ИКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ, ГОД. IV, №4

гл. ас. д-р ДЕСИСЛАВА СТОИЛОВА
ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ", Благоевград

ИМУЩЕСТВЕНОТО ОБЛАГАНЕ В БЪЛГАРИЯ: СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ В РАМКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

PROPERTY TAXATION IN BULGARIA: A COMPARATIVE SURVEY IN THE FRAMEWORK OF EUROPEAN UNION

Chief Assistant Prof. Dr. DESISLAVA STOILOVA
SOUTHWEST UNIVERSITY „NEOFIT RILSKI", Blagoevgrad

Abstract: The paper is intended to analyze property taxation, outlining its role as a part of the national tax system and an important component of the fiscal decentralization process in Bulgaria. The main arguments for property taxation are discussed consecutively. Organization of the property taxation is presented on the base of the legislation in force. Analysis is focused on the effectiveness of the property taxation in Bulgaria by comparison with the EU member states. Special emphasis is placed upon Bulgarian tax system evolution during the transition period. Structural changes in the local budget revenues are analyzed, underlining the reasons for the dynamics of the property tax share. Finally, there are some conclusions and recommendations intended to improve organization of the property taxation in Bulgaria and strengthen its revenue-raising potential.
Key words: property taxation, tax system, local taxes, fiscal decentralization

Въведение

Имуществените данъци са едни от най-широко прилаганите собствени източници на приходи в местните бюджети в развитите страни, главно поради предимствата на този тип данъчно облагане и способността му да осигури стабилни приходи в местните бюджети. В България, осемнадесет години след началото на прехода към пазарно ориентирано стопанство, благодарение на предприетите реформи в сферата на местното самоуправление, се наблюдават съществени промени по отношение на ефективността на имущественото облагане. Разработката анализира ролята на имуществените данъци в общата данъчна тежест, като проследява еволюцията на данъчната система на България в периода 1991-2008 г. Сравнителният анализ в рамките на Европейския съюз разкрива незначителната роля на имуществените данъци в общата сума на данъчните приходи на почти всички страни, но същевременно свидетелства за сравнително високите стойности на относителния дял на приходите от имуществено облагане в консолидираните данъчни приходи и БВП на България. Поради значението на имуществените данъци в качеството им на основен собствен приходоизточник в общинските бюджети, имущественото облагане има важна роля в процеса на финансова децентрализация в България. През анализирания период динамиката на приходите от имуществени данъци в местните бюджети бележи значителен ръст, като отразява по-скоро промените в стопанската конюнктура и правителствената политика, отколкото развитието на общинската икономика.

Аргументи за облагане на имуществото

Данъчното облагане на имуществото е дискусионен въпрос в съвременната финансова теория и практика. Справедливостта на данъчното облагане изисква да се отчете фактът, че имуществото в същност се формира

посредством акумулиране на доходи, които по презумпция вече са обложени със съответен подоходен данък. Същевременно имуществото, подобно на дохода, представлява важен икономически ресурс за своя собственик, но за разлика от доходът, който е поток от ресурси към определен момент, имуществото е потенциален запас от ресурси за даден период от време. Ето защо имуществото, като форма на богатството, представлява общата стойност на нетните активи, притежавани от даден индивид. Една част от имуществото е включена в стопанския оборот, има стопанско предназначение и се третира като капиталов актив, докато друга част е предназначена да задоволява основни жизнени потребности на индивида и неговото семейство. Много често различните форми на имущество се използват като убежище за паричните активи в периоди на силна инфлация.

Теорията предлага различни аргументи, които оправдават данъчното облагане на имуществото. Обикновено се изтъква **стремежа да се осигури известна хоризонтална справедливост, която е нарушена от предимствата, извличани от притежаването на имущество**. Например ако предположим, че двама данъкоплатци, условно обозначени с X и Y, получават еднакви доходи, но притежават различно имущество, то по-богатият следва да бъде обложен с по-висок данък, защото има по-голяма възможност да плати. Този аргумент кореспондира с известния в данъчната теория принцип на облагане според възможността за плащане. Разбира се, притежаването на имущество осигурява на данъкоплатеца и семейството му по-голяма икономическа мощ, платежоспособност и сигурност. Ето защо, в условията на равни доходи, данъкоплатецът с по-голямо имущество има по-малки стимули да спестява, което му осигурява по-високо равнище на потребление и съответно повишава неговото благоденствие.

Друг аргумент в полза на облагането на имуществото е **стимулиране на производителното му използване**. Изхожда се от презумпцията, че ако имуществата не подлежат на пряко облагане, някои данъкоплатци биха ги оставили в непродуктивни форми. Пример, валиден и за нашата икономическа действителност е този със земеделските земи, които в началото на прехода към пазарно ориентирано стопанство бяха освободени от данък за определен гратисен период, в резултат на което голяма част от тях пустеят и до днес. Съвсем основателно е да се предполага, че облагането на земеделската земя с подходящ имуществен данък ще стимулира тези собственици, които не са в състояние да обработват земите си да потърсят по-рационални икономически решения, например да ги отдават под аренда или да ги продадат. В резултат земята, която е основен производствен фактор ще бъде включена в стопанския оборот, което пък от своя страна ще спомогне за повишаване на брутния вътрешен продукт и националния доход.

С илюстративна цел, нека вземем за пример отново познатите ни данъкоплатци X и Y, които разполагат с равно по стойност имущество в размер на € 500 000. Имуществото на X е формирано от капиталови активи (например малък цех за производство на млечни изделия и транспортно средство за тяхното доставяне на клиентите), а имуществото на Y е формирано от магазин на стойност € 400 000 и пустееща земеделска земя на стойност € 100 000. За да опростим примера приемаме, че рентабилността на осъществяваната и от двамата данъкоплатци дейност е 30%. В резултат данъкоплатецът X ще получи € 150 000 доходи, за които ще заплати 10% подоходен данък, т.е. € 15 000, а данъкоплатецът Y ще получи € 120 000 доходи, за които ще заплати подоходен

данък в размер на € 12 000. Нека приемем, че държавата, в която живеят и работят данъкоплатците X и Y налага годишен данък върху общата стойност на притежаваното имущество в размер на 1,5%. Ето защо и двамата данъкоплатци трябва да внесат в приход на бюджета по € 7 500 имуществен данък. След данъчното облагане разполагаемият доход на X ще бъде € 127 500, а разполагаемият доход на Y ще възлезе на едва € 100 500. Ако пресметнем общата данъчна тежест в процент от дохода ще видим, че за данъкоплатеца X тя възлиза на 15%, докато за данъкоплатеца Y данъчната тежест представлява 16,25%. Очевидно данъкът върху имуществото променя данъчната тежест на двамата данъкоплатци и в крайна сметка оказва влияние върху размера на разполагаемите им доходи. **По този начин облагането на имуществото стимулира създаването на производителни активи и обезсърчава натрупването на непроизводителни активи, надхвърлящи нормалните потребности на данъкоплатците**

