изтъкне, че високите размери на облагане, придружени от високо качество

---

<sup>6</sup> **Заб.** В Дания и Швеция централното правителство събира приходите от облагане на доходите на физическите лица и впоследствие предоставя акумулираните средства на местните власти в съответствие с бюджетната прогноза (а не на база реално събрани суми). В съответствие с датската практика всяка разлика между планираните и фактически събраните от територията на региона постъпления се оформя като заем от правителството към провинцията или обратно. Този кредит подлежи на връщане в срок от две години, като при това се начислява лихва. В Швеция разликата между прогнозните и фактическите приходи се прибавя или съответно изважда от размера на субсидиите, изплащани след две години.



на предлаганите местни публични блага, осигурявайки фискална еквивалентност, не мотивират миграция<sup>7</sup>.

*Аргументите, поставящи под съмнение* приложимостта на личния подоходен данък на локално ниво, не се изчерпват с вече анализирани. Така например безспорен факт е, че облагаемата база е неравномерно разпределена в териториален аспект и следователно местната данъчна автономност има за резултат задълбочаване на регионалните фискални диспропорции. Откритият проблем не е нов. Тук е мястото да се припомни, че в съответствие с отстояваната в настоящото изследване теза въпросите за хоризонталните дисбаланси са:

1) в прерогативите на централното правителство и

2) обект на решаване с инструментите на трансферната политика.

*Един друг проблем*, отново свързан с данъчната база и заслужаващ повече внимание, опира до обхвата на местното облагане. Препоръчително е, данъчната база да включва всички реализирани от дадено физическо лице доходи, а не само тези от труд. Обективно трябва да се признае, че трудностите при администрирането на капиталовите доходи (*capital gains*) са значителни. Те опират преди всичко до контрола върху добросъвестното и правдиво деклариране на реализираните постъпления (например от търговия с ценни книжа, валута и други облагаеми активи). Внимание заслужава и друг аспект на разглеждания проблем – често капиталовите доходи са реализирани от източник, опериращ извън границите на региона и следователно местен данък върху тях не кореспондира с принципа за облагане в съответствие с ползите. Имайки предвид посочените съображения, може да се спекулира с решение, при което облагането на различните доходи се осъществява различно. Основните характеристики на такъв вариант обикновено се свеждат до две. На първо място, лесни за администриране данъци върху „местна“ база (например налог върху доходите от наем на недвижимо имущество, данък върху доходите от търговия с недвижима собственост или окончателни данъци върху доходите на еднолични търговци) се децентрализират при предоставяне на широки правомощия към регионите. При това положение ставките се дефинират локално. Второ, облагането на доходите от дивиденди, лихви, търговия с ценни книжа, валута, благородни метали и др. се осъществява централизирано (в т.ч. при единни ставки и база). Веднага следва да се

---

<sup>7</sup> **Заб.** Безспорен факт е, че от гледна точка мобилността на данъчната база облагането на имуществото е по-малко рисково в сравнение с облагането на доходите. Този въпрос се анализира от *J. Spry*. Последният излага предположението, че редица американски щати предпочитат данъци върху собствеността пред тези върху доходите, защото вторите мотивират миграция на една конкретна група домакинства. Това са домакинства, чиито доходи са достатъчно високи, но стойността на притежаваното недвижимо имущество е относително ниска, т.е. цитираният автор откроява значението на показателя номинален доход/цена на имуществото като фактор за миграция. Вж. *Spry, J. (2005). The Effects of Fiscal Competition on Local Property and Income Tax Reliance. Topics in Economic Analysis and Policy. Vol. 5. № 1. p.1-19.*

отбележи, че подобно решение на проблема с третирането на нетрудовите доходи влиза в противоречие с принципа за равнопоставено облагане на постъпленията от различни източници (на практика този принцип често се нарушава от данъчното законодателство както на развитите, така и на развиващите се държави) и налага допълнителни (в т.ч. трансакционни) разходи на задължените лица.

