

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОПИТ В ПРИОБЩАВАНЕТО НА УЯЗВИМИТЕ ГРУПИ В ИКОНОМИКАТА

Гл. ас. д-р Емил Калчев

Департамент „Икономика“, Нов български
университет

e.kalchev@nbu.bg

THE EUROPEAN EXPERIENCE IN THE INCLUSION OF VULNERABLE GROUPS IN THE ECONOMY

Asst. Prof. Emil Kalchev, Ph.D.

Department of Economics, New Bulgarian
University

e.kalchev@nbu.bg

Резюме: С навлизането на съвременния свят в икономически и политически затруднения много по-остро се поставя въпросът за финансовата подкрепа на населението и бизнеса от страна на държавата. Основен финансов източник за държавите, данъците от своя страна имат силно влияние върху поведението на гражданите и фирмите, които по правило се противопоставят на тяхното нарастване. Какъв е историческият опит за разрешаване на това противоречие? Историята на данъците в Древния Рим, родоначалника на съвременната европейска и западна цивилизация, ни показва, че данъците не са просто източник за финансиране, но и основен конструктивен елемент на държавата и обществото. Тяхното значителното нарастване е водило в древността не само до бунтове, размирици и кръвопролития, но и до сериозни промени в конструкцията на римската икономика и общество. При това съблюдаването принципите за справедливост на данъците и контрола по събирането им се оказват ключови за тяхното функциониране в рамките на икономиката и обществото. Крайното повишение на данъците довело до държавно регулирана икономика в Рим, т.е. до прототипа на реалния социализъм, и края на Римската империя. Това в крайна сметка е и крайната точка на пътя за повече държавна подкрепа. Ще стигне ли и съвременният свят отново до нея?

Ключови думи: данък, данъчно облагане, данъчна справедливост, данъчна система

Abstract: With the entrance of the modern world into economic and political difficulties, the question of the financial support to population and business by the state is much more acute. A major financial source for states, taxes in turn have a strong influence on the behavior of citizens and companies, which are generally opposed to their increase. What is the historical attempt to resolve this contradiction? The history of taxes in Ancient Rome, the progenitor of modern European and Western civilization, shows us that taxes are not just a source of financing, but also a basic structural element of the state and society. Their significant growth led in antiquity not only to riots, riots and bloodshed, but also to serious changes in the construction of the Roman economy and society. At the same time, the observance of the principles of fairness of taxes and the control of their collection prove to be key for their functioning within the economy and society. The ultimate rise in taxes led to a state-regulated economy in Rome, i.e. to the prototype of real socialism, and the end of the Roman Empire. This is the end of the road for state support. Will the modern world catch up with it again?

Keywords: tax, taxation, tax fairness, tax system

Въведение

В 20-те години на XXI век светът попадна в зона на турболенция, породена от множество взаимно влияещи си глобални фактори: пандемия, войни, енергийна криза, радикални технологични промени, начало на фундаментални преобразования в световната политическа архитектура и система за сигурност и др. Средна по големина европейска държава като България с малка и силно отворена икономика не само не може да влияе върху тези системни фактори, но е и силно зависима от тях. Нещо повече недоразвитата политическа култура и корумпираната среда в страната силно затрудняват и забавят адекватните реакции и мерки за смекчаване влиянието им.

В крайна сметка националните мерки от последните години се свеждат до повече харчене от страна на държавата, без достатъчно солидно гарантиране на справедливостта и икономическата ефективност на увеличените разходи. Те от своя страна логично предполагат нарастване на държавните приходи и поставят въпроса за увеличаване на данъчното бреме и неговото разпределяне между групите данъкоплатци в страната. Известно е, че промените в системата на данъчното облагане влияят върху структурата и функционирането на икономиката и обществото и имат по правило ярка политическа окраска. В значителна зависимост от нея те се защитават или отхвърлят въз основа на теоретични аргументи.