Таблица 1 **Обща данъчна тежест при облагане на дохода и имуществото**

	Данъкоплатец X	**Данъкоплатец Y**
Имущество	€ 500 000	€ 500 000
Доходи	€ 150 000	€ 120 000
Данък върху доходите (10%)	€ 15 000	€ 12 000
Данък върху имуществото (1,5%)	€ 7 500	€ 7 500
Обща сума на данъчното задължение	€ 22 500	€ 19 500
Разполагаем доход	€ 127 500	€ 100 500
Обща данъчна тежест	15,00%	16,25%

Счита се, че данъците върху имуществото могат да съдействат за **по-справедливото разпределение на богатството**, или поне да ограничат концентрирането му в ограничен брой индивиди, благодарение на стимулите за данъкоплатците да избягват данъка като прехвърлят собствеността върху част от имуществото си посредством продажба, дарение или наследство. От друга страна обаче, съществуват възгледи в подкрепа на **дискриминационното третиране на наследените и подарените имущества**, защото те са получени от данъкоплатеца без жертвите (усилен труд и повече спестявания), които, при равни други условия, са предпоставка за акумулиране на богатство. Друг е въпросът, че **стимулите за труд и спестяване намаляват**, когато данъкоплатецът съзнава, че акумулираното от него богатство не само ще бъде облагано с имуществен данък през всяка година от неговия живот, а в допълнение ще бъде обложено и с данък върху наследството след неговата смърт. Трябва да посочим, че традиционно ниските ставки на имуществените данъци, в комбинация със съществуващите широки данъчни облекчения, не притежават потенциала да предизвикат значителна промяна във формиралата се имуществена структура в нашата страна.

Често изтъкван аргумент за облагане на имуществото, който се използва като обосновка за предоставянето на имуществените данъци като приходоизточник на местните бюджети е,

че **собствениците-данъкоплатци консумират услугите, предоставяни от общината в която живеят**. Местната власт изгражда и поддържа необходимата инфраструктура, водоснабдяване, канализация, електрификация, топлофикация и газификация, грижи се за чистотата, уличното осветление, противопожарната безопасност, а в някои страни осигурява и полицейската защита в границите на територията под местна юрисдикция. **Съвсем естествено, тези дейности оказват положително влияние върху пазарната цена на притежаваното от данъкоплатците имущество, поради което е напълно логично прилагането на коефициенти, повишаващи данъчната му оценка, а следователно и данъчното задължение на собствениците.** В този случай имущественият данък се явява форма на платеж за повишената пазарна стойност на имуществото, в резултат на действията на местната власт.

Трябва да отбележим, че преките имуществени данъци са имали първостепенно значение в миналото, когато недвижимата собственост е била единствен символ и главен източник на богатството и платежоспособността на данъкоплатците, а подоходното облагане практически не е било развито. Исторически, с напредъка на пазарните отношения, **имущественото облагане постепенно започва да играе второстепенна, а в последните десетилетия дори третостепенна роля в общата сума на данъчните постъпления**.

Организация на имущественото облагане в България

Данъчното облагане на имуществото в страната ни съвсем не е нов феномен, точно обратното, съществуват дълбоки традиции за притежаване на собственост и регулярно плащане на дължимите имуществени данъци. След Освобождението (1878 г.) България, като млада суверенна държава, наследява данъчната система на Турската империя, където имущественото облагане формира значителен дял от държавните приходи. Посредством Закона за поземления данък (1894 г.) се отменя десятъка върху селскостопанската продукция и се налага данък върху земеделската земя, определян на база фактическата й площ. Сградите също се облагат с данък, който обаче се налага само на покритите имоти. Съвсем естествено, освободени от облагане са административните сгради на местните власти, молитвените домове, както и новопостроените сгради, но само за годината на построяването им. В първите години на социалистическата власт (1949 – 1950 г.) няма доказателства за наличието на имуществено облагане. През 1951 г. е приет Законът за местните данъци и такси, който продължава традицията за облагане на сградите. Променян и допълван неколкократно, този закон съществува до 1997 г., когато е заменен от новия Закон за местните данъци и такси, който има за цел да постави в основата на данъчното облагане пазарната стойност на притежаваното имущество.

В същност нормативната регламентация на имущественото облагане в България в периода на преход към пазарно ориентирано стопанство не е много динамична. Въпреки няколкото незначителни изменения и допълнения, организацията на данъчното облагане си остава неизменна по отношение на базовите принципи при определяне на данъчния субект, данъчния обект, данъчната база и данъчната ставка. **В момента имуществото на физическите и юридическите лица в страната се облага с пет вида имуществени данъци.** Притежаваните недвижими имоти и превозни средства се облагат периодично (годишно) с данък върху недвижимите имоти и данък върху превозните средства. Прехвърлянето на

собствеността върху недвижими имоти, превозни средства и други активи се облага еднократно с помощта на данъците върху придобиване на имущество по дарение и по възмезден начин и данъка върху наследството. В качеството си на **данъци върху богатството**, върху имуществото на физическите и юридическите лица в материално-веществената му форма, имуществените данъци са преки, т.е. непрехвърлими, което означава, че техен платец и носител е едно и също физическо или юридическо лице, собственик на облагаемото имущество.

Основен елемент при организацията на имущественото облагане е определяне на **облагаемата данъчна основа**, т.нар. **данъчна оценка** на имуществото. Обикновено в теорията и практиката се използват два основни метода за определяне на данъчната оценка. При първия подход в основата на данъчната оценка стои пазарната цена на активите, а при втория подход се извършва капитализация на рентата или дохода, който даден актив носи на собственика си. Както пазарната цена, така и дохода от имуществото, обаче, се променят динамично под влияние на пазарните сили – търсенето и предлагането. Понеже администрирането на имуществените данъци е скъп процес, който би се оскъпил добавъчно от честата промяна на облагаемата основа, обикновено като данъчна база се приема данъчна оценка, която представлява определен процент от пазарната стойност на имуществото към даден момент. По този начин се елиминират конюнктурните изменения в пазарната стойност на активите и се създава стабилна основа за данъчно облагане на имуществото. Ето защо, данъкът върху имуществото, за разлика от повечето данъци, не се влияе от промените в стопанската конюнктура. В условията на ниска инфлация, в краткосрочен и дори средносрочен времеви хоризонт данъчната оценка на имуществото и ставките на имуществените данъци са относително постоянни величини. В дългосрочен времеви хоризонт пазарната стойност на имуществото се увеличава, при което корекциите в данъчната му оценка, при запазване на данъчните ставки, осигуряват нарастващи бюджетни приходи.