Д. Кинг (King, 2007) предлага алтернативен вариант, чието основно достоинство е гарантиране на данъчната автономност на регионите. Цитираният автор препоръчва, местните власти да облагат капиталовите доходи с една и съща ставка, равна на средния размер на локалния данък върху доходите от труд (разбира се, това означава, че местните власти дефинират самостоятелно ставката на данъка върху трудовите доходи, но използват унифицирана ставка при облагане на капиталовите доходи). Впоследствие приходите от облагане на капиталовите доходи се разпределят между регионите на база население. Целта е да се осигурят равни постъпления на глава от населението. Представеното от Д. Кинг решение обаче усложнява данъчната система и налага необходимост от сътрудничество между регионите. Последното невинаги е възможно.

Трудностите, произтичащи от централни регулации върху равнището на заплащане, не са неразрешими. Те опират до изграждане на адекватно и недвусмислено данъчно законодателство, основано на принципите на свободно договаряне на трудовите и пазарно определяне на капиталовите доходи.

Анализираните по-горе обстоятелства относно приложимостта на местното облагане на доходите на физическите лица позволяват извеждане на следните изводи и препоръки:

- Данъците върху трудовите доходи удовлетворяват дискутираните по-горе изисквания за използване на регионално равнище. По правило те не предизвикват износ на данъчна тежест, не създават пречки пред функционирането на единния вътрешен пазар и могат да се администрат с разумни разходи;
- Данъците върху капиталовите доходи нямат отношение към вътрешната и международната търговия на страната, но тяхното събиране и контролът върху добросъвестното плащане на задълженията са трудни. В същото време част от тези налози не отговарят на изискването за облагане в съответствие с ползите от потреблението на публични блага.

### **3. Местно използване на данъка върху трудовите доходи на физическите лица – практиката**

Формулираните заключения предоставят насоки за изграждане на децентрализирана данъчна система и предпоставят нейните характеристики (по отношение облагането на доходите на физическите лица). Независимо от това окончателната оценка следва да се базира и на изследване на *международната практика* (Bahl and Swan, 2010). Целесъобразно е

да се отбележи, че използването на данъците върху доходите на физическите лица в качеството на местен приходоизточник е типична характеристика на данъчните системи на държавите с развита пазарна икономика. Моделите на достъп на регионалните власти до приходите от анализирания данъци варират от пълна местна автономност до споделяне на постъпленията между правителството и териториалните единици.

В САЩ регионалните (щатски) власти разполагат с правомощия да използват или не данъци върху доходите на физическите лица, да дефинират базата за облагане и да определят ставките. По отношение на данъчната основа повечето отделни щати възприемат дефиницията за брутен доход, използвана от федералното правителство, и впоследствие формулират собствена база за облагане. В общия случай данъкът е пропорционален, но част от регионите прилагат прогресивно облагане. Интерес представлява фактът, че в 11 щата третото ниво на публичната власт може да налага надбавки върху регионалната (щатска) база. Провинциите на Канада също разполагат с правомощия по отношение облагането на доходите на физическите лица (в т.ч. по определяне на ставките), но администрирането и обхватът на данъчната основа са в прерогативите на централното правителство (с изключение на Квебек, където основата за облагане и администрацията са местна отговорност). В Швейцария регионалните власти (кантони) налагат данък върху доходите на физическите лица в рамките на конституционни ограничения и дефинират свободно ставката на налога. Подобно на САЩ, облагането може да бъде пропорционално или прогресивно, и също както в САЩ – третото вертикално ниво на публичния сектор (общини – communes) може да определя надбавки върху кантоналния размер на облагане. Следва да се подчертае обстоятелството, че регионите в Швейцария получават и известна част от генерираните на федерално ниво приходи от централния личен подоходен данък под формата на субсидии.