Тук се прилага различен подход: ще бъде направен опит за извличане на паралели и поуки от историческата практика на данъчното облагане.

Методика на изследването

Тази статия се базира на исторически разказ, в който ще бъдат потърсени паралели с действащото модерно данъчно облагане и по-специално това в България, както и изведени поуки за неговото бъдеще.

Този подход налага въвеждането на някои ограничения и специфичен фокус:

Първо, историята на данъчното облагане е „безкрайна“ по обхват, особено по отношение на академична статия. Следователно налага се избор: чия история и кой период. Така поставен, изборът е в някаква степен субективен. Въпреки не съвсем убедителната сравнимост по мащаб, избирам античната история на Древния Рим. Аргументите за този избор са: наличие на значителен литературен материал, преследват се изводи за устойчивите пластове на данъчното облагане – „и в античността, и сега“, Римската империя е начало на европейската и западната цивилизация като цяло.

Второ, данъците са структуроопределящи за икономиката, обществото и държавата. Тяхното тематизиране е немислимо без контекста на икономическата, държавната и социалната структура.

Трето, историческият разказ, особено за една твърде далечна епоха, не е толкова конкретен и систематичен, колкото съвременната теория и практика на данъчното облагане.

Данъчното облагане в Древен Рим

Данъците в ранната Римска република не били особено важни за финансирането ѝ, защото ентусиазираните и патриотични граждани и плячката от войните били в основата на стопанството. Данъците по това време са ниски - върху продажбите, пристанищата и преди всичко върху робите (основния производителен капитал в римското стопанство). Те се събирали от откупчици, най-често търговци на роби, които давали заеми на римските граждани да платят данъците си, а робите служели за обезпечение. Ако заемите не се обслужвали, откупчиците получавали робите, които продавали, за да се удовлетворят. Римските граждани дължали и прогресивен

имуществен военен данък (трибут), който се връщал от плячката (Vocke, 1859). Към средата на II в. пр. Хр. той бил отменен и в продължение на около петстотин години те не са субект на преки данъци.

Ресурси и богатства се стичали от завладените територии в Рим и приходите от данъците върху търговията растели, но основният приходоизточник за хазната, управлявана от сената, били данъците от провинциите. За да бъдат те гарантирани, римляните заложили на тактика за колонизиране, прилагана преди това и от Древен Египет, но не тъй последователно – легиони под разпореждане на управителя били стационарни във всяка провинция, където те били опората на римската власт. От друга страна, нито местните данъчни системи били променяни, нито действащите откупчици в провинциите. За легитимация на тази тактика римляните лансирали идеята, че данъците всъщност са цената на сигурността на провинциите, гарантирана от легионите им.

Към II в. пр. Хр. хора с неаристократичен произход (т.нар. публикани) се издигнали до доминантна роля в римското общество. Главният лост за това била позицията на данъчни откупчици, към която те с всички сили и средства се стремели. Така те не само бързо забогатявали в огромни размери, но скоро започнали да контролират икономиката и политическата система на републиката (Утченко, 1985). Средства за авансиране на част от данъците в полза на сената те набирали чрез продажба на дялове, с което придобивали правото да ги събират от римските провинции, гарантирайки солидна възвращаемост на „акционерите“ си, измежду които и немалко сенатори. Дяловете се продавали на форума в Рим и представлявали най-добрата финансова инвестиция по онова време (Adams, 1994). Съвсем ясна е цената за качеството на тази инвестиция – безогледна данъчна експлоатация на провинциите, толерирана