Данъчната оценка на недвижимите имоти в България се определя по законово установени норми, в зависимост от вида на имота, местонахождението, площта, конструкцията и овехтяването, като целта е да се доближи до реалната пазарна стойност на недвижимия имот. Базисната данъчна стойност на сградите варира от 3,70 лв. до 18,70 лв. на квадратен метър, в зависимост от конструкцията (масивна, полумасивна, паянтова) и предназначението им (жилищни или нежилищни сгради). Важна роля при определяне на данъчната оценка има коефициентът за местоположение, който варира в зависимост от категорията на населеното място, определена с Единния класификатор на административно-териториалните и териториалните единици, утвърден с Решение № 565 на Министерския съвет от 1999 г. За целите на имущественото облагане населените места в страната са обособени в осем категории, с изключение на столицата София и най-големите градове (Варна, Бургас, Стара Загора и Пловдив), които са поставени в самостоятелни групи. В рамките на отделните населени места е предвидена възможност за зониране. Стойностите на коефициента за местоположение варират от 0,0 до 93,6 като отразяват икономическото развитие и атрактивността на населеното място и зоната, в която се намира конкретния недвижим имот. Други важни коефициенти са тези за инфраструктура (наличие на водопровод, канализация, електрификация, телефонизация, топлофикация, улична мрежа), индивидуални характеристики

(разположение във височина, физическо състояние, подобрения) и овехтяване на недвижимия имот. Данъчната оценка на недвижимите имоти на предприятията е отчетната им стойност.

Системата на данъчното облагане на недвижимите имоти в България се основава на наличието на актуален компютъризиран кадастър. Законът за кадастъра и имотния регистър, в сила от началото на 2001 г., урежда организацията, финансирането, създаването, воденето и ползването на кадастъра и имотния регистър. Кадастърът е съвкупността от основни данни за местоположението, границите и размерите на недвижимите имоти на територията на Република България. Кадастърът обхваща също така и данни за правото на собственост и другите вещни права върху недвижимите имоти, данни за държавните граници, границите на административно-териториалните единици, землищните граници, както и границите на територии с еднакво трайно предназначение.

Друг съществен елемент от организацията на имущественото облагане е определянето на **данъчните ставки**. Изхождайки от анализираните аргументи и функции на имуществените данъци, размерите им в различните държави обикновено зависят от характера на облаганото имущество (производително или непроизводително) и от данъчната оценка (отразяваща пазарната му стойност). Когато държавната политика е насочена към стимулиране създаването на производителни активи те се облагат с по-нисък данъчен процент, когато се изхожда от принципа за възможността за плащане се прилага пропорционална ставка, а когато се изхожда от принципа за справедливостта, логично се налага прогресивно облагане на имуществото. В България преките имуществени данъци са **пропорционални**. Данъчните размери са сравнително ниски, като за 2009 г. варират от 0,5‰ до 2‰ за данъка върху недвижимото имущество, от 1,3% до 2,6% за данъка върху имущество, придобито по възмезден начин и от 0,4% до 6,6% за данъците върху наследствата и даренията, съобразно родствената връзка между дарителя или наследодателя от една страна, и получателя на дарение или наследство – от друга. Размерите на данъка върху превозните средства са диференцирани в широк диапазон, в зависимост от специфичните особености на конкретното превозно средство. Така например, за леки автомобили ставките варират в зависимост от мощността на двигателя от 0,34 лв. до 3,69 лв. за 1 kW, за мотоциклети данъкът варира от 12 лв. до 300 лв., за мотопеди – от 10 лв. до 30 лв., за автобуси – от 50 лв. до 300 лв., за товарни автомобили – от 30 лв. до 3 150 лв., за трактори – от 5 лв. до 30 лв.; корабите се облагат с данък в размер от 1 лв. до 3 лв. за всеки започнат бруто тон, а самолетите и за вертолетите – от 20 лв. до 40 лв. за всеки започнат тон максимално излетно тегло. По принцип при организацията на имущественото облагане следва да се отчита общото данъчно бреме, наложено на данъкоплатците в страната.

Роля на имуществените данъци в националната данъчна система

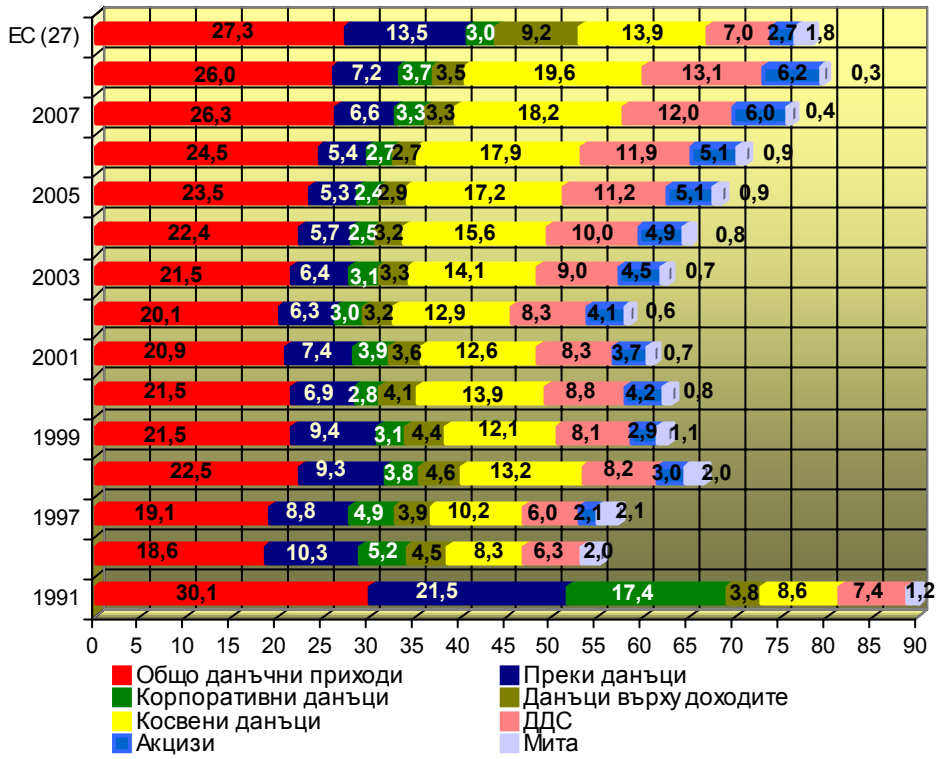
Обликът на данъчната система на съвременната държава се формира от съвкупността на всички данъци и тяхната организация. В теоретичен аспект преобладава схващането, че данъчната система дава представа за основната фискална структура в публичния сектор, а именно съотношението между приходите от преки и косвени данъци в консолидирания държавен бюджет. В зависимост от стойностите на посоченото съотношение данъчната система се дефинира като подоходна, ако в приходната част на държавния бюджет преобладаващ дял заемат приходите от преки данъци, потребителска, ако преобладават приходите от косвени данъци и

хибридна, ако приходите от преки и косвени данъци формират приблизително еднакъв дял в приходната част на държавния бюджет. Значението на типа данъчна система, който е възприела дадена държава произтича от регресивното действие на косвените данъци. За разлика от преките данъци, които облагат имуществото и дохода на данъкоплатците, косвените данъци, налагани върху потреблението, предоставят възможности за прехвърляне на данъчната тежест от данъчния субект на потребителите, които ги заплащат под формата на повишени цени на закупуваните стоки и услуги. Този механизъм позволява на косвените данъци да останат анонимни и затова – по-лесно поносими от данъкоплатците, но регресивното им действие спрямо доходите е в разрез с принципите за хоризонтална и вертикална справедливост на данъчното облагане.