Таблица 2

Варианти за използване на личен подоходен данък като местен приходоизточник

Характеристики на облагането	Местна автономност	Смесен подход		Централизирано разпределение	
	САЩ Швейцария	Скандинав. страни	Испания	Германия	Практика в ЦИЕ
Регионални ставки	ДА	ДА	ДА	НЕ	НЕ
Регионална база	ДА	НЕ	За част от регионите	НЕ	НЕ
Регионална администрация	ДА	НЕ	За част от регионите	ДА	В част от държавите
Регионални или локални надбавки	ДА	ДА	-	НЕ	ДА
Споделени данъци	ДА (Швейцария)	ДА	НЕ	ДА	ДА

В съответствие с т.н. *скандинавски модел* администрирането на данъците се осъществява от единна централна администрация (местни такива липсват), а регионите дефинират ставката на анализирания данък върху доходите на физическите лица. По принцип правилата за определяне на базата за облагане се формулират от правителството, като последното може да регламентира и ограничения върху размерите. Така например в *Норвегия* е налице горен праг на данъчната ставка и повечето провинции използват именно този максимален размер. В *Швеция* и *Дания* юрисдикциите дефинират самостоятелно облагаемата ставка. Практиката на *Германия* е различна – регионите (*länder*) са изцяло отговорни за администрирането на личния подоходен данък, но не разполагат с правомощия във връзка с размерите и базата за облагане. Приходите обаче се споделят между провинциите и централното правителство. Системата на споделени данъци е характерна и за организацията на разглеждания данък в *Австрия*, *Белгия*, *Португалия* и др.

Случаят на *Испания* представлява особен интерес, защото липсва единен подход към регионалните правомощия. В иберийската държава част от провинциите имат гарантирана данъчна автономност (с параметри, близки до тези на САЩ), а други местни власти разполагат само с възможност да влияят върху данъчната ставка. Подобен подход е напълно обоснован при положение, че не всички провинции притежават необходимия административен и финансов ресурс за справяне с отговорностите на данъчната децентрализация. Характерна черта на организацията на облагане с личен подоходен данък в *държавите от ЦИЕ* е налагането на надбавки върху дефинирани централно ставки и база и/или споделяне на постъпленията. В *развиващите се страни* практиката на местна самостоятелност по отношение облагането на доходите на физическите лица е по скоро изключение.

Практическите и теоретични аспекти на проблема относно местното облагане с данъци върху доходите на физическите лица осигуряват необходимата база за крайна оценка. Практическите съображения не само не опровергават, а напротив – потвърждават аргументите на теоретичния анализ и следователно изведените по-горе изводи могат само да се допълнят:

- Данъкът върху доходите от труд на физическите лица подлежи на третиране като местен (изключително местен в САЩ и Швейцария). Независимо от посоченото (и на практика по-често – Канада, Норвегия) съществуват известни ограничения пред регионалната данъчна автономност, които следва да се определят като подходящи;
- Данъкът върху доходите от труд на физическите лица може да се използва за паралелно облагане (страните от ЦИЕ). Подобен компромисен вариант е силно препоръчителен за държави, които едновременно се характеризират със стартирал процес на

фискална децентрализация и значителни вертикални фискални дисбаланси. Анализираният данък може да се прилага и под формата на споделен източник на постъпления;

- Облагането на капиталовите доходи на физическите лица не може да се постави под един знаменател. Съществува реалистична възможност, част от тези данъци (например върху наеми на недвижима собственост) да се прилагат на регионално равнище. При такава организация е препоръчително, базата за облагане, администрацията и горната граница на ставките да се дефинират централно. Последното предполага паралелно облагане или споделяне на данъчните приходи. Окончателни данъци върху доходите на еднолични търговци (при определени условия) могат да се администрират на регионално ниво като типично местни налози.