от сената. Много военни действия в Мала Азия, познати от историята на това време, са всъщност походи за събиране на данъчни дългове (Ростовцев, 1994). Апетитът на публиканите за богатство и свързаната с него власт, основа за още богатство, бил ненаситен. Негова жертва станал и остров Родос, който заемал ключово положение в морската търговия по онова време, дължащо се отчасти на местоположението му, но преди всичко на статуса му на свободно пристанище (подобно на днешните свободни икономически и офшорни зони). Позицията на Родос се подкрепяла и от това, че той предоставял необходимо (публично) благо, гарантиращо функционирането на морската търговия – защита от пирати, което се финансирало от събираните ниски пристанищни такси. Публиканите, използвайки антиримските политически настроения на Родос, създали свободно пристанище на остров Делос, който не събирал никакви пристанищни такси. Това бързо разрушило позицията на Родос и вероятно е първият известен пример за последствията от данъчната конкуренция. Делос не действал обаче срещу пиратите и те засилили набезите си, а с това процъфтяла и търговията с роби, осъществявана главно от тях. Съвсем логично островът се превърнал в главен пазар на роби и нов източник на богатство за публиканите, но проблемите за морската търговия останали (Adams, 1994).

Реакцията на безогледната данъчна експлоатация от страна на публиканите не закъсняла – градовете в Мала Азия и Гърция се вдигнали на мащабни данъчни бунтове. След като ги потушил, генерал Сула новаторски въвел специални агенти за събиране на дължимите за годините на бунта налози, съчетаващи военни умения с тези на данъчни бюрократи. Той ограничил влиянието на публиканите и засилил това на сената. Публиканите обаче не само не били изместени от инкасирането на

данъците, но станали дори по-арогантни, като вместо да оценяват размера им и ги събират, те вече отдавали тези трудоемки дейности на подизпълнители - най-често на управителите на градовете. От друга страна, генералите, изпращани на мисии от сената, ставали все по-силни поради данъците, които и те изисквали от местното население, за да финансират походите си. След Сула Помпей приложил тази тактика, налагайки тежки данъци в източните провинции (поголовен данък, данък-домакинство и др.), за да финансира похода си срещу пиратите, чиято дейност процъфтявала след съсипването на Родос (Гибън, 1999). Той конфискувал и данъците, събрани от публиканите под формата на заем, който така и не върнал. След като Юлий Цезар сменил Помпей, намалил данъците и започнал да ги договаря директно с градовете, елиминирайки посредничеството на публиканите. Той въвел правото за договарянето им в определени случаи (например бедна реколта), т.е. данъците вече зависели в някаква степен от икономическите резултати на данъкоплатците в източните провинции. Убиецът му Брут, а и неговият - Марк Антоний, се върнали към бруталната данъчна практиката на Сула.

След победата си над Антоний Октавиан „приватизирал” Египет, насочвайки данъчните постъпления от него не към сената, но към себе си в ролята на пръв гражданин. Така той се превърнал в най-богатия човек в републиката и започнал да финансира сената. Новаторско е изграждането на първата военна каса, в която той внесъл голяма част от богатството си и от която по това време се изплащали пенсии на военните. Въз основа на данъците Октавиан Август демонтирал на практика републиката, с която изчезнали и публиканите. Той въвел децентрализирана система, в която събирането на данъци било задължение на местните власти. За да бъдат те контролирани, била извършена регистра-

ция и оценка на имуществото в империята (ценз на имота).¹ Централната власт вече можела обективно и много по-справедливо да оценява от кой град или провинция колко данък да поиска, гарантирайки не само равномерност и предвидимост на данъчните си приходи, но и снижавайки по този начин вероятността от облагане със свръхвисоки разрушителни данъци. Значително се подобрила събираемостта на данъците, още повече че Август се придържал и към ниски данъчни размери. Той въвел данък от 5 на сто върху наследствата (без тези в полза на децата и съпрузите), от който се плащали пенсии на армията и който станал образец за подобните данъци, практикувани до днес. Други негови данъци са: върху освобождаваните роби – 5 на сто, върху продажбите на роби – 4 на сто, и върху всички останали продажби - 1 на сто (общ данък върху продажбите, който Гибън определя като справедлив (Гибън, 1999) и който е основа на данъчните системи на повечето модерни държави) (Cancik и. Schneider, 2001). Грабежите спрели, нямало повече принудителни, тежки и извънредни данъци.

