

СЪС СНИЖАВАНЕ НА СТАВКИТЕ НАМАЛЯВА ЛИ СКЛОННОСТТА ЗА УКРИВАНЕ НА НАЛОЗИ?

ас. д-р Емил Калчев,
Нов български университет

През последните две години българските фирми и граждани се сблъскват с непознат от близкото минало феномен – снижаване ставките на преките налози. Тези стъпки са предшестват и съпътстват от интензивна обществена дискусия. В настоящия доклад ще бъде разгледан конкретен аспект от тази дискусия и ще бъдат представени икономически съображения по нея.

Исходни позиции

Укриването на налози (данъци и задължителни социални осигуровки) е сериозен проблем за всяка държава и национална икономика¹. То води до по-ниски постъпления в публичните бюджети (държавния, общинските и на социалното осигуряване), които, за да гарантират приходите си, са принудени да повишават ставките и да разширяват базата за облагане. Така тези граждани и фирми, които коректно плащат, биват (в икономически смисъл) наказвани за спазването на данъчно-осигурителното законодателство – на практика именно те плащат повече. От друга страна, укриването на налози е тясно свързано с други престъпления – най-често корупция, документарни измами, митнически престъпления и т.н.

За да бъде предотвратено, укриването на налози се наказва с гражданско и наказателно-правни санкции. Така например материално-правните данъчни закони, Данъчно-осигурителният процесуален кодекс и Кодексът за социално осигуряване предвиждат в тази насока имуществени санкции², а Наказателният кодекс – имуществени и наказателни³. От друга страна, стремежът е за повишаване контрола и ефективността по събирането на данъци и задължителни социални осигуровки. С тази цел бе създадена Националната агенция по приходите, която работи по "установяване, обезпечаване и събиране на публични вземания"⁴.

Проблем

През последните две години ставките на преките налози и по-специално на данъка върху печалбата⁵ и на пенсионните осигуровки⁶, бяха значително намалени, а от началото на 2008 г. се

¹ Използваме термина "укриване", за да подчертаем *нелегалния характер* на неплащането и да го разграничим от легалния аспект – данъчно-осигурителното планиране, зачитащо буквата, но не и духа на закона.

² Вж. напр. ЗДДФЛ, Част 6; ЗКПО, Глава 35; КСО, Глава 41; ДОПК, Глава 28.

³ Вж. напр. НК, чл. 255, 255а, 258, 257.

⁴ ЗНАП, чл. 2.

⁵ От 19 на 15 на сто през 2006 г. и от 15 на 10 на сто през 2007 г.

⁶ С 6-процентни пункта през 2006 г. и с 3-процентни пункта от 1 октомври т.г., до ниво 20 на сто.

очаква да бъде въведена пропорционална 10-процентна ставка на данъка върху доходите на физическите лица и 5-процентна ставка на данъка върху дивидентите.¹

Един от основните аргументи за снижаване на данъчно-осигурителните размери, изказвани от неправителствени организации, висши държавници и организации на бизнеса, е, че така "... стимулите за укриване на приходи ще се намалат ..."². Това потвърждават и думите на министър-председателя, г-н Станишев: "*Един от важните компоненти в това преизпълнение [на бюджета, бел. авт.] е много голямата събираемост на корпоративния данък, който ... вече не е изгодно да се крие. Там преизпълнението е изключително високо именно заради намаляването на корпоративния данък.*"³ Министърът на икономиката, г-н Димитров, от своя страна обяснява, че "[въвеждането на 10% плосък данък и снижаването на пенсионните осигуровки с 3 пункта бел. авт.] ... ще спомогне за ... рязко спадане на мотивацията да се крият приходи"⁴, което потвърждава председателят на Българската стопанска камара г-н Данев – "Това са много важни мерки за излизане на светло на сивия сектор."⁵ Към тях се присъединява и зам.-председателят на Българската стопанска камара г-н Тебеян – "Плоският данък ще доведе до чувствително намаляване на сивата икономика."⁶