В развитието на данъчната система на България след началото на прехода към пазарно ориентирано стопанство могат да бъдат откроени три основни етапа. Характерно за периода 1991-1997 г. е постъпателното намаляване на общата данъчна тежест, измерена като процент от брутния вътрешен продукт на страната. От 30,1% от БВП през 1991 г. общата сума на данъчните приходи в консолидирания държавен бюджет достига стойности от порядъка на 18,6% през 1994 г. и 19,1% през 1997 г. Като основна причина за рязкото намаляване на данъчните приходи може да се посочи стремежът за редуциране дела на публичния сектор в националното стопанство. През периода 1998 – 2004 г. общата данъчна тежест се запазва на относително постоянно равнище, като регистрира стойности в границите между 20,1% – 22,5% от БВП. След 2005 г. консолидираните данъчни приходи постепенно нарастват, като достигат 26,3% от БВП през 2007 г. и 26,0% през 2008 г. Въпреки посочената тенденция, тежестта на данъчното облагане в нашата страна остава под средното равнище в ЕС (27), където посредством данъци се акумулират средно 27,3% от БВП.

Същевременно през анализирания период 1991 – 2008 г. данъчната система на България претърпява кардинална трансформация от подоходен, през хибриден, към екстремно потребителски тип. Докато през 1991 г. съотношението между приходите от косвени и преки данъци е 0,4, то през 1997 г. възлиза на 1,16, а през 2008 г. се очаква да надхвърли 2,7. Въпреки че стойностите на коефициента през последните две години регистрират подобрение в сравнение с равнищата от 3,2 през 2005 г. и 3,3 през 2006 г., тежестта на данъчното облагане в нашата страна в значителна степен е концентрирана върху потреблението на стоки и услуги, докато в преобладаващата част от страните от Европейския съюз са възприети данъчни системи от хибриден тип. В резултат на последователно провежданата политика на постепенно прехвърляне на данъчната тежест от преките към косвените данъци, България държи първенството сред страните членки на Европейския съюз с приходи от косвени данъци възлизащи на цели 19,6% от БВП и 56,5% от общата данъчна тежест, при осреднени стойности на тези показатели за ЕС (27) съответно 13,9% и 34,9%. Основният косвен данък в нашата страна – данъкът върху добавената стойност – акумулира 13,1% от БВП и осигурява 36,3% от общите данъчни приходи. Средно за ЕС (27) данъкът върху добавената стойност осигурява приходи в размер на 7,0% от БВП и представлява едва 17,6% от общата данъчна тежест. Средно претеглено, преките данъци в ЕС (27) формират 33,8%, а косвените данъци съответно 34,9% от сумата на данъчните приходи.

Фигура 1 **Данъчна система на Република България**
(данъчни приходи в консолидирания държавен бюджет в процент от БВП)



Източник: *Изчисления на автора по данни от Министерство на финансите на РБ; Eurostat, Taxation Trends in the European Union, 2008*
Забележка: *1) Данните за 2008 г. са прогнозни.*
2) Данните не включват осигуровките, неданъчните приходи и помощите.

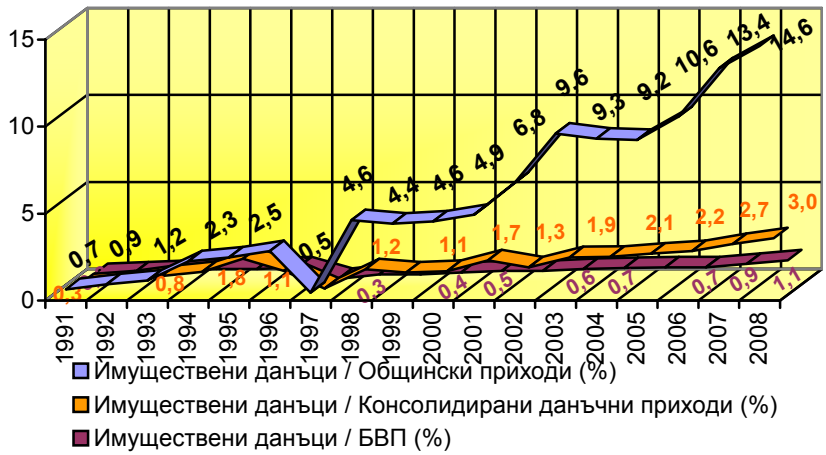
Трябва да отбележим, че основните фактори, определящи екстремно потребителския характер на българската данъчна система остават непроменени и в началото на 2009 г. Запазват се както въведеното през 2008 г. пропорционално данъчно облагане на доходите на физическите лица с единна ставка от 10% и без необлагаем минимум, така и прилаганата от началото на 2007 г. 10%-на ставка на корпоративния данък, която е най-ниската в ЕС (27). Разчетите за приходите от ДДС са изготвени при запазване на ставката от 20% и липсата на широко разпространените в Европейския съюз диференцирани ставки за стоки и услуги от първа необходимост. Намалената роля на митата, които след присъединяването на страната ни към ЕС през 2007 г. отпаднаха изцяло при внос от страните членки, се компенсира от изпреварващото нарастване на акцизите в рамките на усилията за хармонизация на българското данъчно законодателство с изискванията на европейските директиви в областта на косвеното облагане.

Казано с други думи, **фискалната политика продължава тенденцията към прехвърляне на данъчната тежест от преките към косвените данъци, което определя и незначителната роля на**

имуществените данъци в националната данъчна система. На пръв поглед, имуществените данъци в нашата страна акумулират пренебрежимо малка част от брутния вътрешен продукт в консолидирания държавен бюджет. В периода 1991-2008 г., измерени като част от брутния вътрешен продукт имуществените данъци не надхвърлят 1,1%, а представени като дял от консолидираните данъчни приходи достигат максималната си стойност от 2,98% в края на периода. Особено ниски са стойностите на тези показатели през 1997 г., поради запазването на данъчните оценки на имуществото непроменени в условията на хиперинфлация. Положителна тенденция е нарастването на ролята на имуществените данъци като дял от общинските приходи, особено след старта на реформата към финансова децентрализация през 2003 г. Очевидно имуществените данъци притежават необходимия потенциал, за да се превърнат в стабилен собствен приходоизточник за общинските бюджети.

