ЗАЩО СЕ ЗАНИМАВАМЕ С ДАНЪЦИ ?

ЗАШО СЕ ЗАНИМАВАМЕ С ДАНЪЦИ?

Този наръчник представлява адаптиран превод на „Why Bother With Tax" – първа част от изданието „Tax Justice Advocacy: A Toolkit for Civil Society", което бе публикувано през 2011 г. от неправителствените организации ChristianAid и SOMO.

Наръчникът се обнародва на български език от Екологично сдружение „За Земята" в рамките на проекта „Заедно за данъчна справедливост – да мобилизираме европейските граждани да поставят неравенството и данъчната справедливост в центъра на европейската програма за развитие по време на Европейската година за развитие 2015 и отвъд нея".

Тази публикация се осъществява с финансовата подкрепа на Европейския съюз. За съдържанието на този документ отговорност носят единствено авторите и в никакъв случай не може да се твърди, че той задължително отразява официалната позиция на Европейския съюз.

ЕС „За Земята", бул. „Янко Сакъзов" 11Б, ап. 2
София 1000, п.к. 975. тел/факс +359 2 943 1123
www.zazemiata.org

Превод на български: Десимир Иванов
Редактор: Калин Първанов

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Защо данъците имат значение

1. Приходи: финансиране за осигуряване на услугите, нужни на гражданите

2. Данъци и човешки права

3. Преразпределение: начин за решаване на проблемите с бедността и неравенството
3.а. ДДС – несправедливост спрямо най-бедните
3.б. Неравенство между половете в данъчната система
3.в. Кой държи парите – централната или местната власт?

4. Представителство: изграждане на отчетност на правителствата към гражданите, връщане на политическо пространство и на данъците като средство за правене на политика и поставяне на приоритети
4.а. Изграждане на отчетност на правителствата към гражданите
4.б. Граждански кампании за правото на информация относно данъците
4.в. Бюджетен мониторинг
4.г. Връщане на политическото пространство

5. Преоценяване: ограничаване на вредите към обществото, насърчаване на ползите

II. Как страните са лишавани от данъчни приходи

1. Вътрешни пречки
1.а. Слаби данъчни власти и големи „сиви" сектори в икономиката
1.б. Политизация и корупция на данъчните власти
1.в. Данъчна конкуренция – състезание към дъното
1.г. Специални икономически зони и макилас
1.д. Данъчни облекчения в добивния сектор

2. Либерализация на световната търговия, водеща до загуба на търговски такси и мита

3. Финансовата секретност, водеща до избягване и укриване на данъци
3.а. Некоректно трансферно ценообразуване
3.б. Загуба при търговско ценообразуване
3.в. Отчетност страна по страна

4. Тайните юрисдикции (добре познати под името офшорни зони)

III. Източници и препратки

ВЪВЕДЕНИЕ

ЗАЩО СЕ ЗАНИМАВАМЕ С ДАНЪЦИ?

Връзката между данъчното облагане и развитието е фундаментална. Една функционираща държава, за да може да посрещне базовите нужди на своите граждани, трябва да разчита изключително на собствени приходи, за да осъществи поставените си цели за развитие. Използвайки данъчната система държавата може да мобилизира вътрешни ресурси, да преразпределя блага и да осигурява основни услуги и инфраструктура за хората. Ефективната данъчна система може да създаде стимули за по-добро управление, изградено върху механизмите на политическото представителство и намалявайки корупцията.

Правителствата по света се стремят да събират достатъчно данъци, за да финансират основни услуги по открит начин. В страните на глобалния Юг те обаче често срещат сериозни затруднения при събирането на налози – било поради слаби и с недостатъчен капацитет данъчни власти, било поради големия дял на неформалния сектор в икономиките или поради натиска за предоставяне на твърде щедри преференции и използването на данъчни вратички от безскрупулни компании и богати хора. Твърде често данъчните системи са силно изкривени, именно в ущърб на най–бедната част от населението.

Този наръчник предлага:

- Въведение в проблематиката на данъчната справедливост, с обяснения и дефиниции на ключови данъчни термини
- Общ поглед върху темата защо данъците са важни за икономическата и социална справедливост и за пътищата, по които правителствата често са лишавани от жизненоважни приходи
- Примерни казуси, илюстриращи разнообразни акции за постигане на по-справедливи данъчни системи, провеждани от страна на граждани и организации от цял свят. Тези примери показват, че независимо дали работите по проблемите на бедността и социалното изключване; по въпросите за достъпа до основни услуги, подпомагане, дълг или търговия; по темите за управлението и отчетността или за въздействието на минната индустрия и други чуждестранни инвестиции върху местните общности – застъпничеството за данъчна справедливост може да бъде от полза за постигането на вашите цели.

I. ЗАШО ДАНЪЦИТЕ ИМАТ ЗНАЧЕНИЕ?

Често данъците са злонамерено представяни за нещо неприятно, чрез които правителствата лишават гражданите от техните пари, спечелени с усърден труд. Но от гледна точка на икономическата справедливост и човешките права, данъците са изключително важни, поради четири основни причини, които могат да бъдат обобщени като четирите данъчни „П":

- Приход: финансиране за осигуряването на услуги, необходими на гражданите;
- Преразпределение: за справяне с бедността и неравенството в обществата;
- Представителност: изграждане на отчетност от страна на правителствата към гражданите и възвръщане на политическо пространство;
- Преоценяване: ограничаване на обществените „вреди" и насърчаване на обществените „ползи".

„Данъчното облагане осигурява лъвския пай от бюджета за образование и по-специално за заплати на учителите, и поради това изисква специално внимание, за да могат страните да постигнат целите на „Образование за всички" до 2015 година" ActionAid и Education International, 2009[1]

1. ПРИХОДИ: ФИНАНСИРАНЕ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА УСЛУГИТЕ, НУЖНИ НА ГРАЖДАНИТЕ

Данъците са жизненоважен източник на приходи за повечето правителства и им позволяват да финансират основни услуги и инфраструктури за техните граждани. Разбира се, приходите не отиват автоматично за тези социални ползи. Въпреки това, когато правителствата получават данъчни приходи, гражданите са в по-добра позиция да оказват натиск, така че тези средства да бъдат изразходвани по предназначение.

Да вземем за пример образованието. През 1995 година правителството на Гана въвежда нов данък добавена стойност (ДДС) от 17.5 %, който първоначално поражда масови протести. Правителството бива принудено да отмени тази мярка и през 1997 г. въвежда ДДС от 10 %. Едновременно с това върви интензивна правителствена кампания, разясняваща на гражданите за какво ще бъдат похарчени парите от данъчните постъпления. В последствие данъчната ставка била покачена на 12.5 %, като приходите от допълнителните 2.5 % били предназначени изключително за образование, а гарант за това станал Доверителният фонд за образование в Гана. Тъй като образованието е важно за всички, мярката се приема добре.[2]

От организацията ActionAid подчертават, че „правителствата предпочитат да използват средства за учителски заплати от данъчни постъпления, а не от помощи или заеми, понеже това е един сравнително сигурен и придвидим начин. Те не биха искали да наемат учители с пари от помощи и след две или три години да установят, че не могат да плащат заплатите им. Освен това учителските съкращения от политическа гледна точка са нещо, към което хората са особено чувствителни. Така че най-добрият начин да се набавят повече пари за повече учители е да се разшири националната данъчна основа".[3] Дори когато спомоществувателите са дали възможност на правителствата да подобрят осигуряването на услуги, разчитането на собствени, вътрешни приходи не спира да бъде значим фактор. В Кения обявяването на безплатно основно образование през 2005 г. довежда до осъзнаване в страната на нуждата от подобряване на фискалните ресурси, за да могат да бъдат спазени предизборните обещания на президента. Това, заедно с редица други нужди на обществото, довежда до увеличаване на данъчните цели и постъпления, за да се подобрят образованието и ред други услуги.[5]