От друга страна, макар и в малцинство, познати са и сериозни контрааргументи. Например управителят на Националния осигурителен институт г-н Христовков изтъква – "*От 2001 до 2007 г. сме намалили вноските с 12.5 процентни пункта, тоест с една трета. Ако е вярна хипотезата, че това ще доведе до подобряване на финансовото състояние на общественото осигуряване, би следвало дефицитът в бюджета му поне да се запази, а той расте.*" Христовков продължава – "*Мит е, че с намаляването на вноските ще се увеличат приходите на ДОО, а сивата икономика ще намалее.*" И по-нататък – "*Сивият пазар на труда е само следствие от сивата и черната икономика.*"⁷

Думите на директора за Европа в консултантската компания "Латин Сорс" г-н Ботушаров биха могли също да бъдат изтълкувани в тази насока: "*Резултатите на държавите от Централна и Източна Европа, които са ... въвели [плосък данък бел. авт.] показват, че особено по-ниска ставка би довела до намаляване на данъчните приходи в бюджета.*"⁸

Логично се поставя въпросът, действително ли със снижаването на ставките намалява склонността за укриване на налози?

Икономически подходи за изследване

Укриването на налози се извършва чрез укриване на основата за облагане или части от нея (недеклариране, частично деклариране, невярно деклариране) и е резултат от съзнателно решение на задълженото лице⁹. Това решение намира своята интерпретация в различни научни дисциплини (психология, социология, политология, право и др.), между които е и

¹ Към момента ставките на данъка върху доходите са три – 20, 22 и 24 на сто, а ставката на данъка върху дивидентите е 7 на сто.

² Ангелов, Г. *Данъците през 2008*, <http://georgiangelov.com/?p=421>

³ Цит. по Tax & Spending Watch, *Данъчни новости – август 2007*, <http://tax-bg.org/?p=242>

⁴ В-к "Дневник", 2 в 1: *Плосък данък 10% и ново увеличение на пенсиите*, 29.07.2007г.

⁵ В-к "Сега", *Властта се претраши да въведе 10% плосък данък*, 29.07.2007г.

⁶ Пак там.

⁷ В-к "Дневник", Христовков, Й. *Мит е, че по-малките вноски снижават сивата икономика*, 04.11.2007г.

⁸ В-к "Дневник", Ботушаров, П. *Плоският данък носи и краткосрочни рискове*, 23.08.2007г.

⁹ Така напр. Lohmeyer, H. *Steuerliche Bilanzdelikte und deren strafrechtliche Folgen*, in *Wirtschaftsprüfung*, 1990, S. 315.

икономическата наука. Тя обяснява укриването с икономическия мотив – стремеж към повече оскъдни финансови ресурси, които повишат консумативните и инвестиционните възможности на укриващото лице¹. Нарушаването на данъчно-осигурителните закони води до санкции, но те не следват автоматично поради прилаганата система за събиране на налози, базираща се на декларация на самото задължено лице². Дали и доколко то ще декларира основата за облагане, зависи в голяма степен от неговия морал, а, както правилно отбелязва *Шмьолдерс*, укриването на данъци се приема тъй снизходително от обществото, че то изобщо не се смята за криминално деяние, за него на практика важи специален “данъчен” морал³.

Научното изследване на склонността за укриване на данъчно-осигурителната основа (или части от нея) е изключително трудно, както твърди *Бюхнер*, обобщил в своя монография голяма част от икономическите теории, обясняващи укриването на налози⁴.

В потвърждение на това престижни международни изследвания стигат до извода, че *емпиричните методи не дават убедителни резултати* при проучването на този феномен. Немска работна група например установява, че не може да се разчита на обективни отговори при *анкетно проучване* на укриването⁵. Американският изследовател *Слемрод* изказва аргументи относно *статистическата непредставителност* при изследването на разкритите случаи на укриване, а негови американски колеги критикуват *методите за оценяване* на недеklarираните данъчни основи⁶.