Сравнителният анализ на ролята на имуществеността облагане в страните от Европейския съюз показва, че България поделя с Австрия седмото място сред двадесет и седемте страни членки по отношение на показателя дял на приходите от имуществени данъци в брутния вътрешен продукт на страната. По-високи са стойностите на този показател само във Великобритания (3,0%), Ирландия (2,2%), Франция и Дания (1,4%), Белгия и Холандия (1,3%), докато средното равнище на показателя за ЕС (27) е едва 0,8%. Относителният дял на приходите от имуществени данъци в консолидираните данъчни приходи в България (2,98%) е по-нисък само в сравнение със стойностите на този показател във Великобритания (8,1%), Ирландия (6,9%), Холандия и Франция (3,3%), но е значително по-висок от средната стойност за ЕС (2,2%).

Фигура 2 **Имуществени данъци в България**

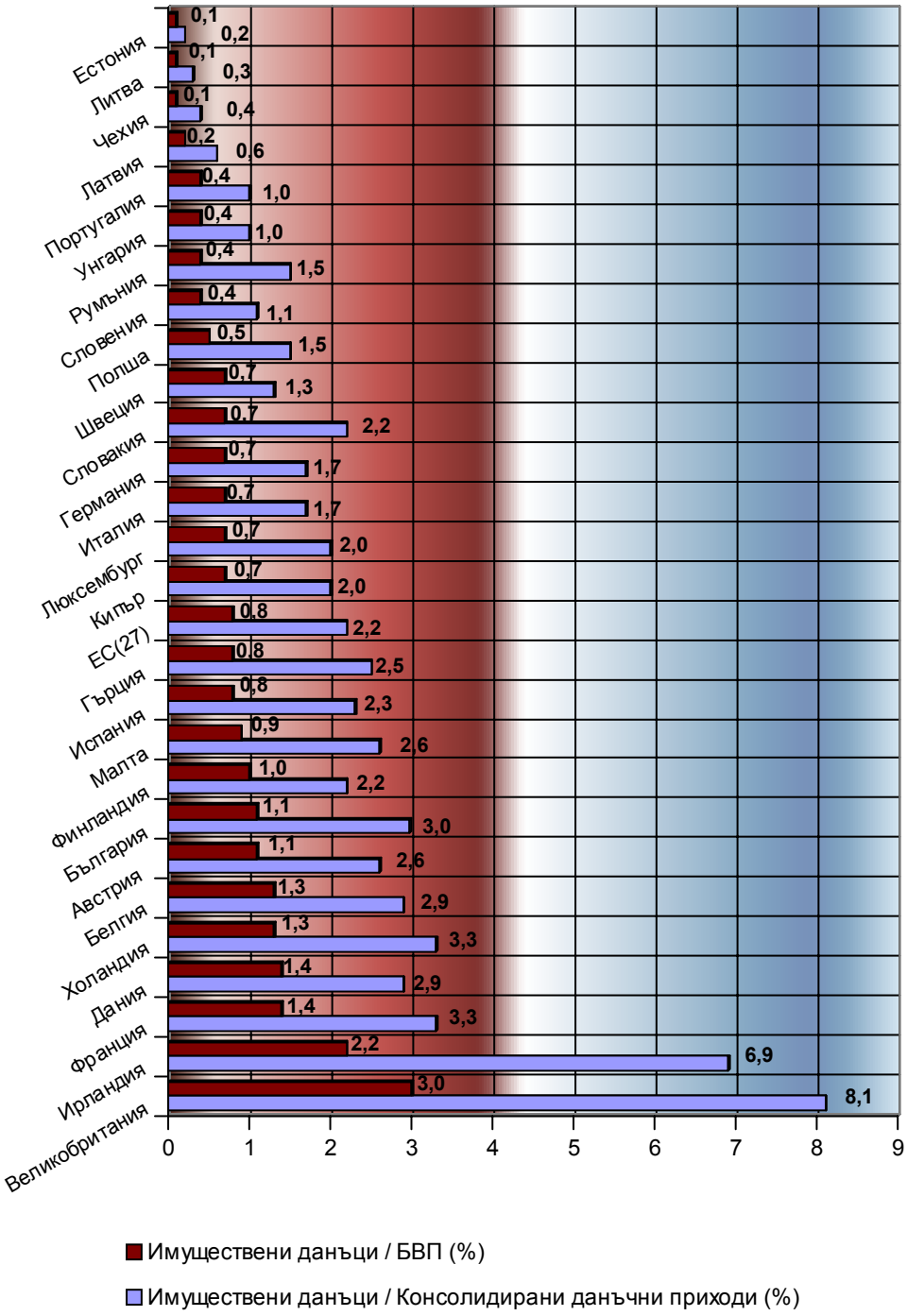


Източник: *изчисления на автора по данни от МФ*
Забележка: *Данните за 2008 г. са прогнозни*

Правят впечатление ниските стойности на основните показатели, определящи тежестта на имущественото облагане в новите страни членки на Европейския съюз. Така например, според статистическите данни, имуществените данъци акумулират 0,1% от БВП в Естония, Литва и Чехия, 0,2% в Латвия, 0,4% в Унгария, Румъния и Словения, 0,5% в Полша и 0,7% в Словакия. Аналогична е ролята на имуществените данъци в националните данъчни системи на бившите социалистически страни. Посредством облагане на имуществото се формират едва 0,2% от консолидираните данъчни приходи в Естония, 0,3% в Литва, 0,4% в Чехия, 0,6% в Латвия, 1,0% в Унгария, 1,1% в Словения, 1,5% в Румъния и Полша, 2,2% в Словакия. Като цяло, значението на имущественото облагане в новите страни членки е далеч под средното равнище за ЕС (27). Посочената тенденция се дължи на преобладаващата държавна и общинска собственост, особено върху недвижимото имущество, през годините на социализма, довела до пълна липса на навици в населението за притежаване на собственост и плащане на имуществени данъци. Основната предпоставка в България да се регистрират стойности на анализираните показатели, значително превишаващи средните за ЕС (27), е вековната традиция за притежаване на собственост и плащане на дължимите имуществени данъци в нашата страна, които, както видяхме от историческата ретроспекция, са запазени и по времето на турското робство, и в периода на социализма, и в процеса на преход към пазарно ориентирано стопанство. Именно традицията и стремежа на българина да притежава домът, в който живее, е основната предпоставка за сравнително високия дял на имуществените данъци в данъчната система на нашата страна.

Трябва да посочим, че в рамките на Европейския съюз не съществува унифициран модел на облагане с имуществени данъци. Отделните държави прилагат различни по вид, обхват и размери данъци върху имуществото на физическите и юридическите лица. Поради спецификата на организацията на имущественото облагане обаче, в почти всички страни данъците върху имуществото са предоставени като собствен приходоизточник на местните власти. Най-голяма е ролята на имуществените данъци за местните бюджети във Великобритания, където данъците върху имуществото акумулират цели 99,7% от местните данъчни приходи. В Холандия имуществените данъци формират 62,5% от данъчните приходи на местно ниво, следват Франция (51,6%), Испания (35,5%), Италия (21,7%) и Дания (6,6%).