Това, което важи за образованието се оказва вярно и за много други публични услуги, които разчитат на правителствена подкрепа и финансиране. Милиони малки фермери в страните от глобалния Юг разчитат на правителствата си за обучение, изследвания, кредити и за осигуряване на суровини и пазар за тяхната продукция. В същото време правителствата в Африка харчат доста по-малко в тази сфера, а подкрепата от донори за земеделието през последните няколко десетилетия е тотално неадекватна на нуждите. Завишените данъчни приходи биха позволили на правителствата да подобрят много от тези услуги или най-малко ще дадат възможност на гражданите да изискват тези плащания да бъдат извършени. Справянето с високата смъртност при родилките и бебетата, успешната борба със СПИН, овладяването на маларията и други тропически болести - всички тези проблеми изискват надеждно и дългосрочно финансиране от страна на правителствата. Разбира се, финансирането чрез данъчно облагане не е единственият фактор, който ще доведе до осигуряване на тези услуги. Други фактори като политическата воля са не по-малко съществени. И все пак, данъците са важна част от тяхното евентуално решение. Поради тази причина, гражданите в много страни търсят начини да оказват влияние върху данъчната политика на своите правителства, за да получават услугите, които им се полагат.

Затова, ако се борите за осигуряване на по-добро образование, здравеопазване или други услуги, ангажирането с данъчната проблематика следва да бъде важна част от вашите усилия.

ПРИМЕР Данъчна справедливост води до подобрени обществени услуги в Боливия[4]

Газовата и петролната индустрия са най-динамичният сектор на боливийската икономиката и привличат към момента най-голям дял от чуждестранните инвестиции. Въпреки това, откакто секторът е приватизиран през 1996 г. като част от предписани структурни реформи, Боливия се бори, за да печели от огромните си подземни запаси. С приватизацията концесионните такси за голяма част от минните компании спадат от 50 % на едва 18 %. Реформата на сектора се превръща в голям национален въпрос. Изследвания показват, че правителството получава все по-малко приходи от сектора (37 % в началото на 1999 г. се сриват до 27 % през 2004 г.), при това в контекста на огромно увеличение на инвестиции, производство и износ, съпроводено от съответния ръст на цените.

Граждански организации като „Център за трудово и земеделско развитие“ са начело в провеждането на изследвания и информирането на обществеността за ефекта от реформите, което води до общо недоволство, мобилизация и серия от протести, начело с групи от коренното население. В резултат от този натиск, през май 2005 г. в боливийския парламент най-после е прокаран закон, който наред с други разпоредби предвижда нови концесионни такси и нова данъчна структура за добива на газ и петрол. Всички запаси подлежат на 18-процентова добивна такса, а също така и на облагане с нова директна такса от 32% върху стойността на добитата петролна и газова продукция. В резултат на реформите след 2005 г. секторът генерира огромни приходи за боливийското правителство. Те нарастват от около 173 милиона щатски долара за 2002 г. до 1.57 милиарда за 2007 г.

Като резултат, правителството на Ево Моралес увеличи разходите за социални програми. Разработени са три основни такива: увеличаване на публичните пенсии за облекчаване положението на крайно бедните сред възрастното население; субсидии за бедни семейства, насърчаващи записването на децата в начално училище; осигурени училищни закуски за децата в началното училище, за да е гарантирано поне едно хранене на ден за всеки ученик; и най–отскоро - субсидия за нови майки без медицински осигуровки като стимул за тях да търсят медицинска помощ, по време и след бременността си, за да бъде ограничена смъртността при родилките и пеленачетата. Без да се беше случила реформата в облагането на петрола и газа, нито една от тези програми не би била възможна.

2. ДАНЪЦИ И ЧОВЕШКИ ПРАВА

”Едва ли е възможно да се говори за борба за справедливо общество и социална справедливост, без прогресивното данъчно облагане да бъде категорично поставено на дневен ред„ Коалиция ”Свободни от дългове„, Филипините[7]

Всяко правителство по света има определени отговорности спрямо своите граждани. Правната рамка за защита правата на човека посочва какви са тези отговорности.

Човешките права обхващат не само социалните и политически такива, но също и икономическите права. Минималните изисквания за осъществени икономически и социални права включват наличие на хранителни продукти за населението; жизненонеобходима здравна първа помощ; базов подслон и жилище; най-основни форми на образование. Гражданските организации, работещи по проблемите на човешките права, следва да се интересуват от това как тези права се реализират чрез бюджета и как биват нарушавани, когато държавата не е способна да посрещне задълженията си поради слабо или несправедливо данъчно облагане.

През 1986 г. Организацията на обединените нации направи категорична връзка между човешките права и необходимите ресурси за финансирането им. Инициативата на ООН „Цели за развитие на хилядолетието” бе опит за създаване на практична база за сравнение между отделните страни, за да могат те да работят за реализирането на човешките права. Участниците в инициативата често насочват своите усилия в това да оказват натиск върху правителствата да уважават мотивите, с които са кандидатствали за подпомагане, за да постигнат поставените по инициативата цели. Налице е нарастващо разбиране, че прогресивното постигане на определени човешки права в дългосрочен план изисква мобилизиране на вътрешен ресурс чрез данъчно облагане. Скорошен анализ на Мрежата за данъчна справедливост (Tax Justice Network) показва силна връзка между страните в Африка с високи нива на данъчна събираемост и тези, постигнали отчетлив напредък по отношение на Целите за развитие на хилядолетието.[6]

Мобилизирани ли са ресурси за осигуряване на това правителствата да изпълняват своите отговорности във връзка с прогресивното постигане на определени човешки права? Ако не, вероятно правителството търпи провал по отношение на своите задължения и би могло да му се търси отговорност за това.

Важно определение:
„Прогресивно” или „регресивно” данъчно облагане?:

Един данък е прогресивен, ако облага по–голям дял от дохода на едно лице с висок доход, отколкото на лице с по-малък доход. По този начин по-богатите хора плащат пропорционално повече от техния доход за данъци, отколкото по–бедните. Обратно, един данък е регресивен, ако по-бедните плащат пропорционално повече.

3. ПРЕРАЗПРЕДЕЛЕНИЕ: НАЧИН ЗА РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ НА БЕДНОСТТА И НЕРАВЕНСТВОТО.

3.А. ДДС – НЕСПРАВЕЛИВОСТ СПРЯМО НАЙ-БЕДНИТЕ

Данъчната политика може да играе важна роля при преразпределението на блага в рамките на една икономика. Осигуряването на публични услуги, дискутирано в предишния раздел, е един от начините за справяне с бедността и неравенството чрез данъчно облагане, тъй като именно бедните зависят в по-голяма степен от ключови услуги като например обществено финансирани здравеопазване и образование. Както видяхме от примера с Боливия, данъчната политика има потенциала да преразпределя богатствата на страната от богатите (в този случай петролни и газови компании) към най-бедните и уязвимите (възрастни хора и деца, които иначе не биха получили образование). Това е пример за „прогресивна" и справедлива данъчна система.

Данъчните системи могат да включват прогресивни и регресивни елементи. Например, една страна може да разчита повече на облагането на богатството от ресурси, друга - на корпоративното (фирмено) облагане или пък на облагането на имоти, а същевременно да събира по-малко данъци от хора с ниски доходи. Друг начин е данъкът върху доходите да бъде диференциран спрямо хората с ниски и високи лични приходи. Това най-общо се счита за прогресивен подход.

Тъкмо обратното – разчитането в по-голяма степен на приходи от данъци върху потреблението (облагане на храни, горива и други стоки), се счита за регресивен подход.