Другата алтернатива за изследване на склонността за укриване на налози са *количествените модели*. Вярно е, че те са опростени (често твърде абстрактни) и невинаги се потвърждават в практиката, но както посочва *Шнайдер*, количествените модели са основен изследователски инструмент в една обясняваща теория⁷. Тъй като тук се стремим да изясним (обясним) дали снижаването на ставките води до по-ниска склонност за укриване на налози, ще се обърнем към този изследователски метод по примера на конкретен широко известен в научната литература количествен модел.

Количествен модел

Класикът сред моделите, обясняващи решението за укриване на налози, е този, предложен от *Алингхам* и *Сандомо*⁸. От него всъщност “започва новата литература”⁹, изследваща детерминантите на този феномен. Моделът се базира на следните *главни предпоставки*:

- Моделът се отнася основно за преките налози, което го “позиционира” съвсем точно като научна база на горепосочената обществена дискусия.

¹ Вж. Cowell, F.A.: *Cheating the Government*, Cambridge (Mass.): MIT Press, 1990, pp. 3 – 8.

² Вж. напр. ЗДДФЛ, чл. 50 и следващите; ЗКПО, чл. 92; ДОПК, Глава 30.

³ Цит. по Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik: *Volkssport Steuerhinterziehung? Für mehr Steuerehrlichkeit und Steuergerechtigkeit*, Bonn, 2003, S. 1.

⁴ Вж. Büchner, H.-J. *Ökonomische Theorien zur Steuerhinterziehung*, Bonn, 1988.

⁵ Вж. Arbeitsgruppe “Steuerausfälle” *Überprüfung der Möglichkeiten zur vollständigen Ausschöpfung der Steuerquellen (Teil 1)*, in *Steuerbilanzen*, S. 406.

⁶ Вж. напр. Poterba, J. *Tax Evasion and Capital Gains Taxation*, in *American Economic Review*, 1987.

⁷ Schneider, D. *Investition, Finanzierung und Besteuerung*, 7. Aufl., Wiesbaden: Gabler, 1992, S. 26.

⁸ Allingham, M.G. / Sandomo, A. *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, in *Journal of Public Economics*, 1972.

⁹ Büchner, H.-J. *Op. cit.*, S. 3.

- Предполага се последователен процес за вземане на решения. Всички решения, довели до реализирането на дохода, се смятат за взети. Доходът е наличен и задълженото лице е изправено пред решението каква част от него да декларира.
- Функцията на полезността на задълженото лице е дефинирана само за финансовата цел "доходи след данъци и санкции".
- Задълженото лице иска и може на максимизира очакваната полза, като повече пари носят повече полза, независимо дали са укрити от налози, или са след платени налози.
- Доходите на лицето се облагат с пропорционален налог, което прави модела актуален по отношение на дискусията за плоския данък и пенсионните осигуровки.
- Вероятността за разкриване не зависи от величината на укрития доход или от поведението на задълженото лице.

Кратко описание на модела. Задълженото лице разполага с доход D , който трябва да декларира и обложи с пропорционална ставка c . Ако лицето укрие доход D^Y ($D^Y \leq D$), с вероятност v , то може да бъде разкрито от приходната администрация. В такъв случай задълженото лице ще трябва да плати укритите налози и да понесе имуществена санкция (глоба), определена на тяхна база¹.

При *неразкриване* задълженото лице ще реализира доход в размер:

$$D^H = (1 - c) \cdot D + c \cdot D^Y,$$

а в случай че бъде *разкрито*, доходът му ще бъде:

$$D^P = (1 - c) \cdot D - n \cdot c \cdot D^Y,$$

където n е константен коефициент на глобата.