#### **4. Приложение на корпоративното подоходно облагане на местно ниво – възможности и недостатъци**

Въпросът относно включването на *корпоративното подоходно облагане* в обхвата на местните данъчни правомощия не предизвиква теоретични дискусии. Становището, че налозите върху бизнеса (под формата на облагане на печалбата, и/или специфични приходи) не трябва да се използват от регионалните власти, е общоприето и най-общо се аргументира от обстоятелството, че всички *потенциални* негативи на личното подоходно облагане в този случай стават *реалност*. От гледна точка на възприетите в разработката критерии за оптималност на разделението на данъците между вертикалните нива на публичния сектор следва да се акцентира върху няколко момента.

*На първо място*, облагането на корпоративните доходи влиза в противоречие с принципа за плащане според получените ползи. Разбира се, когато юридическите лица потребяват местни публични блага, те трябва да заплащат съответни такси или цени за предоставяни от общината услуги. Практиката във всички развити и развиващи се страни е точно такава. Невъзможно е обаче, т.н. „обща полза“ да се разглеждат като основание за налагане на данък върху корпоративните доходи. Посоченото не означава, че фирмите не извличат изгоди от високото качество на местно финансирани блага като начално и средно образование, бърза медицинска помощ или противопожарна охрана, а акцентира на факта, че подобни ползи са косвени и в много по-голяма степен засягат благосъстоянието на физическите лица. Не случайно в предходното изложение се аргументира становището, че личното подоходно облагане може да се осъществява и на местно ниво.

Таблица 3

Местна приложимост на корпоративното подоходно облагане

Критерии за оптималност на облагането с местни данъци	Коментар
Тежестта на облагането се понася от резидентите на региона	Местното използване на корпоративния подоходен данък позволява износ на данъчна тежест.
Лесна администрация на данъците	Необходим е значителен административен потенциал за контрол върху коректното счетоводно отразяване на фирмените операции и за точното установяване на географския източник на дохода.
Данъците не създават пречки пред функционирането на единния вътрешен пазар	Облагането на корпоративния доход по правило не засяга функционирането на единния вътрешен пазар и не създава бариери пред международната търговия.

*Второ*, проблемът с локалната самостоятелност при регулиране на корпоративните данъци не опира само до липсата на тясна обвързаност с консумираните ползи, а има пряко отношение към износа на данъчна тежест. Облагането на печалбата (при равни други условия) резултира в съкращаване доходите на собствениците, въздейства негативно върху трудовите възнаграждения и води до нарастване на цените. Проблемът с местното облагане на същата тази печалба е, че акционерите, работниците и купувачите често живеят и работят извън територията на данъчния кредитор (в случая – общината). Така логично се налага изводът, че регионалните правомощия върху корпоративното облагане лесно водят до износ на данъчна тежест.

*Трето*, водеща характеристика на местната данъчна автономност е възможността да се дефинират ставките. В условията на междурегионална конкуренция това право може да стимулира необосновано намаление на данъчните размери и съкращаване на количеството предлагани местни публични блага под желаното от потребителите<sup>8</sup>. Специално внимание следва да се отдели и на обстоятелството, че практиката на автономни данъчни ставки повишава привлекателността на политики от типа „разоряване на съседа”, а от позициите на корпорацията мотивира релокация на икономическата активност. Посоченото дава всички основания за

<sup>8</sup> **Заб.** Негативните ефекти от местните правомощия при регулиране на корпоративното подоходно облагане са обект на изследване в редица разработки. За задълбочен теоретичен анализ и емпирична проверка вж н-р: Graham, E. and P. Krugman (1989). Foreign Direct Investment in the United States. Institute for International Economics. Washington.

заклучението, че местната данъчна самостоятелност, по отношение облагането на юридическите лица, резултира в алокативна неефективност. Изводът подлежи на прецизиране, в случай че фирменият бизнес е силно зависим от териториалната локация (добив на суровини), но подобна ситуация е по-често нетипична (и независимо че добивът на суровини е териториално детерминиран, то обработката на същите и производството на крайни стоки не е).