Фигура 3 **Имуществени данъци в ЕС**



Източник: *Eurostat, Taxation Trends in the European Union, 2008*

Имуществени данъци и финансова децентрализация в България

Основният проблем при децентрализацията на публичния сектор на националното стопанство е финансирането на местната власт. Поради предимствата на централизираното данъчно облагане и децентрализираното разходване на публичните средства, вертикалният и хоризонталният дисбаланс са често наблюдавано явление в публичния сектор на България в преходния период. Дълги години децентрализирането на разходите не е съпроводено с предоставяне на еквивалентни източници на финансови средства на местните власти, а данъчната база и до днес е разпределена неравномерно на територията на страната. Финансовите ресурси на местните власти са регламентирани основно в Закона за местните данъци и такси (1997 г.), Закона за общинските бюджети (1998 г.) и Закона за държавния бюджет на Република България за съответната фискална година. Българските общини разполагат със собствени източници на приходи, които включват местни данъци, общински такси и приходи от управление на общинска собственост. Общините с неблагоприятна фискална позиция получават държавни трансфери.

Трябва да подчертаем, че данъчните компетенции на общините са един от стълбовете на финансовата децентрализация в развитите държави. За съжаление според класификацията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), **местните данъци в нашата страна дълго време попадаха в категории, където данъчната автономност на местните власти е силно ограничена**.[1] Традиционно, всички имуществени данъци са предоставени като основен собствен приходоизточник на общините, но до началото на 2008 г. България беше единствената страна в Европейския съюз, в която местните власти не разполагат с никакви данъчни компетенции. Понеже общините нямаха правомощия да определят вида, размера, облагаемата основа и обхвата на имуществените данъци, единствената причина те да се наричат "местни" беше, че са регламентирани със Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ). **От гледна точка на модерните публични финанси, ако местните власти нямат никаква роля при определянето на местните данъци, те не могат да се разглеждат като собствени приходи, а се дефинират като специфични трансфери, предоставяни според териториалното разпределение на обектите на данъчно облагане.** В тази връзка в началото на 2007 г. беше предприета промяна в българската Конституция (чл.141), която даде възможност на общинските съвети да определят размерите на местните данъци, при условия, ред и в граници, установени със закон, което е значителна стъпка към реалната данъчна автономност на местната власт.

[1] OECD. ***Taxing Powers of State and Local Government.*** OECD: 1999

Таблица 2 **Структура на приходите в общинските бюджети в България** (%)

Години	Собствени приходи	Имуществени данъци	В това число: Данък върху недвижимото имущество	Данък върху превозните средства	Данък върху наследството	Данък върху придобиване на имущество по дарение и по възмезден начин	Държавни трансфери	Заеми	Общо приходи (млн.лв.)
2008	57.33	**14.63**	3.21	2.56	0.01	8.85	42.67	na	**4 467.7**
2007	43.54	**13.35**	2.80	2.28	0.01	8.26	55.10	1.36	**3 821.8**
2006	35.67	**10.56**	2.41	1.97	0.01	6.17	64.02	0.31	**3 414.1**
2005	35.58	**9.23**	2.41	2.15	0.02	4.65	64.02	0.40	**2 598.7**
2004	33.80	**9.31**	2.39	2.09	0.02	3.48	65.88	0.31	**2 413.6**
2003	31.69	**9.61**	2.37	2.28	0.01	2.93	67.95	0.36	**2 177.8**
2002	23.88	**6.79**	1.93	1.64	0.01	1.79	75.67	0.44	**2 360.2**
2001	22.03	**4.93**	1.66	1.29	0.01	1.97	77.59	0.37	**2 005.7**
2000	18.03	**4.55**	1.59	1.31	0.02	1.63	81.96	0.02	**1 955.0**
1999	17.64	**4.43**	1.58	1.28	0.02	1.55	80.29	2.07	**1 863.8**
1998	15.19	**4.63**	1.56	1.40	0.03	1.64	83.98	0.83	**1 658.6**
1997	8.30	**0.45**	0.35	na	0.10	na	91.38	0.32	**991.6**
1996	20.61	**2.85**	1.87	na	0.08	na	77.52	1.87	**112.1**
1995	20.44	**2.48**	1.61	na	0.07	na	77.66	1.90	**68.5**
1994	19.63	**2.25**	1.84	na	0.04	na	77.10	3.27	**48.9**
1993	4.91	**1.16**	1.13	na	0.03	na	95.09	na	**34.6**
1992	10.65	**0.93**	0.91	na	0.02	na	89.35	na	**21.6**
1991	3.90	**0.65**	0.63	na	0.02	na	96.11	na	**15.4**

Източник: *Изчисления на автора по данни от Министерство на финансите на РБ*
Забележка:*1) Данните за 2008 г. са прогнозни.*
2) В общата сума на имуществените данъци в периода 2002-2004 г. са включени и приходите от прилагания в този период пътен данък.
3) Данъкът върху превозните средства и данъкът върху придобиване на имущество по дарение и по възмезден начин са регламентирани като такива с приемането на новия Закон за местните данъци и такси през 1997 г., влязъл в сила от началото на 1998 г. В стария закон те фигурират като общински такси.

Развитието на финансовата децентрализация в България преминава през няколко основни етапа. В периода 1991-1997 г. местните власти не притежават финансова независимост. Наблюдават се изключително ниски стойности на относителния дял на приходите от имуществени данъци в общинските бюджети. Основните проблеми са трудното взаимодействие между местните власти и данъчната администрация, която през 1991 г., противно на очакванията, преминава на пряко подчинение на Министерството на финансите. Като резултат, усилията на данъчните служби са насочени предимно към събиране на националните подоходни и косвени данъци от големите данъкоплатци, което води до постоянни закъснения при събиране на местните имуществени данъци. В динамичната инфлационна обстановка, характерна за преходния период, тези закъснения причиняват допълнителни загуби за общинските бюджети. Друг сериозен проблем е остарялата данъчна база, особено по отношение на данъчната оценка на недвижимите имоти, която се използва също така и за калкулиране на данъчните задължения при прехвърляне на собствеността върху имуществото посредством продажба, дарение и наследство. Поради посочените причини през анализирания период местните

данъци формират по-малко от 3% от общата сума на общинските приходи. Особено нисък е делът на имуществените данъци през 1997 г. (0,45%), главно заради хиперинфлацията, която допълнително обезценява данъчната основа. В допълнение, невъзможността на местните власти да променят който и да било от елементите на имущественото облагане, особено в инфлационна среда, води до разширяване на пропастта между фискалния капацитет на местните власти и реалните разходи за осигуряване на населението с базисни публични блага.