В действителност, данъчните системи по света са най-често регресивни. Това важи в още по-голяма сила за страните от глобалния юг, които клонят към ниски данъчни ставки по отношение на доходите и залагат изключително на данъци върху потреблението. Например в Латинска Америка индивидуалният данък върху дохода допринася само с 4 % в общия размер на данъчните приходи. Някои страни от юга се справят и по-добре. В Бангладеш директното облагане възлиза на 20 % от данъчните приходи. В Гана този процент е 22 и е значително по-висок от същия показател в съседните ѝ страни, но е значително по-нисък спрямо средната ставка за развитите страни - 35 %.[8] Регресивната данъчна система би могла да нанесе големи щети и дори директно да доведе до свръхконцентрация на богатства. Това показва примерът на Латинска Америка, където неравенствата се задълбочават в резултат от данъчната политика.

„Данъчния консенсус", налаган от Международния валутен фонд (МВФ), Световната банка и други през последните две-три десетилетия, по-скоро допринася за задълбочаването на регресивния характер на много данъчни системи. Страните са силно насърчавани да минимализират данъчното облагане на чуждестранни инвеститори и да намалят търговските мита, които до този момент са били важен източник на приходи за социални харчове (тези две тенденции са описани по-долу). Същевременно правителствата са подтиквани да увеличават таксите върху потреблението чрез добре познатия Данък добавена стойност (ДДС), наричан също „Данък стоки и услуги" (ДСУ) или „потребителски данък". Тези препоръчани стратегии се базират на презумпцията, че данъците трябва да бъдат икономически безпристрастни и фокусирани върху генерирането на приходи, като се пренебрегва потенциала им за облекчаване на икономическото неравенство.

Повечето страни от глобалния Юг имат изключително голям неформален сектор (т.нар. сива икономика) и значителен дял на населението, живеещо в селските райони. Тъкмо затова за правителства със слаба данъчна администрация е много трудно да събират данъци върху доходите. Дори властите да разполагаха с по-добра система по места, именно тези граждани най-трудно се справят с плащането на данъците си. В отговор на този проблем, както и в резултат на натиск от страна на международните финансови институции (МФИ) и донори, много страни от Юга разчитат все повече на увеличаването на ДДС за данъчните си постъпления. Докато икономиките на развитите страни разчитат на ДДС за около 30% от общия размер на данъчните си приходи, то в страните от Юга този процент е драстично по-висок. В Латинска Америка потребителските данъци възлизат на около две трети от общия размер на данъчните приходи, като ДДС е с най-голяма тежест сред тях.

Така или иначе, данъци като ДДС или ДСУ обикновено са данъци с регресивен характер. Освен в случаите, когато се прилагат широк набор от изключения за най-основните стоки и услуги, бедните хора ще харчат много по-голям процент от минималните си средства за облаганите с тези данъци стоки и услуги в сравнение с лица, разполагащи с големи доходи. Така че прекомерното разчитане на ДДС за осигуряване на данъчни приходи може да завърши със задълбочаващо се неравенство в страната. По тази причина ДДС е в центъра на протестите за данъчна справедливост по целия свят.

ПРИМЕР ДДС кампании във Филипините и Сиера Леоне

ФИЛИПИНИТЕ

В първите години на 90-те филипинската Коалиция „Свободни от дългове" (КСД) протестира срещу плановете на правителството да разшири обхвата на ДДС върху широк кръг стоки. В това число и върху торовете, което би вдигнало производствените разходи на дребните фермери, които пък от своя страна са безпомощни да пренесат тази тежест към търговците и мелничарите.[9] Гражданите настояват, че ДДС нарушава Конституцията на страната, която постановява „Конгресът да развива прогресивна система на данъчно облагане" (член VI, раздел 28). Въпреки силната кампания срещу данъка, законът за ДДС е приет от филипинския парламент. Първоначално фокусът на КСД е насочен основно към проблема със задлъжнялостта на държавата и към въпроса как правителството би трябвало да подходи към него по справедлив и ефективен начин. Но въвеждането на ДДС в отговор на условията за получавне на държавен заем, поставени от МВФ, Световната банка и Азиатската банка за развитие, предизвиква организацията да се ангажира с данъчната кампания. Това става, след като нейните активисти осъзнават, че несправедливите данъци и проблемите с дълга са неразделими един от друг.

СИЕРА ЛЕОНЕ

През 2010 г., след въвеждането на ДСУ в Сиера Леоне, широк кръг от обществени граждански организации, в това число мрежи и коалиции (от образователни организации и миньорски синдикати до пациентски и земеделски сдружения и защитници на животните), се срещат, за да отхвърлят налагането на ДСУ като регресивна правителствена политика и да планират действия за данъчно застъпничество и проучване. Форумът изготвя и публикува „Декларация от Фрийтаун относно данъците и развитието".[10]

ПРИМЕР Бразилската регресивна данъчна система[11]

Събирането на данъци в Бразилия се е увеличило и ръстът на налозите се конкурира с тези на развитите страни. Въпреки това, проучвания и на правителството, и на гражданското общество показват, че бедните плащат значително повече от техните доходи за данъци, отколкото богатите. Установено е, че най-бедните семейства – получаващи до две минимални заплати на месец, харчат 48.8 % от доходите си за данъци. По-богатите семейства – тези които печелили над 30 минимални работни заплати, отделят едва 26.3 % от приходите си за данъци.

Бразилската данъчна система се оказва ключът към проблема. Данъчните отстъпки са чести и през последните десетилетия тежестта върху най-богатите всъщност намалява. Редица реформи въвеждат нови данъчни облекчения за фирмите. През 1995 г. правителството приема нов закон, с който намалява нивата на корпоративния данък (известен още като данък печалба за компаниите) от 25 % на 15%, като наред с това въвежда редица изключения за плащането му. Бразилската организация на гражданското общество (INESC) изчислява, че сумата на пропуснатите приходи за държавната хазна от тези щедри данъчни облекчения за бизнеса възлиза на 15.5 милиарда долара годишно. В допълнение е пресметнато, че петте хиляди най-богати семейства в страната с население от близо 200 милиона души притежават недвижима собственост на стойност 40% от Брутния вътрешен продукт (БВП) на страната, докато данъците върху недвижимата собственост продължават да бъдат пренебрегвани като разумен и приложим източник на данъчни приходи. Прогресивната данъчна реформа в Бразилия отдавна е закъсняла.

3.Б. НЕРАВЕНСТВО МЕЖДУ ПОЛОВЕТЕ В ДАНЪЧНАТА СИСТЕМА?[12]

Данъчните системи могат да играят роля както за смекчаването, така и за задълбочаването на икономическото неравенство между мъжете и жените. Тази роля може да бъде явна или не дотам видима.

Под повърхността един и същ данък може да има съвсем различен ефект върху мъжете и жените поради различните им социални и икономически роли. Например:

- Високите данъчни ставки за работещите почасово в по-голяма степен засягат жените, отколкото мъжете – поради това, че жените са повече предразположени да работят почасово, за да съвместяват в ежедневието си и семейните отговорности.
- Ако данъчният кодекс в дадена страна третира семейна двойка в цялост като едно домакинство (събирайки доходите им в едно за данъчни цели), то е вероятно тази двойка да получи „брачен наказателен удар", оказвайки се в ситуация да плаща повече данъци като семейство, отколкото мъжът и жената биха плащали, ако всеки от тях е регистриран като несемеен. Това обикновено се отразява на жените непропорционално, понеже по-високият данък на практика се стоварва върху „втория" човек, който носи доходи. Жените обикновенно печелят по-малко от техните съпрузи и поради това доходите им се считат за „второстепенни".
- Промяната от пряки към непряки данъци като ДДС може да доведе до още по-голямо неравенство между половете, ако данъците са налагат върху основни стоки, които се използват преимуществено от домакинства, съставени от жени.[13]
- Мъжете в по-голяма степен от жените са облагодетелствани от корпоративни и подоходни данъчни изключения, тъй като обикновенно притежават недвижима собственост и ценни книжа.