Въпросът за ефективността има и друго измерение. В разработката вече беше аргументирана необходимостта от видимост на облагането, с цел потребителите на публични блага (гласоподавателите) да разбират и отчитат в поведението си извършените за производството разходи. В тази връзка изрично трябва да се подчертае, че:

1. облагането на корпоративните доходи е анонимно от позициите на средния гласоподавател;
2. износът на данъчна тежест към други региони усложнява информирания избор;
3. практиката на кръстосано субсидиране, която в случая намира израз в облагане на бизнеса с цел предоставяне на ползи за физическите лица, допълнително генерира фискална илюзия;
4. подобно поведение осигурява политически изгоди и следователно е предпочитана от властите стратегия.

Изложените съображения доказват, че липсата на видимост, характерна за облагането на корпоративните доходи, дестимулира местната отчетност и отговорност.

*На следващо място* облагането на бизнеса е свързано с високи административни разходи. Проблемите тук намират проявление в две посоки. От една страна, необходим е значителен административен потенциал за контрол върху коректното счетоводно отразяване на фирмените операции. От друга – използването на местен корпоративен данък изисква точно установяване на географския източник на дохода. Последното е практически невъзможно в случаите, когато фирмата оперира в повече от един регион и прилага трансферно ценообразуване. От теоретични позиции може да се аргументира прилагане на подход, при който корпоративният доход се облага въз основа на формула. Предполага се, че във формулата могат да се отразят променливите, имащи отношение към източниците на доход (например собственост, обем на продажбите/производството и др.) или тя да се изчислява като претеглен индекс на три основни фактора: заплати, активи и продажби (Martinez-Vazques, 2007). Цитираните два подхода са нецелесъобразни. Те превръщат корпоративното подоходно облагане в облагане на елементите, включени във формулата. Коректното изчисление на величината на продажбите/производството, стойността на собствеността или на активите също не е безпроблемно. Това, от една страна. От друга – връзката между териториалната локация на факторите, включени във формулата, и генерирането на фирмената печалба е спорна (или поне непрецизна). Локален корпоративен данък,

базиран на месторегистрация на юридическите лица, е напълно неприемлив. Такъв подход, приложим при липса на формула за междурегионално разпределение на постъпленията, е едновременно несправедлив и неефективен. Той облагодетелства големи, фискално добре осигурени юрисдикции, ощетява всички останали и задълбочава хоризонталните дисбаланси.

*На пето място*, местните правомощия по отношение облагането на корпоративния доход по правило не засягат функционирането на единния вътрешен пазар и не създават бариери пред международната търговия. Алтернативно на това заключение може да се илюстрира с предположението, че отделна юрисдикция организира собствената си система на облагане като „данъчен рай“ с цел привличане на корпоративни инвестиции. Подобна възможност следва да се определи като слабо вероятна, а и при всички случаи проблемът може да се реши по законодателен път.

Приложението на корпоративното подоходно облагане на местно ниво има и *други недостатъци*, в т.ч. анализирания данъци са инструмент на правителствената фискална политика, които косвено имат отношение и към преразпределението на доходите, приходите от тях са твърде циклични и нестабилни, прогресивният данък върху печалбата изпълнява ролята на автоматичен бюджетен стабилизатор, базата за облагане е неравномерно разпределена в териториален аспект. Всички тези основания за отказ от регионален данък върху корпоративните доходи са в известен смисъл оправдани. В същото време, няма изрична необходимост от подробен коментар, защото те бяха анализирани по повод личното подоходно облагане.

От позициите на трите изведени критерия за оптимално разпределение на правомощията може да се обобщат следното:

- Данъците върху фирмените доходи не удовлетворяват изискванията за облагане в съответствие с акумулираните ползи и за лесна администрация;
- Данъците върху фирмените доходи са неутрални по отношение функционирането на вътрешния национален пазар, но са важен елемент на централната фискална политика.