Нерон модифицирал августовата система, като направил публични данъчните разпоредби и задължил съдилищата приоритетно да решават дела срещу данъчни инкасатори. За преодоляване на корупцията сред тях често били използвани информатори, а наказанието било 10-пъти надвзетия данък, като 40 процента от това отивали за информатора. При лоши реколти се прилагали данъчни мораториуми и преоценки. Изобщо в този период се по-

¹ Тъкмо този епизод от историята на данъците е описан от евангелист Лука (2:1-7) във връзка с раждането на Исус. Баща му Йосиф и майка му Мария отиват от Назарет във Витлеем да регистрират имуществото си, както повелявала заповедта на Кесар Август. Именно там се ражда Исус. Той е повит и оставен от майка си в яслите, защото в гостилницата нямало място за тях.

лагали справедливи грижи за данъкоплатците и те не се бунтували. Така системата удържала повече от две столетия на мир и просперитет за империята и гражданите ѝ. Като глава на финансовата администрация императорът насочвал прокураторите си (т.нар. адвокати на фиска) да изработят система от правни отношения, регулираща конфликтите между държава и данъкоплатци. Решенията му добили силата на закони и се превърнали в основа на римската юриспруденция. Така се създава стройната система на римското право, кодифицирана по-късно (Ростовцев, 1994).

Колапсът идва през III в., когато императорите започнали да намаляват съдържанието на ценни метали в парите, аналог на усиленото им печатане в по-късни времена, и в резултат почти напълно ги обезценили. Това бил и краят на августовата данъчна система, базирана на оценки на имуществата и предполагаща стабилна валута. Ситуацията изисквала нов ред в империята и Деоклециан се заел да го установи. Той направил тъкмо обратното на онова, което изградил Август – централизирай държавата, увеличил данъчните размери и национализирай всичко, което можело да се национализира. Принудата се превърнала в основен икономически инструмент. Той извършил нова оценка на имуществата, отнел данъчния имунитет на Италия, в която от около петстотин години не се плащали преки данъци, въвел потенциално облагане, независимо от резултата на стопанската дейност, каквото египтяните прилагали хилядолетия преди това. Накрая той премахнал и парите като средство за плащане на налозите. Те се дължали в единица аграрна продукция (иугум), в зависимост от категорията на земята. За администрирането на тази система била необходима армия от чиновници, докато данъкоплатците, изнемогващи под бремето ѝ и масово напускали земята си. Като мярка срещу срутването на този ред те и

поколенията им били закрепостявани към нея, а правото на свободно движение в империята, просъществувало повече от хиляда години, било суспендирано. Невъзможността събраната като данък продукция да се складира за достатъчно дълго време наложила бюджетирането като практика – давали се заявки какво е необходимо на държавата и се събирало тъкмо това в заявеното количество. Тази система държала данъкоплатците в пълно неведение какво и колко ще трябва да плащат дори през следващата година.

Константин наследил Деоклециан и през 306 г. наложил подоходен данък върху търговията и индустрията, които дотогава не били облагани с директни данъци за разлика от селското стопанство. Този данък бил дължим на всеки четири години в злато или сребро. В тогавашното централизирано натурално стопанство той се оказал толкова тежък и непосилен, че дребните занаятчии и търговци продавали дори децата си, за да го плащат. Данъкоплатците масово и на всяка цена се стремели да избягват плащането на данъци въпреки жестоките наказания. Най-богатите от тях просто си купували място в сената и легално не плащали. За по-бедните избягването било по-трудно – те се присъединявали към легионите, ставали държавни чиновници или разчитали на корупцията на данъчната администрация.