Има и по-явни различия, заложени в данъчната система по отношение на това как мъжете и жените биват облагани. В Пакистан например данъчните закони предоставят на жените право на по-голям необлагаем доход, отколкото на мъжете. Точно обратното, в Южна Африка преди 1994 г. омъжените жени били облагани с по-високи данъчни ставки, отколкото семейните мъже.

ПРИМЕР **Инициативата Бюджет за жени в Южна Африка[14]**

„Една данъчна система трябва да бъде прогресивна, което означава тези с по-високи доходи да плащат по-големи данъци от тези с по-нисък доход“ Данъчно облагане и развитие в Гана: Финанси, справедливост и отговорност, 2009[15]

Инициативата „Бюджет за жените“ (ИБЖ) започва в Южна Африка през 1995 г., скоро след първите демократични избори в страната. Тя се ангажира с проучване, обучение и агитация с фокус върху въздействието по отношение на половете на правителствения бюджет. През първата година ИБЖ изследва основно четири области – жилище, образование, благосъстояние и данъчно облагане. Изготвените от организацията анализи подчертават настъпилия в Южна Африка преход от пряко към косвено данъчно облагане и настъпилия скрит дисбаланс между половете в резултат на тази промяна. Регресивният характер на косвените данъци се стоварва непропорционално върху населението от слабия пол, именно защото по-голямата част от бедните са жени. Анализът също така изследва въздействието върху жените на редица други налози и препоръчва данъчните регистри на правителството да включват и разбивка по полове, за да се улесни извършването на по-точни анализи за въздействието на облагането. През последните години на 90-те правителството изпълни някои от препоръките, направени от ИБЖ, и публикува броя на мъжете и жените, които подават данъчви декларации. В някои случаи анализите на Инициативата водят до осезаеми резултати в политиката по данъчните въпроси. Например натискът на ИБЖ и други групи накара правителството да премахне ДДС върху парафина, който се употребява масово от бедните и от жени.

„Ако правителството продължи да орязва данъците и да раздава данъчни облекчения, за да привлича инвеститори, откъде ще вземем пари, за да финансираме началното образование, да строим пътища и да се борим с детската смъртност? Ще ги добием от косвени данъци, като данък добавена стойност, който още повече ще тежи на Филипините„

Професор Леонор Магтолис-Брионес, Social Watch[16]

3.В. КОЙ ДЪРЖИ ПАРИТЕ – ЦЕНТРАЛНАТА ИЛИ МЕСТНАТА ВЛАСТ?

В много от страните на глобалния юг облагането с местни данъци представлява едва минимална част от общата сума на данъчните приходи. В Гана регионите продължават да са бюджетно зависими от правителствените трансфери и от постъпления от различни донори. Освен това, координацията между местните власти и националните данъчни власти е изключително слаба. Гражданите непрекъснато са изправени пред две отделни и некоординирани звена за данъчни събирания с различни изисквания. При това някои служители в националните данъчни служби съобщават, че местните данъчни служители понякога се опитват да увеличат постъпленията си, насърчавайки укриването на национални данъци. Това подкопава доверието в системата като цяло и би могло да доведе до слаба образованост или неинформираност на гражданите, като в крайна сметка да ги докара до положение да плащат повече данъци, отколкото се изисква от тях.

Важността на това организации на гражданското общество да говорят открито и директно относно данъчната справедливост става все по належаща в последните години с оглед на забелязващия се тренд

на данъчните реформи. Доклад на Световната банка и консултантската компания Pricewaterhouse Coopers разкрива, че в периода 2004 – 2006 г. най-популярната промяна в данъчните системи по света е именно намаляването на данъка върху корпоративната печалба.[17] Частният сектор успешно си осигурява реформи в своя полза. За съжаление, по-рядко се чуват гласове, борещи се за растеж на данъчните постъпления и справедливи данъчни реформи. Групи на гражданското общество могат да популяризират именно данъчни политики, насочени към бедните и да спомогнат за това решаващи проблеми на справедливостта да бъдат част от данъчния дебат.

4. ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО: ИЗГРАЖДАНЕ НА ОТЧЕТНОСТ НА ПРАВИТЕЛСТВАТА КЪМ ГРАЖДАНИТЕ, ВРЪЩАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКО ПРОСТРАНСТВО И НА ДАНЪЦИТЕ КАТО СРЕДСТВО ЗА ПРАВЕНЕ НА ПОЛИТИКА И ПОСТАВЯНЕ НА ПРИОРИТЕТИ

4.А. ИЗГРАЖДАНЕ НА ОТЧЕТНОСТ НА ПРАВИТЕЛСТВАТА КЪМ ГРАЖДАНИТЕ

Ако работите по проблемите на управлението и отчетността, въпросът за данъците също би следвало да е част от вашия дневен ред. Данъчното облагане е повече от набавяне на приходи; то е фундаментална част от изграждането на държавност и демокрация. Едно важно проучване изследва връзката между данъците и демократичната система в 113 държави между 1971 и 1997 година. То установява, че въвеждането на нови данъци или увеличаване на съществуващите, без това едновременно да води до увеличение и подобрение на услугите, предизвиква гражданите да претендират за своите права и съответните демократични реформи.[18]

Участниците в кампаниите за данъчна справедливост оспорват всякакви действия на правителствата, касаещи събирането и харченето на обществени приходи по несправедливи и корумпирани начини. В много страни налагането на несправедливи данъци се превръща в съществен катализатор на социални и политически промени – от поголовния данък в средновековна Англия, през Бостънското чаено парти, та чак до въвеждането на ДДС през 1990-те в Гана. Дългосрочната връзка между данъчното облагане и развитието при по-отговорни и предоставящи добра отчетност правителства има редица компоненти:

- Колективното договаряне по въпроса за данъчните приходи създава „обществен договор" между членовете на обществото, плащащи данъци и гласуващи за политическите партии и длъжностните лица, от които се очаква да наберат и похарчат тези средства по начин, облагодетелстващ гласоподавателите, които са ги избрали. Данъците правят управлението по-непосредствено и видимо и в крайна сметка по-отчетно. Справедливостта в данъчната система е критично важна за изграждането на отчетност между правителства и граждани. Без усещането, че големите играчи допринасят равносилно със своя дял, стимулът за обикновените граждани да правят това е значително намален.

- Държава, която разчита на приходи от данъци, се нуждае от здрава икономика, за да ги генерира. Това означава граждани и бизнес, които просперират. Следователно всяко правителство има интерес да отговори на техните нужди.

- За да се повишат надеждно данъците, правителствата имат нужда от ефикасни, отговорни и честни приходни служби (това означава добро административно управление).

Но без прозрачност и достъп до информация, гражданите почти не са в състояние да държат правителствата отговорни. Без да се знае колко

данъци са събрани и откъде, хората са по-малко способни да правят адекватни предложения за това как парите трябва да се харчат. Липсата на прозрачност и липсата на свобода на информираност са двата основни проблема на демократичния контрол, който хората упражняват върху правителствата си. Следователно, изискването за прозрачност и свободен достъп до информация само по себе си трябва да е обект на кампании, както и централен аспект на кампаниите за данъчна справедливост. Много организации и активисти намират начини да накарат правителствата да споделят тази информация и да ги държат под отчет.