В периода 1998-2002 г. приходите от имуществени данъци нарастват значително, благодарение на новия Закон за местните данъци и такси, в сила от началото на 1998 г., който осъвременява данъчната база. В допълнение на данъка върху недвижимите имоти и данъка върху наследството, статут на данъци получават и съществуващите до момента такси за правоползване на моторни превозни средства и за получаване на имущества по дарения и по възмезден начин. В резултат имуществените данъци акумулират 4,63% от общата сума на общинските приходи, задържат и разширяват своя дял през следващите години, като достигат равнище от 6,79% през 2002 г. От началото на 2003 г. влиза в сила Концепцията за финансова децентрализация, заедно с програмата за нейната реализация. Общините получават пълни правомощия по отношение на таксите, които се определят от общинските съвети при прилагане на принципа за пълно покриване на разходите по осигуряване на съответната публична услуга, което води до съществено повишаване на дела на собствените приходи в общинските бюджети. От 8,3% през 1997 г. делът на собствените приходи достига 23,9% през 2002 г. и 43,5% през 2007 г., а през 2008 г. се очакват рекордните 57,3%, т.е. равнище, съпоставимо с това в страните от Европейския съюз.

Паралелно на тази тенденция, в периода 2003-2008 г. се наблюдава съществен ръст на приходите от имуществени данъци. Особено висок е делът на имуществените данъци през 2006 г. (10,6%), 2007 г. (13,4%) и 2008 г. (14,6%), главно поради няколко основни причини. На първо място трябва да посочим, че от началото на 2006 г. функциите по събирането и контрола върху местните данъци, както и тяхното администриране са възложени на общините, което повишава значително събираемостта на данъчните приходи. Освен това, от началото на 2007 г. данъчната оценка на недвижимото имущество е увеличена с 20%, което води до нарастване както на приходите от годишното облагане на недвижимите имоти, така и на приходите от еднократното облагане на прехвърлянето на собствеността върху имуществото посредством дарение, наследство и продажба. Като се вземе предвид членството на България в Европейския съюз, постигнатият икономически растеж и последвалия бум на пазара на недвижими имоти, съвсем естествено през анализирания период приходите от имуществени данъци удвояват своя размер, и в абсолютно, и в относително изражение. Нещо повече, новото 50%-но повишаване на данъчната оценка на недвижимите имоти от началото на 2009 г. е предпоставка за доближаване на облагаемата база до пазарната цена на имуществото и запазване на високите равнища на приходите от имуществени данъци в местните бюджети, въпреки очакванията за забавяне на българската икономика.

Същевременно трябва да отчетем неравномерното повишаване на приходите от отделните имуществени данъци. Най-голям ръст регистрират приходите от данъка върху придобиване на имущество по възмезден начин и данъка върху превозните средства. Приходите от данъка върху даренията са

ограничени, поради освобождаването от облагане на имуществата, придобити по дарение между роднини по права линия и между съпрузи, както и имуществата, придобити от държавата, общините и редица институции с образователна, социална, здравна и културна дейност. Символичните приходи от данъка върху наследството се дължат на високия необлагаем минимум за всеки наследствен дял (250 000 лв.) и освобождаването от облагане на основна група данъкоплатци – преживелия съпруг и наследниците по права линия без ограничения.

Приходите от данъка върху недвижимите имоти нарастват с ниски темпове, от една страна заради ниските ставки, а от друга – заради предоставените широки данъчни облекчения. Така например всеки данъкоплатец ползва 50% намаление на данъчното задължение за основното си жилище, а данъкоплатците с намалена работоспособност (от 50 до 100%) ползват 75% намаление на данъчното си задължение. Не се облагат с данък недвижимите имоти с данъчна оценка до 2 520 лв. включително (каквито са повечето имоти в малките населени места), недвижимите имоти, публична собственост на държавата и общините, както и имотите, собственост на редица организации с образователна, социална, здравна и културна цел, използвани за обществени нужди. Посочените данъчни облекчения обхващат над 70% от недвижимите имоти в България. Редно е да подчертаем, че в по-голяма част от страните членки на ЕС съществуват облекчения при данъчно облагане на основното жилище на данъкоплатците. Обикновено облекченията са под формата на по-ниски данъчни ставки, възможност за приспадане на лихвата[1], а в някои случаи и на главницата[2] по ползваните ипотечни кредити за закупуване на недвижим имот.

В заключение следва да посочим, че анализираните тенденции в развитието на процеса на финансова децентрализация в България свидетелстват за постепенно повишаване на собствените приходи в общинските бюджети. Въпреки че това е важна крачка към постигане на реална финансова автономност на местната власт, тази тенденция се дължи предимно на увеличение на постъпленията от общински такси и приходите от управление на общинско имущество. Предприетите конституционни и законодателни промени са важна крачка към реалното възприемане и прилагане на европейските стандарти в областта на финансовата децентрализация в българската практика. Имуществените данъци са важна част от собствените приходи на общините, следователно директното им управление от централната власт, наравно с държавните трансфери, пречи за обезпечаване на финансовата автономност на местното самоуправление.

Разбира се, след дълъг период на централизирано определяне на параметрите на местните данъци, **данъчните компетенции на общините следва да бъдат предоставяни постепенно**, за да се осигури необходимият период от време за отработване на механизмите, усвояване на практиките и обучение на общинските администрации, което в крайна сметка цели да подпомогне общините в провеждането на разумна данъчна политика. Ето защо, първоначално на общините са предоставени правомощия по отношение на администрирането, събирането и контрола на местните данъци, в последствие са регламентирани границите, в рамките на които общините самостоятелно определят данъчните ставки, което дава възможност на общинските съвети да

[1] Такава възможност съществува например в Австрия, Белгия, Дания, Финландия, Ирландия, Италия, Испания, Холандия, Швеция.
[2] Например в Белгия и Испания.

съобразят конкретните размери на местните данъци със социалните и икономическите условия на територията на съответната община. Логичните следващи стъпки са предоставяне на пълни правомощия на местните власти при определяне на данъчните ставки и повишаване на ролята им при определяне на облагаемата данъчна основа, защото финансовата автономност на общините може да бъде обезпечена само посредством висока степен на контрол върху организацията на облагане с местни данъци на територията под местна юрисдикция.

Изводи и перспективи

Данъчното облагане на имуществото е дискусионен въпрос в съвременната финансова теория и практика. Основните аргументи, които оправдават данъчното облагане на имуществото, включват стремежа за осигуряване на определена хоризонтална и вертикална справедливост, ограничаване концентрирането на богатството и намаляване на диспропорциите при разпределението на имуществото между данъкоплатците, стимулиране на производителното използване на имуществото, както и необходимостта от заплащане на определени суми на местната власт за инвестициите в публична инфраструктура, повишаващи пазарната стойност на притежаваната собственост. Въпреки правдивостта на посочените аргументи, с развитието на пазарните отношения имуществото облагане започва да играе второстепенна, а в последните десетилетия дори третостепенна роля в данъчните системи на европейските държави.