Юлиан направил опит да изведе Рим от капана, в който го поставили предшествениците му – непосилни данъци, издържащи огромна армия и бюрокрация. Той намалил броя на държавните работници и чиновници, премахнал изключенията от облагане и намалил размера на данъците, отказал да увеличи заплатите на армията, но ги изплащал редовно. След него тези непопулярни сред армията и администрацията реформи, стабилизиращи ситуацията в империята, били забравени, а Рим изпаднал в продължителен и мъчителен

колапс, завършил със завладяването му от варварите.

Съвременни паралели с историята на данъците в Древния Рим

В историята на Древния Рим откриваме прототипите на пазарната икономика и индивидуалната свобода, от една страна, и на реалния социализъм със своята планова икономика и лична несвобода, от друга. Данъците и при двата се оказват важен инструмент за финансиране на държавата, като във втория случай те преследват далеч по-широк формат на държавна принуда. От древната история стават ясни и резултатите на тези два типа общества. В съвременността сравнението на тези резултати доведе до срутването на реалния социализъм и заместването му с демокрация и пазарно стопанство.

От съвременна перспектива данъците са формулирани в (материални) закони и съставляват елементите на данъчната система, която е обектът на материалното данъчно право. От друга страна, данъчните правоотношения, възникващи при събирането на данъците, в т.ч. процесите и процедурите по събирането, изграждат данъчното процесуално право. Всичко това се обхваща от термина „данъчно облагане“. Очевидно, при данъчното облагане в Римската империя тези елементи също присъстват, често имат подобни (законови) форми, както и се свързват с политически мерки на държавата.

Прави впечатление, че данъците в Рим не само са формулирани в закони, но и работят в система, която за дълги периоди от време (особено на Италийския полуостров) е базирана на облагане главно на потреблението. Подобен, макар и по-мек, е съвременният подход в България – 50% от данъчните приходи са от общ данък върху потреблението (ДДС) и 25% от селектив-

ен данък върху потреблението (акцизи). Този подход често е критикуван от левия спектър у нас, въпреки че той е поне толкова стар, колкото и данъчната прогресия, също прилагана в Рим. От друга страна, съвременната техника за събиране на данъци изключва данъчните откупчици, но пък са познати т.нар. колекторски фирми, които макар и по различен начин могат да се включат в данъчния процес днес. Подобно на различното и децентрализирано облагане на римските провинции, облагането например в САЩ се базира на различни данъци в отделните щати. В миналото данъците се схващали като цената за сигурността на провинциите, гарантирана от Рим, а съвременното наименование на този подход е „принцип на еквивалентност“, който е един от главните принципи на облагането в модерната теория.

Съвременната дискусия за тежестта на данъчното бреме и икономическите, социалните и политическите ефекти от нея са били напълно ясни в Древния Рим. Римляните чудесно разбирали и принципа за справедливост на облагането, който е ключов и днес. Нещо повече, тогава се появила дори идеята за дължима грижа към данъкоплатците, т.е. за партньорство между граждани и държава. При стабилни ниски и справедливи данъци царувал за дълго мир и просперитет на империята, докато високите данъци предизвиквали бунтове, размирици, бягства и кръв. Въпреки че формите за проява на данъчния антагонизъм в съвременността са различни, няма съмнение, че високите данъци са обект на активно избягване и вредят на пазарната икономика и на социалния мир.

Проблемите на данъчните измами и контрол също са присъствали в древността. От историята става ясно, че сериозен източник за формиране на богати социални класи и прослойки, влияещи върху структурата и развитието на обществото, са именно данъците, подобно на днешни-

те митничари, „дедесари”, контрабандисти, проблемни получатели на обществени поръчки и др. В Древен Рим дори са прилагани много по-сериозни стимули за гарантиране събирането на данъците, в т.ч. солидни материални стимули, информатори, данъчни агенти с широки правомощия и др.