4.Б. ГРАЖДАНСКИ КАМПАНИИ ЗА ПРАВОТО НА ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ДАНЪЦИТЕ

Данъците са оръжието на гражданите: ако правителството не работи добре, можете да задържите данъците, особено когато става въпрос за корупция на високо ниво. Тогава правителствата стават по-отзивчиви към отделния гражданин, отколкото преди„ Алвин Мосиома, Мрежа за данъчна справедливост, Африка

Натискът за справедливо данъчното облагане и натискът за прозрачност и включеност в данъчната система са двете страни на една и съща монета. В Сиера Леоне гражданите отчаяно се нуждаят от подробна информация за това как се определят данъците, колко приходи се събират и как те се използват. Това е особено важно на ниво местно самоуправление, където хората се оплакват, че данъчните оценки са своеволни и липсва информация за приходите и разходите. Прозрачността може да бъде отлична основа за насърчаване на въздържанието от укриване на данъци и в по-широк план да изгради легитимност и отчетност на правителството.[19]

Като признание на тази важност, много граждански кампании целят да осигурят по-голяма данъчна прозрачност посредством бюджетен мониторинг и застъпничество.

В колониална Индия Ганди организира „солени данъчни походи" през 40-те години срещу несправедливите данъци на Британската колониална администрация, наложени на индийците, без те да имат право да решават как да бъдат похарчени.

Във Великобритания, когато жените водят кампания за правото си да гласуват, те възприемат лозунга „няма гласуване, няма данъци".

По време на събитията, довели до войната за независимост на САЩ през 1776 г., британските колонисти се обединяват около призива „без представителство, няма данъци". Това създава прецедент за правото данъците да бъдат налагани само от собствено избрани представители.

В днешно време някои активисти за данъчна справедливост обръщат призива на радетелите за независимост на САЩ и скандират „няма представителност без налагане на данъци". По този начин те заявяват, че е малко вероятно да се постигне добро и демократично представителство без прозрачна и справедлива данъчна система.

ПРИМЕР Право на информираност в Индия[21]

През последните години Индия постига определен прогрес в гарантирането на основни човешки права на своите граждани. Пресни примери са „Правото на образование", договорено през 2010 г. и „Правото на храна", което се дискутира тогава в индийския парламент.

Бедните хора в Индия установяват, че плащат данъци върху всичко – от кибрита до ориза, и водени от девиза „ще разберем и ще живеем", те настояват да видят правителствените отчети. Първоначално на гражданите е отказван достъп до финансова информация, но през 2005 г. по време на кампанията „Право на информация", активисти за данъчна справедливост се възползват от възможността да изискват яснота за правителствените приходи и разходи. С приемането на закона за Правото на информация, гражданите на Индия придобиват право да знаят как се харчат парите от техните данъци и използват това знание, за да атакуват нередностите в съществуващата данъчна политика. Политиката на централното правителство в Делхи изобилства от данъчни изключения, което води до огромна загуба на приходи всяка година. За финансовата 2009/10 година тези загуби, според изчисления на Министерството на финансите, възлизат на повече от 5 трилиона рупии (приблизително 110 милиарда щатски долара) или 8 % от БВП на Индия. Поради повишената прозрачност, която донася „Правото на информация", активистите за данъчна справедливост са в състояние да изискват всички данъчни изключения да бъдат обосновани, а тези, които не могат да бъдат мотивирани, да се отменят.

4.В. БЮДЖЕТЕН МОНИТОРИНГ

Много организации в страните на глобалния Юг са заети да извършват мониторинг над правителствените бюджети, за да пресичат корупцията и за да са сигурни, че средствата се насочват правилно и се разходват ефективно. Бюджетният мониторинг обикновенно е фокусиран върху това как се харчат публичните средства. Все повече граждани разбират, че също толкова важно е да се следи как се събират тези средства, тъй като нито една правителствена програма или политика не може да се въведе и приложи без финансиране.

Както Международното бюджетно партньорство (МБП) посочва в своето ръководство за неправителствените организации, бюджетът е един от най-важните публични документи, които правителството създава, и той показва неговите приоритети и поети ангажименти.21

С бюджета правителството показва какви приходи очаква да събере и как планира да ги използва, за да посрещне конкуриращите се национални нужди – от укрепване на сигурността и подобряване на здравоопазването до облекчаване на бедността. Като се има предвид широкообхватното му приложение за всеки гражданин, бюджетът би трябвало повсеместно да бъде обект на внимателно изследване и дебати. МБП с право посочват, че групи, които имат познания за двете страни на бюджета – приходи и разходи, в крайна сметка ще бъдат по-ефективни.

За съжаление, разходите, които са насочени към бедните най-лесно биват жертвани и орязвани, понеже тези хора обикновенно са неорганизирани и политически слаби. Организациите на гражданското общество по-лесно могат да защитят тези програми, ако се ангажират с данъчната проблематика и работят за осигуряване на приходното им съответствие. Освен това, когато гражданските групи препоръчват нови разходни политики, изискващи съществено финансиране, тяхната позиция ще тежи повече, ако предложат специални данъци или други приходни ресурси, с които да бъде платено за програмите. Знанието за това как данъчното бреме се носи от различните групи – богати или бедни, мъже или жени, градско или селско население, работодатели или работници, може да бъде от помощ на гражданското общество, когато предлага нови, по-справедливи данъчни политики.

ПРИМЕР **Бюджетен мониторинг в Гана**[22]

Неправителствена организация в Гана, наречена „Интегриран център за обществено развитие" (ИЦОР), от самото си създаване през 1987 г. работи по въпросите на социалната справедливост и човешките права. ИЦОР осъзнават важността от мониторинг на правителствения бюджет за изпълнение на тяхната програма и създават Център за бюджетно застъпничество (ЦБЗ). Той извършва проучвания и анализи на бюджета и икономиката, включително изследване на ефекта от приходните политики върху бедните: както на национално, така и на локално ниво. ЦБЗ организира обществени дискусии във всеки от десетте региона на страната, за да сондира становищата на гражданите, да създава осведоменост относно бюджета като важен инструмент за развитието и да насърчава диалога с различните заинтересовани страни в държавата по бюджетни въпроси.

Работата с данъци е ключова за ЦБЗ. Една от първите дейности на центъра, свързана с данъците, е публикуването на ръководството „Данъчното облагане в Гана - представено достъпно", което успешно се разпространява сред организациите на гражданското общество, ангажирани с бюджетно застъпничество и анализи, както и сред обикновените граждани. Ръководството сега се използва от Института по мениджмънт и публична администрация на Гана като учебно помагало за курса по Данъчно облагане.

ЦБЗ започва също така да включва анализи на правителствените приходни очаквания в своите прегледи на годишните държавни отчети. Например, през 2005 г. Центърът коментира намалението на корпоративния данък и недостатъците на данъчната администрация, което принуждава страната да разчита сериозно на чуждестранна помощ. ЦБЗ критикува властите за постоянното намаляване на подоходния данък и разчитането в по-голяма степен на регресивни потребителски данъци.

4.Г. ВРЪЩАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКО ПРОСТРАНСТВО И ПОСТИГАНЕ НА НЕЗАВИСИМОСТ ОТ ПОМОЩИ И ЗАЕМИ.

Предишната глава разгледа ролята на данъците за подобряване отчетността на правителството към гражданите. За съжаление, много правителства от страните на глобалния юг зависят от помощи и заеми за голям процент от приходите си, което означава, че тяхната отчетност най-вече е насочена към донори и заемодатели. Донорите и Международните финансови институции (МФИ) биха могли да наложат вредни политически условия, които често не само са несправедливи, но и всъщност затрудняват набирането на приходи и придобиването на дългова независимост. Изместването на баланса от външно финансиране в полза на вътрешни данъчни приходи би осигурило по-голямо пространство за провеждане на определени политики на национално ниво. Затова данъците са решаващ елемент от засилването на властта на гражданите да отправят искания към своите правителства.

Да разгледаме случая с дълговете: финансирането на проекти, насочени към развитието чрез задлъжняване, е краткосрочно закърпване на ситуацията, но не и трайно и устойчиво решение. Натоварването с дългове оставя собствено наследство – ограничените вътрешни данъчни ресурси отиват за изплащане на дълг за минали проекти, вместо да се използват за много по належащи и съществени услуги.