## **5. Приложение на корпоративното подоходно облагане на местно ниво – практиката**

Посоченото по-горе ориентира местните власти към избягване използването на корпоративно подоходно облагане. *Практиката* обаче влияе в сериозно противоречие с такава препоръка. Всъщност данъците върху фирмените доходи са източник на местни приходи в редица развиващи се страни, в т.ч. Мексико, Китай, САЩ, Швейцария, Люксембург, Италия, Япония, Канада, Чехия, Белгия и др. Регионалните правомощия по отно-



шение облагането в цитираните държави са различни (по-широки в САЩ и Канада; споделяне на постъпления в Белгия, Чехия, Дания, Финландия), но факторите, обуславящи такава организация, са сходни.

Основните мотиви за местно прилагане на корпоративните данъци могат да се обобщят в три основни групи. *Първо*, облагането на имуществото и на доходите на физическите лица е видимо, силно осезаемо и по тази причина непопулярно. Централните субсидии, от своя страна, често са недостатъчни за задоволяване на локалните предпочитания относно количеството и качеството на предлаганите публични блага. При това положение регионалните власти отдават приоритет на данъците върху фирмените доходи като източник на постъпления. *Второ*, корпоративното подоходно облагане осигурява значителни приходи, чиято еластичност спрямо стопанската конюнктура е по-висока в сравнение с данъците върху имуществото и данъците върху доходите на физическите лица. *Трето*, поради факта, че „никой не е съвсем сигурен как въздействат тези налози, е лесно да се предположи или да се твърди, че те се плащат от нерезиденти” (Bahl and Bird, 2008, p.23). Очертаните фактори, обуславящи практиката на местно използване на корпоративни данъци, следва да се определят като неоснователни, мотивирани от политически съображения и следствие от неоптимална организация на вертикалните финансови взаимоотношения (например по линия на затруднен местен достъп до капиталовите пазари или недостатъчен обем на централните субсидии).

Фактът, че мотивите за регионално облагане на фирмените доходи са от субективно, естество не означава лесен отказ от подобна практика. При изричното предположение, че на общините следва да се осигури достъп до приходи от облагане на корпорациите, то по-логична би била организация, при която данък се налага върху прираста на производството или продажбите (Bird, 1999). Във финансовата теория се обсъжда възможността, съществуващите регионални корпоративни налози да се заменят със специфична форма на облагане прираста на фирмения доход. Обикновено се аргументира облагането на производството с т.н. данък върху добавената стойност на дохода - *VAIT* - *value-added income tax* (Bird, 2009). Тук е мястото да се уточни, че всяка фирма комбинира закупените или наети производствени фактори с цел създаване на продукт или услуга с по-висока (от направените разходи) полезност. Следова-телно, имайки предвид, че стойността, която добавя ресурсът труд, е цената на труда (работна заплата и други възнаграждения), а стойността, която добавя факторът капитал (собствен и привлечен), намира израз в цената на капитала, то облагаемата основа на един данък върху добавената стойност на дохода може да се сведе до положителната разлика между приходите на фирмата и извършените от нея покупки на входните ресурси труд и капитал. Преимуществовата на анализирания тип облагане, който по-настоящем се прилага в модифициран вариант от провинциите в Италия, се свеждат до: 1) данъкът е неутрален и не дискриминира инвестициите; 2) данъчната

база е по-малко податлива на ерозия; 3) данъкът е сравнително чувствителен към измененията в икономическата конюнктура<sup>9</sup>.