В сферата на данъците в Рим се въвежда имуществен регистър и обективен, предвидим и справедлив имуществен данък. Подобен е съвременният подход на много държави, включително и България. В определени периоди се практикуват данъци, зависещи от икономическия успех от дейността, подобно на съвременните данъци върху доходите и печалбата (принцип на възможността за плащане). От друга страна прилагани са и потенциални данъци, какъвто е например патентният данък у нас. Появява се и общ данък върху продажбите, прототип на съвременния общ данък върху оборота.

Древната история описва и последиците от данъчната конкуренция, която присъства в данъчната дискусия в съвременния Европейски съюз заедно с данъчната унификация.

Във връзка с данъците в Древен Рим се развиват прототипите на акционерното дружество, борсата, пенсионните каси (данък върху наследствата), свободните офшорни зони. Появява се инфлацията, както и се осъзнава връзката между монетарна и фискална политика, нещо, което е твърде важно именно в настоящето. Въвежда се бюджетирането във връзка с държавното планиране на римската икономика и др.

Поуки от данъчната история на Рим

Академична поука от историята на данъчното облагане в Древния Рим е, че съвременните икономически изследвания, анализи би трябвало да обръщат по-зна-

чително влияние върху икономическата история. Оказва се, че в тази сфера новото е действително добре забравено старо. Въпреки обогатяването на формите и теорията в съвременността, значителна част от съдържанието и принципите за функциониране на данъчното облагане не са се променили съществено. В този смисъл пророчески са думите на австрийския икономист от първата половина на XX в. Йозеф Шумпетер: “на какво културно равнище е [един народ], как изглежда неговата социална структура, с какво неговата политика може да подпомогне предприятията - това и много други неща ги има в [историята на финансите] (Schumpeter, 1953)”. А какво е историята на финансите, ако не преди всичко история на данъците?

В основата на значителна част от конфликтите в обществото седят данъците – кой ги плаща и кой ги ползва. Вероятно в миналото тези конфликти са били по-остри, но те без съмнение съществуват и днес.

Неконтролираният ръст на данъците води до тяхното избягване, намаляване на държавните приходи, последващо увеличаване, избягване и т.н. Тази спирала разстройва в крайна сметка икономическата, социалната и политическата система на държавата. Подобен, ако не и по-лош, е резултатът от приватизирането на данъчните приходи, което създава паразитни класи и прослойки в обществото, а те разстройват и изменят начина на функционирането и развитието му.

Съблюдаването на справедливостта в дизайна на данъчните закони, контролът върху събирането на данъците и прозрачното им използване са ключови принципи за функциониране на данъчното облагане. Грижата за данъкоплатеца от страна на държавата поддържа системата на облагане и стабилизира икономиката и обществото.

Използвани източници

Adams, Ch. (1994) *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*. Lanham: Madison Books.

Cancik, H. u. Schneider, H. (Hrsg.) (2001) *Der neue Pauly: Enzyklopädie der Antike*, Bd. 11. Stuttgart u. Weimar: Metzler.

Giban, E. (1999) *Zalez i upadak na rimska-ta imperia*, t. I Sofia: „Lik” [Гибън, Е. (1999) *Залез и упадък на римската империя*, т. I. София: „Лик”, 1999 г.]

Rostovcev, M. (1994) *Istoria na Staria svjat*, t. II Sofia: „Anubis” [Ростовцев, М. (1994) *История на Стария свят*, т. II. София: „Анубис”, 1994 г.]

Schmpeter, Josef A. (1953) *Aufsätze zur Soziologie*. Tübingen: Mohr.

Utcenko, S. (1985) *Tzitzeron*. Sofia: „Otecestven front”, 1985 [Утченко, С. (1985) *Цицерон*. София: „Отечествен фронт”, 1985 г.]

Vocke, W. (1859) *Die direkten Steuern der Römer*. In *Zeitschrift für die gesamte Staatswirtschaft*. Bd. 15, H. 4, S. 669-70