Функцията на ползата $P(\cdot)$ на задълженото лице е с аргумент *доход след налози* (т.е. D^H или D^P). Тя отразява стандартната предпоставка за непоносимост към риска², т.е. $P'(\cdot) > 0$ и $P''(\cdot) < 0$, като абсолютната непоносимост към риска е дефинирана със:

$$(1) \quad ANP(\cdot) = -\frac{P''(\cdot)}{P'(\cdot)}.$$

Задълженото лице максимизира *очакваната полза* от дохода си след данъци:

$$OP = (1 - v) \cdot P(D^H) + v \cdot P(D^P),$$

¹ Под санкция на първо място се имат предвид глобите, но и други санкции - като например лишаването на свобода, също могат безпроблемно да бъдат интерпретирани като глоба, напр. чрез отказа от доход за времето на изтърпяване на наказанието.

² Arrow, K.J. *The Theory of Risk Aversion*, in Arrow, K.J. (Ed.) *Essays in the Theory of Risk Bearing*, Chicago: Markham Pub. Co, 1971, p. 94 – 95.

чрез размера на укрития доход D^V . Оптималният размер укрит доход се получава като решение на уравнението:

$$(2) \quad \frac{dOP}{dD^V} = (1 - \epsilon) \cdot P'(D^H) + n \cdot \epsilon \cdot P'(D^V) = 0,$$

т.е. може да бъде намерена функция, която поставя оптималния размер укрит доход във връзка с параметрите на уравнението:

$$D_{opt}^V = D^V(c, D, \epsilon, n).$$

Уравнение (2) може да бъде записано във вида:

$$(3) \quad \frac{dOP}{dD^V} = OP' [c, D, \epsilon, n, D^V(c, D, \epsilon, n)] = 0,$$

който позволява по-ясно да бъде дефинирано съотношението:

$$(4) \quad \frac{\partial D^V}{\partial c}.$$

Знакът на съотношение (4) дава отговор на основния въпрос – как размерът на укривания доход D^V зависи от промени в ставката c . Ако знакът е положителен, това значи, че укриваният доход нараства с повишаване на ставката. Обратно, отрицателният знак свидетелства, че с намаляване на ставката укриваният доход расте.

От (3) се вижда, че:

$$\frac{\partial D^V}{\partial c} = - \frac{\frac{\partial OP'}{\partial c}}{\frac{\partial OP'}{\partial D^V}},$$

което след опростяване се свежда до:

$$(5) \quad = \frac{(1 - \epsilon) \cdot D^H \cdot P''(D^H) - n \cdot \epsilon \cdot (D + n \cdot D^V) \cdot P''(D^V)}{c \cdot [(1 - \epsilon) \cdot P''(D^H) + n^2 \cdot \epsilon \cdot P''(D^V)]},$$

където с D^H означаваме декларирания доход ($D^H = D - D^V$).

Замествайки (1) в (5), уравнението придобива вида:

$$(6) \quad \frac{\partial D^V}{\partial c} = \frac{(1 - \epsilon) \cdot P'(D^H) \cdot [D^H \cdot ANP(D^H) - (D + n \cdot D^V) \cdot ANP(D^V)]}{c \cdot [(1 - \epsilon) \cdot P''(D^H) + n^2 \cdot \epsilon \cdot P''(D^V)]}.$$

Доходът, реализиран от задълженото лице в случай на неразкриване (D^H), е по-голям от дохода при разкриване (D^P). Следователно предвид обстоятелството, че с покачване на дохода абсолютната непоносимост към риска намалява,¹ е валидно неравенството:

$$(7) \quad ANP(D^H) < ANP(D^P).$$

Неравенство (7) води до отрицателен знак на израза в квадратните скоби в числителя на уравнение (6), откъдето следва, че:

$$\frac{\partial D^V}{\partial c} < 0.$$

Следователно при растяща ставка на налога укриваният доход намалява и обратно, когато ставката е по-ниска, укриваният доход е по-голям².