Латинска Америка страда тежко по време на дълговата криза. Въпреки това, през последните години, благодарение на силния растеж и високите цени на стоките за широко потребление, много страни успяват да намалят своите задължения. Това, заедно с отписването на дълг по инициативата „Тежко задлъжняли бедни страни" означава, че външните задължения на региона като дял от БВП на държавите са намалели значително. МВФ докладва, че външното задлъжняване на региона е паднало от 59 % през 2003 г. до 32 % през 2008 г. Въпреки това в много страни вътрешната

задлъжнялост остава висока и нейното обслужване продължава да има разрушително въздействие върху обществените разходи. В Бразилия, където събираемостта на данъци е сравнително висока, 30% от федералния бюджет отива за обслужване на външния и вътрешния дълг. За сравнение, разходите за здравеопазване са едва 5 % от федералния бюджет. Страните от Латинска Америка, чиито данъци са ниски, се оказват също така ограничени от дълговото обслужване. В Никарагуа например външният дълг възлиза на 60 % от БВП през 2008 г. (а общата дългова тежест, включваща и вътрешната задлъжнялост, се равнява на 80 % от БВП). Само обслужването на дълга през същата година възлиза на 275 милиона щатски долара – около 4.4 % от БВП. Всъщност обслужването на дълга успява да погълне 25 % от годишните данъчни постъпления на страната. Това се равнява на 36 % от общите публични социални разходи, докато целият здравен бюджет на страната е едва 3.7 % от БВП.

Във Филипините обслужването само на лихвите по дълга за периода 1986-2008 г. достига 25.72 % от националния бюджет – при това без да се погасяват задълженията по главницата. В бюджета на Филипините за 2010 г. с размер 32.2 милиарда щатски долара, 7.9 милиарда долара (24.34 %) са похарчени за плащания по лихвите и 9.3 милиарда долара (28.95 %) са отишли за плащания по главницата. Това означава, че 53.3 % от целия бюджет на Филипините за 2010 г. отива за плащания по дълга. От друга страна само 9.2 милиарда долара са отделени за базови социални услуги (образование, здравеопазване и жилища).

Събирането на повече данъци чрез подобряване на вземанията от тези, които имат възможност да плащат, намалява зависимостта на една държава от заеми и обременяващото им изплащане от поколенията в бъдеще. И най вече, мобилизирането на собствените приходи помага на правителствата да прекъснат зависимостта си от западните сили и обичайно вредните условия, които съпътстват финансирането от тях.

Поради тези причини е важно организациите, работещи със задлъжнялостта, да видят как данъците могат да бъдат използвани за намаляване зависимостта на страните от глобалния юг от неустойчивото външно финансиране.

Прекомерното разчитане на помощи за развитие също е съпътствано от редица проблеми като нежелание на донорите да финансират определени важни социални проекти; демотивация на правителствата да подобряват събираемостта на данъците; продължаваща тенденция помощта да бъде поставяна срещу условия за приемане на политическите „съвети“ от тези, които я предоставят. Проблемът идва след това, когато помощта е канализирана към проекти, които иначе биха били финансирани от данъчни приходи – тези приходи тогава често се отклоняват корупционно.

Обобщение: увеличаването на данъчните приходи намалява зависимостта от чужди донори и помага на правителствата и техните граждани да избегнат капана на „помощите“ и задлъжнялостта.

ПРИМЕР Малави – път извън зависимостта[23]

Пътят между градовете Мпонела и Нчиси е построен с правителствени средства от 2005 до 2007 г. като вместо на външно финансиране се разчита на собствени приходи от данъци. Пътят от Нчиси се свързва с М1 при Мпонела. Това са райони, които имат развито земеделие и благодарение на новия път достъпът към пазарите през М1 става улеснен. Донорите отказват да финансират проекта с аргумента, че не представлява икономически приоритет. Въпреки това, правителството разглежда пътя като важна обществена услуга, която би дала възможност на хората да пътуват през дъждовния сезон, а на фермерите да реализират продукцията си на пазара. Тъй като правителството използва собствени вътрешни ресурси, това различие в оценките не се оказва пречка – ничие разрешение не е необходимо, за да се построи този път. Освен това, той е изграден по-бързо от други, финансирани чрез заеми и помощ от донори, като например шосето от Читипа до Каронга. Понеже ресурсите вече били в наличност, властите успяват да завършат обекта по-бързо. Освен всичко друго, пътят улеснява достъпа на местното население до качествено здравеопазване в Централната болница „Камузу“ в столицата Лилонгуе.

5. ПРЕОЦЕНЯВАНЕ: ОГРАНИЧАВАНЕ НА ВРЕДИТЕ КЪМ ОБЩЕСТВОТО, НАСЪРЧАВАНЕ НА ПОЛЗИТЕ

Данъците могат да бъдат използвани също и за да се гарантира, че всички социални щети и ползи от производството или консумацията на определена стока са отразени в нейната цена. Моделът на една данъчна система може да допринесе за постигане на обществено значими цели, като направи скъпо участието в действия, считани за обществено нежелани, или пък стимулира поведение, което носи полза за обществото. Отнесено към потреблението, това може да включва облагане с данъци на тютюневите изделия, за да се ограничи риска за здравето или пък облагане на петрола, за да ограничи щетите върху околната среда. Данъчни механизми биха могли да се използват и за да се обезсърчи спекулата с жизненоважни продукти и услуги.

В контекста на климатичните промени е ясно, че пазарните механизми не оценяват потреблението и производството по начин, отчитащ въздействието им върху бъдещите поколения. Все пак, данъчните кампании, фокусирани върху този проблем, е нужно да отчитат и всеки потенциално негативен ефект върху бедните.

Възпиращите данъци могат да бъдат налагани например върху определени области на минното дело, които са потенциални причинители на екологично напрежение за съседните екосистеми и човешки общности. Проучвания посочват, че социалната и екологична цена, която възниква в резултат от добиването на полезни изкопаеми, рядко се калкулира преди да се вземе решение за стартиране на добивен проект[25]. Такива социални и екологични разходи не се оценяват от пазарите или икономическите субекти, включително добивните компании, но за сметка на това се прехвърлят върху живеещите в близост до мините местни общности. Следователно, данъците могат да бъдат така оформени, че да включват тези иначе некалкулирани разходи, например чрез отделяне на част от минните концесионни такси във фонд за местно развитие, изрично насочен към нуждите на конкретната общност. Друг подход би могъл да бъде облагането на въглеродните емисии, отделяни при морския или въздушен транспорт и използването на събраните средства за адаптация към климатичните промени и смекчаване на ефекта от тях. Както е отбелязано от КСД, „идеята тук не е да се генерира на ресурс за правителството, а да се повлияят икономическите участници така, че да преминат към по-щадящи околната среда технологии и методи, дори това да води до повече разходи„. Трябва да се подчертае, че тези налози трябва да вървят ръка за ръка с регулаторни механизми (например закони и уредби срещу екологичното замърсяване) за постигане на обществените цели [26].

ПРИМЕР Облагането на тютюна в Южна Африка

Алиансът „Рамкова конвенция за тютюнев контрол във Филипините„ (АРКФ) се бори за силно наложителни реформи по отношение на така наречения „данък на греха" върху тютюна. Алиансът разкрива, че поне 90 000 души умират всяка година от болести, свързани с употребата на тютюн в страна, където пушачите сред възрастните са 28.3 % от населението, а тези сред младежите са 17 % от населението. При това цените и данъкът върху тютюна са най-ниските в Югоизточна Азия (данъците върху тютюна са средно едва 30 % и варират от 14 до 42 %). Изследвания на Световната здравна организация и на здравното министерство на Филипините открояват различните допълнителни тежести, които употребата на тютюн в страната причинява на обществото и на гражданите, сред тях са заболявания, смъртност, завишени разходи за здравеопазване и потенциално повишаване на глада, недохранването и бедността, когато оскъдните средства са използвани за закупуване на цигари. За да демонстрират ползите от облагането на тютюневите изделия, те прилагат доказателства за силната връзка между реалната цена на тютюна и нивата на тютюнопушене в други страни, в които се провежда изследването: Южна Африка, Сингапур, Тайланд, Канада и САЩ. По този начин поскъпването на тютюна заради облагане може да има реален положителен ефект върху общественото здраве. Освен това, събраните данъци представляват допълнителен приход, който може да се използва за обществено развитие като здравеопазване и образование.