Характерна за развитието на данъчната система на България в периода на преход към пазарно ориентирано стопанство е тенденцията за прехвърляне на данъчната тежест от преките към косвените данъци. В резултат данъчната система на страната претърпява кардинална трансформация от подоходен, през хибриден, към екстремно потребителски тип. На фона на тези промени, преките имуществени данъци играят незначителна роля в националната данъчна система. В периода 1991 – 2008 г., имуществените данъци акумулират не повече от 1,1% от брутния вътрешен продукт, а представени като дял от консолидираните данъчни приходи достигат максималната си стойност от 2,98% в края на периода. Сравнителният анализ на ролята на имуществеността облагане в ЕС (27) обаче показва, че България поделя с Австрия седмото място сред общо двадесет и седемте страни членки по отношение на показателя дял на приходите от имуществени данъци в брутния вътрешен продукт на страната. Относителният дял на приходите от имуществени данъци в консолидираните данъчни приходи в България е по-нисък само в сравнение със стойностите на този показател във Великобритания (8,1%), Ирландия (6,9%), Холандия и Франция (3,3%), но е значително по-висок от средната стойност за ЕС (2,2%). Анализираните показатели свидетелстват за сравнително високата ефективност на имуществеността облагане в нашата страна.

Поради значението на имуществените данъци в качеството им на основен собствен приходоизточник в общинските бюджети, имуществеността облагане играе важна роля в процеса на финансова децентрализация в България. През периода на преход към пазарно ориентирано стопанство местните власти усещат по-силно намаления финансов капацитет на публичния сектор в националното стопанство и изпитват по-остър недостиг на финансови средства в сравнение с централното правителство. След 1991 г. законодателството в сферата на местните финанси е обект на постоянни промени, но реалната децентрализация на местните приходи се оказва много

дълъг и труден процес. В периода 1991-1997 г. възможностите на общините да оказват влияние върху размера на бюджетите приходи са силно ограничени. Незначителният дял на собствените приходи в общинските бюджети, включително символичният дял на имуществените данъци, и преобладаващият дял на държавните трансфери рефлектират в зависимост на местната власт от консолидирания държавен бюджет. Подчинена на Министерството на финансите, данъчната администрация няма стимули да събира местните приходи изцяло и навреме. Като цяло, посочените фактори резултират в местни власти, които фокусират усилията си върху начините да увеличат получаваните държавните трансфери, вместо към възможностите за повишаване на местния данъчен капацитет.

В периода 1998-2002 г. приходите от имуществени данъци нарастват значително, благодарение на новия Закон за местните данъци и такси, който осъвременява данъчната база. Особено висок ръст бележат приходите от имуществени данъци в периода 2003-2008 г. – от 9,61% до 14,63% от общата сума на приходите в местните бюджети, благодарение на няколко основни фактора. На първо място трябва да посочим увеличената събираемост на данъчните приходи след предоставените компетенции на общините да администрират имуществените данъци през 2006 г. Второ, членството на България в Европейския съюз от началото на 2007 г., постигнатият икономически растеж и последвалия бум на пазара на недвижими имоти, комбинирани с увеличаването на данъчната оценка на недвижимите имоти с 20%, съвсем естествено предизвика удвояване на приходите от имуществени данъци, и в абсолютно, и в относително изражение. Нещо повече, новото повишаване на данъчната оценка на недвижимите имоти с 50% от началото на 2009 г. е предпоставка за доближаване на облагаемата база до пазарната цена на имуществото и запазване на високите равнища на приходите от имуществени данъци в местните бюджети, въпреки очакванията за забавяне на българската икономика. Трето, предприетата промяна в българската Конституция (чл.141) даде възможност на общините от началото на 2008 г. да определят размерите на местните данъци, при условия, ред и в граници, установени със закон, което е значителна стъпка към реалната финансова автономност на местната власт.

Като се имат предвид консервативните държавни бюджети на България, особено за фискалните години в периода 2004 – 2008 г. и прогнозите за забавяне на българската икономика, трансфера на допълнителни средства от централния бюджет към общинските бюджети, извън сумите, предназначени за финансиране на делегираните държавни дейности, се определя като нежелателен от гледна точка на макроикономическата стабилност. В този контекст, дефинирането на други данъци като местни[1] и прехвърлянето им в компетенцията на общините е малко вероятно. Ето защо, имуществените данъци ще продължат да играят ролята на основен собствен данъчен приходоизточник за местните власти в страната, следователно както централното правителство, така и общините следва да насочат усилията си за по-ефективно използване на фискалния им потенциал. Въпреки несъмнените постижения в сферата на финансовата децентрализация в България, относно възможността за реална данъчна автономност и независима данъчна политика на местните власти все още се говори в бъдеще време.

---

[1] Освен патентния данък, предоставен като собствен приходоизточник на общините от началото на 2008 г.

Литература:

1.) Иванов, С. (2004) ***Анализ и оценка на общинските бюджети през 2004 г.*** София: НСОРБ

2.) Савов, Е., Иванов, С., Кирилова, Й. & Ненова, С. (2003) ***Анализ и оценка на изпълнението на общинските бюджети през 2003 г***. София: НСОРБ

3.) Brown, C., Jackson, P. (1998) ***Икономика на публичния сектор***. София

4.) McCullough, J., T. Spofford, E. Savov, S. Ivanov (2000) ***Bulgaria: Comprehensive Municipal Finance and Fiscal Reform Proposal***. Sofia: FLGR

5.) McCluskey, W. ed. (1999) ***Property Tax: An International Comparative Review***, Aldershot UK: Ashgate Publishing Ltd.

6.) Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. (1989) ***Public Finance in Theory and Practice***, 5th ed. New York: McGraw-Hill.

7.) Oates, W. E. (1972) ***Fiscal Federalism***, New York, etc.: Harcourt Brace Jovanovich

8.) OECD (1999) ***Taxing Powers of State and Local Government.*** Paris: OECD

9.) World Bank. (1999) ***Reform Toward a Value-based Property Tax: Fiscal and Non-Fiscal Benefits in Transitional Economies***, Washington, D. C.: World Bank

10.) Thcavdarova, G., Ivanov, S., Savov, E. (2000) ***Local Government Budgeting in Bulgaria***, Sofia: NAMRB

11.) ***Европейска харта за местното самоуправление.*** Страсбург. 15.10.1985 г.

12.) ***Закони за държавния бюджет на Република България за фискалните години 1991-2008***. София: Държавен вестник

13.) ***Закон за общинските бюджети***. обн. ДВ, бр. 33/1998

14.) ***Закон за местните данъци и такси.*** обн. ДВ, бр. 117/1997

15.) ***Решение на МС №399/2002г.*** за приемане на Концепция за финансова децентрализация и Програма за реализация на Концепцията за финансова децентрализация за периода 2002-2005г.

16.) ***Министерство на финансите на РБ (МФ),*** www.minfin.bg

17.) ***Национален статистически институт (НСИ),*** www.nsi.bg

18.) ***Национално сдружение на общините в РБ (НСОРБ),*** www.namrb.org

19.) ***Фондация за реформа в местното самоуправление (ФРМС),*** www.flgr.bg