Теоретичните аргументи, практиката на местно корпоративно облагане и анализът на възможните данъчни иновации по линия на VAIT, позволяват извеждане на следните по-важни изводи и обобщения:

- Липсват основания за причисляване на налозите върху корпоративните доходи към групите на изключително местните, типично локалните и паралелните данъци. Въпреки политическата и историческата традиция, подобен тип облагане трябва да се осъществява единствено от централното правителство или да се замени с прилагане на VAIT. Във втория случай данъкът върху добавената стойност на дохода може да се интерпретира като автономен, но с цел ограничаване износа на данъчна тежест са препоръчителни централни ограничения по отношение на базата и ставките;
- Споделянето на постъпления от корпоративно облагане между правителството и регионите е възможно. Такъв тип организация изисква използване на формула, отчитаща различията в данъчната база и разходните нужди на регионите. Казаното обаче ясно подчертава изравнителния характер на тези приходи и следователно ориентира избора към приоритетно използване на трансфери, а не на споделени постъпления.

## Заклучение

От позициите на българската практика, анализът на алтернативните източници на местни приходи, като основа на финансовата самостоятелност на териториалните структури, дава основание да се препоръча:

*Първо.* Нарастване собствените приходи на местните власти чрез въвеждане практиката на паралелно облагане на доходите на физическите лица по трудови правоотношения.

*Второ.* Усъвършенстване организацията на данъка върху доходите на физическите лица по трудови правоотношения и на тази основа увеличаване правомощията на местните власти (минималните правомощия трябва да включват дефиниране на надбавката при паралелното облагане в рамките на централно ограничение).

*Трето.* Изключване на налозите върху корпоративните доходи от алтернативните източници на местни приходи, вкл. от споделените постъпления.

---

<sup>9</sup> **Заб.** Обективно трябва да се признае, че като логика налогът върху добавената стойност на дохода (понякога определян като BVT - business value tax) копира идеята за данък върху добавената стойност (ДДС) и следователно може да се причисли към групата на данъците върху потреблението.

## Използвани източници

- Брусарски, Р., Захариев А., Манлиев, Г. (2015). Финансова теория. Велико Търново: „Фабер“.
- Захариев, А. (2012). Фискална децентрализация и финансово управление на общините в България. Свищов: АИ „Ценов“.
- Кръстев, Б. (2018). Проблеми и перспективи в развитието на фискалната децентрализация в България. Сборник доклади от научна конференция на тема: Регионална икономика и устойчиво развитие, организирана от НИИ при ИУ-Варна. Варна: „Наука и икономика“. с. 129-142.
- Милюнов, В., Маринов, М. (2017). Техника на данъчното облагане. Свищов: АИ „Ценов“.
- Найденов, Л. (2012). Данъчна автономност на местните власти – теоретични аргументи и национална практика. Варна: „Стено“.
- Павлова-Бънова, М. (2018). Фискалната децентрализация в Европа: ефекти върху данъчната автономност на местното самоуправление. „Народностопански архив“, кн. 3.
- Чолаковъ, Ст. (1936). Наука за общинското самоуправление. Варна.
- Bahl, R. and Cyan, M. (2010). Tax Assignment: Does the Practice Match the Theory, International Studies Working Papers 10-04, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Bahl, R. and Bird R., (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. Institute for International Business. Working Paper №16.
- Bird, R. (1999). Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes. Fiscal Affairs Department. IMF.
- Bird, R. (2009). Local Business Taxes in Developing Countries. Note made at the Workshop on Raising Taxes Through Regulation? held by the Investment Climate Department of the World Bank Group on February 25.
- Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). (2004). Reviewing the Case for a Local Income Tax. London.
- Graham, E. and Krugman, P. (1989). Foreign Direct Investment in the United States. Institute for International Economics. Washington.
- King, D. (2007). Allocation of Taxing Powers. OECD Journal on Budgeting. Vol. 6. №3. OECD. p. 1-33.
- Martinez-Vazques, J. (2007). Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization. International Studies Working Papers 07-09. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University, Atlanta.
- McLure, C. (1999). Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy. World Bank.
- Spry, J. (2005). The Effects of Fiscal Competition on Local Property and Income Tax Reliance. Topics in Economic Analysis and Policy. Vol. 5. № 1. p.1-19.
- Tanzi, V. (1995). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics. p. 295-316.