Интерпретация на резултата

Изводът на *Алингам* и *Сандомо* противоречи на разпространеното становище, че с намаляване на ставките тези лица, които досега са укривали доходи, вече честно ще ги декларират и ще плащат налози върху тях. Според модела, напротив, с намаляване на ставките величината на укриваните доходи в рамките на brutния доход на укриващите лица се увеличава.

Защо се получава този резултат, убедителен ли е той?

Но нека първо се обърнем към общоприетото становище – с намаляване на ставките се засилва склонността за по-пълно деклариране на доходи и съответно за плащане на налози върху тях.

По наше мнение това схващане е свързано несъмнено с един от най-фундаменталните принципи на икономическата теория – т.нар. крива на търсенето – с падането на цената търсените количества се увеличават³. Ако интерпретираме ставките като цената, срещу която задълженото лице откупува доходите си от фиска, след което свободно може да разполага с тях, ясно е, че при по-ниски ставки по-голямо количество доходи ще бъдат откупувани, плащайки налозите върху тях. Обратно, колкото ставките са по-високи, толкова декларираните доходи ще са по-малки.

От друга страна, този фундаментален принцип е твърде прост, за да обхване в задоволителна степен детерминантите на поведението на задълженото лице. По-специално, той изобщо не отчита риска. Пак от фундаменталната икономическа теорията е известно обаче, че рискът влияе интензивно върху поведението на икономическите субекти,⁴ в т.ч. и при укриването на налози.

С намаляване ставките на налозите финансовите санкции от разкриване на укривани доходи за задълженото лице намаляват. Това лице ще трябва да плати по-нисък налог върху

¹ Arrow, K.J. *The Theory of Risk Aversion*, in Arrow, K.J. (Ed.) *Essays in the Theory of Risk Bearing*, Chicago: Markham Pub. Co, 1971, с. 96.

² Също така Hundsdorfer, J. *Die Steuerhinterziehung und ihre Integration in betriebswirtschaftlichen Entscheidungsmodelle*, Köln: BUS, 1996, S. 87-92.

³ Вж. напр. Samuelson, P.A. / Nordhaus, W.D. *Microeconomic*, 14^{ed}, McGraw-Hill: New York, 1992, p. 49.

⁴ Пак там, с. 201.

укрития и разкрит доход, а съответно и по-ниска глоба в сравнение със същата ситуация, но при по-високи ставки. Тоест при условията на по-ниски ставки рискът за лицето, укрило доходи, е по-нисък, защото последствията от разкриването са по-леки и поносими за него.

Нека за илюстрация разгледаме хипотетична ситуация на задължено лице, което получава 1000 лв. доход (годишно) и системно не декларира 300 лв. от него. Следователно при ставка от 50 процента това лице укрива 150 лв. налози годишно. Ако не бъде разкрито, лицето реализира допълнителен доход 150 лв., ако бъде разкрито, то трябва да плати укрития налог (150 лв.) и глоба (примерно) в двойния размер на укритото, т.е. 300 лв. Нека обобщим – в тази хипотетична ситуация при неразкриване лицето печели 150 лв., а при разкриване – губи тези 150 лв. и още 300 лв. глоби, т.е. общо 450 лв. От системното недеklarиране на 300 лв. получен доход можем да заключим, че това лице добре понася риска – при разкриване да плати 450 лв. санкции.

Ако всички параметри в тази хипотетична ситуация се запазят, а само ставката на налога бъде намалена наполовина, т.е. тя е 25 на сто, за да достигне лицето до същата степен на риск, която то добре понася, трябва да укрива вече не 300 лв. от годишния си доход, а двойно повече – 600 лв.

Нека проверим това: 600 лв. недеklarиран доход по 25 на сто са 150 лв. укрит налог. В случай на неразкриване лицето реализира допълнителен доход от 150 лв., а ако то бъде разкрито, ще трябва да плати обратно укритото – 150 лв., и глоба в двойния му размер – 300, т.е. общата санкция е 450.