Организациите „Действие за икономически реформи„ и АРКФ си сътрудничат в успешна кампания, успяла да прокара в долната камара на Конгреса два законопроекта за реформи

в облагането на тютюневите изделия. Законопроектите целят да установят единна данъчна ставка за всички цигари, да завишат и актуализират ставката спрямо ръста на инфлацията, да доведат до заделяне на част от приходите за здравни програми и осигуряване на алтернативи за прехрана на тютюнопроизводителите.

По подобен начин в Индонезия членове на неформалната „Индонезийска мрежа за тютюнев контрол" (ИМТК) и изследователи от Института по демография от Университета на Индонезия лобират пред парламентаристи, за да ги убедят в нуждата от увеличаване на тютюневия данък, правят свои собствени доклади и брошури в подкрепа на кампанията си. Подкрепени от регионалната данъчна инициатива на „Алианса за тютюнев контрол на Югоизточна Азия" (АТКЮА), те излагат пред депутатите доказателства от целия югоизточен район на Азия – например за ефекта от данъка върху тютюна в Тайланд. Към момента той е 85 % от базовата цена на цигарите, което е довело до постепенно намаляване на броя на пушачите, като същевременно е утроил правителствените постъпления от тютюневи изделия за периода 1992-2009 г. В резултат на тази активност парламентът включва нов тютюнев данък в законопроекта за Регионалните данъци и налози, който предвижда повишаване на ставката върху тютюневите изделия с 10 на сто на областно ниво. Тютюневите компании лобират за отлагане на данъка.

II. КАК ДЪРЖАВИТЕ БИВАТ ЛИШАВАНИ ОТ ДАНЪЧНИ ПРИХОДИ

■ Ако всички развиващи се страни можеха да повишат събраните данъци с 15 процента от националния доход, то всяка година допълнителни 200 милиарда щатски долара щяха да са на разпположение на техните правителства (според изчисления на ActionAid[27]).

■ Страните от глобалния юг губят 160 милиарда долара всяка година в резултат на свързани с търговията данъчни измами (по калкулации на ChristianAid). Това е повече, отколкото тези страни получават като международна финансова помощ[28].

■ От 1970 до 2008 г. общата сума на финансовия поток, незаконно изтичащ от Африка, варира между 854 милиарда и 1.8 трилиона долара (според изследване на Global Finanial Integrity[29]). Това е четири до девет пъти повече от стойността на сегашната външна задлъжнялост на субсахарска Африка.

■ През 1999 г. МВФ пресметна, че около 4.6 трилиона долара – или половината от трансграничните активи, се държат в данъчни убежища (с тайна юрисдикция)[30].

Предходните раздели съдържаха разяснения относно някои от важните функции, които данъците изпълняват. Следващият раздел изследва начините, по които правителствата са лишавани от данъчни приходи. Когато данъчните приходи изтичат в голям мащаб от една икономика, това подкопава възможността данъците да донесат потенциалните ползи, описани по-горе. Изгубените данъчни приходи засягат всички страни – и бедни и богати, но ефектът върху страните от глобалния юг е значително по-голям.

Много от тези страни са засегнати и от редица общи предизвикателства. Данъчните власти често са слаби и не успяват да съберат планираните приходи; обемът на сивия сектор прави наблюдението на икономическите дейности и събирането на налозите истинско предизвикателство; корупцията на ниво правителство и данъчни власти подкопава доверието и намалява стимула за гражданите да плащат своите данъци.

И сякаш тези предизвикателства сами по себе си не са достатъчни, та и на международната сцена шансовете са така подредени, че да не са на страната на държавите от глобалния юг. Много от тях са изложени на натиск да приемат

вътрешни правила, които подкопават техните права да налагат данъци. Някои страни се поставени под условия за налагане на серия от политики, познати още като „данъчен консенсус", които са изключително регресивни. Такова е данъчното съревнование, в резултат на което държавите верижно намаляват ставките или прибягват до данъчни ваканции, с надеждата да привлекат чужди инвестиции. Като капак на всичко липсва отчетност относно споразумения, сключени с мултинационални компании (МНК), особено в добивния сектор.

Ясно е, че липсата на прозрачност благоприятства голямата корупция. Потайността, която забулва операциите на МНК и информацията за данъците, които те плащат, означава, че те лесно могат да избягват или укриват данъци, а финансовата тайна в данъчните убежища улеснява както отделни лица, така и компании да укриват финансови активи от правителствата на глобалния Юг.

Следващият раздел разглежда вътрешните пречки пред ефективното данъчно облагане, преди да насочи внимание към външния натиск за промяна на данъчни политики и накрая към финансовата тайна, която води до избягване и укриване на данъци.

1. ВЪТРЕШНИ ПРЕЧКИ

1.А. СЛАБИ ДАНЪЧНИ ВЛАСТИ И ГОЛЕМИ „СИВИ" СЕКТОРИ В ИКОНОМИКАТА

Капацитетът на данъчните власти в страните на глобалния Юг е област, която спешно се нуждае от подобрение. За извършване на одити традиционно се отреждат малко ресурси, заради което е обичайна практика компании да декларират загуби със счетоводни трикове. Много рядко такова поведение поражда разследвания. В допълнение, възможностите на националните данъчни власти в страните от Юга ефективно да одитират сметките на една мултинационална компания са твърде ограничени, като се има предвид сложността на счетоводните практики, които МНК използват, за да разпределят печалби и загуби в няколко различни страни. Укриването на ДДС и даже най-обикновената контрабанда също представляват голям проблем за данъчните власти в тези страни.

Като се има предвид, че в страните на глобалния Юг съществен дял от икономиката оперира в неформалния сектор, то ограничените възможности за противодействие са още по-очаквани. Когато физическите лица и малкият бизнес използват плащания в брой вместо банкови транзакции е много трудно да се следят техните икономическите действия. В същото време е нужно физическите лица и малкият бизнес да бъдат мотивирани да се регистрират и да плащат данъци. За целта са необходими стимули, които може да включват защита на правото на собственост, осигуряване на услуги и подпомагане на спестовността. Именно предизвикателствата, които носи неформалният сектор може да доведат до въвеждане на регресивен ДДС режим от правителствата, понеже е по-лесно да събираш данъци върху потреблението, отколкото върху доходите.

В допълнение, страните от Юга имат много малък опит в разследването и преследването на укриването на данъци. Например в Гватемала между 2001 и 2003 г. в съдилищата са внесени 1 295 дела за укриване на данъци, но само в четири от тях ответниците са обявени за виновни. В Хондурас става обществено достояние случай, в който директор на данъчна служба получава анонимни заплахи заради задействано разследване за укриване на данъци. Много страни от Юга нямат дори услуга на едно гише за големи данъкоплатци (което би намалило разходите им, за да отговорят на данъчните изисквания и би осигурило еднакво третиране при определянето на задължения), а какво остава за специално създадени данъчни екипи за проследяване на данъчни измами. Безнаказаността на големите укриватели на данъци е главен проблем в страните, където управлението е слабо, корупцията е широко разпространена и липсва политическа воля за адресиране на тези проблеми. Това подкопава и волята на обикновените граждани да внасят своите данъци, виждайки как богатите бягат от своите задължения[31].