Наистина, реалистично ли ни се струва, и това ни питат *Алингхам* и *Сандомо*, че този, който е укривал системно налози при високи ставки и неправомерно е извличал определена полза от това, при снижаване на ставките ще стане на практика друг човек и при възможност да извлича неправомерно същата полза, ще се откаже да го прави?

Не очакваме ли всъщност, промените в ставките на налозите да променят твърде радикално нас самите?

Заклучение

Въпреки разпадената защита тезата, че снижаването на ставките води до намалена склонност за укриване на налози, не е убедително доказана, нито в теоретичен, нито в практически аспект. Наистина моделът на *Алингхам* и *Сандомо* далеч не изчерпва икономическото изследване на тази тематика. Той дори отчасти е релативиран от други изследвания, но въпреки това вече повече от 35 години този модел не е отречен, а, напротив, е твърде интензивно цитиран в научната литературата¹. Очевидно е, че неговите заключения, макар и да нямат абсолютен характер, не могат да бъдат отхвърлени с лека ръка, още повече че неговите заключения се подкрепят и от практически аргументиращи икономисти.

Литература

Научни публикации

1. Allingham, M.G. / Sandomo, A. *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, in Journal of Public Economics, 1972, pp. 323 – 338.

2. Arbeitsgruppe "Steuerausfälle" *Überprüfung der Möglichkeiten zur vollständigen Ausschöpfung der Steuerquellen (Teil 1)*, in Steuerbilanzen, S. 399 – 413.

¹ Вж. напр. Büchner, H.-J. *Op. cit.*, S. 64.

3. Arrow, K.J. *The Theory of Risk Aversion*, in Arrow, K.J. (Ed.) *Essays in the Theory of Risk Bearing*, Chicago: Markham Pub. Co, 1971, pp. 90 -120.
4. Büchner, H.-J. *Ökonomische Theorien zur Steuerhinterziehung*, Bonn, 1988.
5. Cowell, F.A. *Cheating the Government*, Cambridge (Mass.): MIT Press, 1990.
6. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik *Volkssport Steuerhinterziehung? Für mehr Steuerehrlichkeit und Steuergerechtigkeit*, Bonn, 2003.
7. Hundsdorfer, J. *Die Steuerhinterziehung und ihre Integration in betriebswirtschaftlichen Entscheidungsmodelle*, Köln: BUS, 1996.
8. Lohmeyer, H. *Steuerliche Bilanzdelikte und deren strafrechtliche Folgen*, in *Wirtschaftsprüfung*, 1990, S. 314 -- 319.
9. Poterba, J. *Tax Evasion and Capital Gains Taxation*, in *American Economic Review*, pp. 234 -- 239.
10. Samuelson, P.A. / Nordhaus, W.D. *Microeconomicc*, 14 ed, New York: McGraw-Hill, 1992.
11. Schneider, D.: *Investition, Finanzierung und Besteuerung*, 7. Aufl., Wiesbaden: Gabler, 1992.

Периодика

1. Ангелов, Г. *Данъците през 2008*, <http://georgiangelov.com/?p=421> (цит. 12.11.2007г.).
2. Tax & Spending Watch, *Данъчни новости – август 2007*, <http://tax-bg.org/?p=242> (цит. 12.11.2007г.)
3. В-к "Дневник", 2 в 1: *Плосък данък 10% и ново увеличение на пенсиите*, 29.07.2007г.
4. В-к "Дневник", Христосков, Й. *Мит е, че по-малките вноски снижават сивата икономика*, 04.11.2007г.
5. В-к "Дневник", Ботушаров, П. *Плоският данък носи и краткосрочни рискове*, 23.08.2007г.
6. В-к "Сега", *Властта се престаши да въведе 10% плосък данък*, 29.07.2007г.