1.Б. ПОЛИТИЗАЦИЯ И КОРУПЦИЯ НА ДАНЪЧНИТЕ ВЛАСТИ

В редиците на данъчните власти, както във всяка институция, съществуват възможности за политизация, корупция и лош мениджмънт. Например, данъчен служител в Индонезия, който заема тази длъжност от едва три години, е разкрит, че е натрупал състояние от над 10 милиона щатски долара – нещо невъзможно само с месечна заплата от около 800 долара. Според разследването и признанията на опозорения чиновник, няколко компании, свързани с известна политическа фигура, са го подкупвали, за да укриват данъци. Във връзка със случая са осъдени няколко служители.[32]Случаи като този може да подронят общественото доверие към данъчната система и морала на данъчните власти, което да доведе до занижени нива на данъчна събираемост. Такива проблеми, разбира се, не са ограничени само до страните от юга.

В допълнение към вътрешните предизвикателства, тези страни са изправени пред външен натиск и пречки за провеждането на определени политики, които биха им дали възможност да събират ефективно приходи. Международната данъчна система, освен всичко друго, защитава интересите на по-силните – и вътре, и отвън.

1.В. ДАНЪЧНА КОНКУРЕНЦИЯ – СЪСТЕЗАНИЕ КЪМ ДЪНОТО

Данъчната конкуренция върви ръка за ръка с нарастващата мобилност на капитали в глобализирания свят. През последните три десетилетия, националните държави се опитват да привличат директни чуждестранни инвестиции чрез ниски данъчни ставки и други стимули, а в някои случаи чрез обещания за финансова секретност. МВФ, Световната банка, регионални банки за развитие и Европейския съюз (ЕС) – всички те по различни начини, чрез съвместната си работа с частния сектор по въпросите на развитието, промотират тази тенденция, като насърчават занижаването на корпоративните данъци или гарантират облекчения от данъчната основа, например за минната индустрия. В съвкупността си този род мерки се нарича „данъчен консенсус".[33]

Защитниците на данъчната конкуренция се аргументират, че поддържането на данъчен режим с ниски ставки е ключово за привличането на инвеститори, което от своя страна ще осигури работни места, приходи, обмен на технологии, инфраструктура и свързаност с местните фирми. Въпреки това, ролята на данъчните облекчения за привличане на чуждестранни инвеститори е доста спорна. Голям брой проучвания, обхващащи различни държави, показват, че цената на данъчните стимули, изразена в загуба на приходи, често надвишава ползите, изразяващи се в нарастване на производствените инвестиции.[34] Понастоящем МВФ по-скоро би отправил съвет към страните да минимализират освобождаването от данъци и цената на всички данъчни стимули да е отчетена ясно в националните бюджети.

Компаниите, привлечени чрез такива данъчни облекчения, редовно са критикувани заради лошото си представяне по отношение зачитането на правата на работниците или правото върху земята на коренното население. Тези инвеститори често пропускат да внесат обещания трансфер на технологии или да създадат свързаност с местните фирми, което до голяма степен се дължи на това, че изискванията на Световната търговска организация (СТО) затрудняват правителствата в опитите им да задължат компаниите да се съобразят с поетите от тях ангажименти. Данъчната конкуренция не само не успява да гарантира навлизането на инвестиции, които биха подкрепили развитието, но сама по себе си е недемократично действие, понеже подкопава възможността на избирателите да избират между правителства, според предлаганата от тях политика на високи данъци/високи разходи или ниски данъци/ниски разходи.[35] В крайна сметка печеливши от този модел са мобилните МНК, които поставят правителствата в ситуация да се надиграват едно с друго, докато не осигурят възможно най-ниските данъчни ставки. Обикновените граждани, чиито власти са лишени от жизнено необходими приходи, са тези, които губят. А най-бедните сред тях страдат най-тежко.

1.Г. СПЕЦИАЛНИ ИКОНОМИЧЕСКИ ЗОНИ И МАКИЛАС

Правителствата често предоставят широки данъчни облекчения чрез създаването на специални икономически зони (СИЗ), които представляват географски региони, имащи различни данъчни закони от останалата част на страната. Понятието СИЗ обхваща широк кръг специфични типове зони, включително зоните за свободна търговия (ЗСТ), индустриални зони за износ (ИЗИ) и свободни зони (СЗ). Макила (от исп. maquila или също така - maquiladores) пък е отделно предприятие, което работи при сходни на свободните икономически зони условия.

Общо взето СИЗ и макила имат лоша репутация заради условията на труд, които предлагат и заради прогонването на местно население от земите им. Когато гражданите се опитват да поправят тези поражения, те често включват въпроса за данъчната справедливост в своята кампания.

ПРИМЕР Макила в Гватемала[36]

Латинска Америка е регион с отчайващо лоша данъчна репутация, изключително ниски нива на данъчна събираемост (средно около 16 % от БВП) и регресивни данъчни системи. Гватемала е една от страните в региона с най-лошо представяне по тези показатели. Според гватемалските данъчни служби, страната събира едва 11.3 % от БВП под формата на данъци през 2008 г.

Една от причините за изключително ниската събираемост е изключителната щедрост на данъчните облекчения в страната. След приемането на законодателство през 1989 г. компании, които отговарят на критериите за статут на „макила" са освободени от данъци върху вноса, данъци върху дохода, данъци върху репатрирането на печалби, ДДС, данъчни активи и местни данъци. Терминът „макила" се отнася до текстилния сектор, но законодателството на Гватемала неведнократно бива разширявано, така че много повече компании се възползват от статута. И докато въвеждането на тази привилегия предполага тя да бъде само временна – например освобождаването от данък върху дохода да е за 10 години, практиката, която преобладава в Гватемала, е бизнесът да се закрива и после да се открива наново на друг адрес. По този начин пак се кандидатства за освободен от данъци статут.

Тези данъчни концесии имат огромна фискална цена. Данъчните власти калкулират, че загубите в резултат на макила-законодателството възлизат на 524 милиона долара през 2005 г. Това представлява огромен дял от данъчните постъпления на Гватемала – 15.9 % от общата сума събрани данъци през същата година. От тогава практиката за събиране и публикуване на тези данни е изоставена, но към момента щетите са още по-големи след влизането в сила през 2004 г. на законодателство, модифициращо режима „макила". То позволява на много повече компании да кандидатстват за такъв статут и да се облагодетелстват от данъчните облекчения. Сред придобилите привилегировано положение са Colgate Palmolive C.A., Kellogg C.A. и Nestle Guatemala, както и много други добре познати корпорации. От една гражданска организация в Гватемала – Международен център за изследвания на човешките права (МЦИЧП), известно време наблюдават данъчната проблематика и агитират за реформи. Ето какво казват те: „Законът вече дори не наподобява закон за насърчаване на инвестициите, а се е превърнал в механизъм, който фирмите използват, за да избягват плащането на данъци".

ПРИМЕР Специални икономически зони в Индия[37]

В Индия СИЗ се създават из цялата страна след приемането на нарочно законодателство през 2005 г. Местни активисти протестират срещу СИЗ, защото казват, че фермерите са прогонвани от земите си без компенсация или срещу нищожна такава, за да освободят пространство за МНК да строят заводи и индустриални паркове. В допълнение към тези проблеми, обширните данъчни облекчения предлагани от СИЗ лишават правителството от приходи, които биха могли да

се изразходват в социалната сфера.

Компаниите, опериращи в СИЗ, не плащат никакви данъци за период от пет години, ползват 50 % облекчение за следващите две години и до 50 % изключение за приходи, които са реинвестират за още три години.

По приблизителна оценка на Министерството на финансите на Индия, през 2008/2009 г. неполучените корпоративни данъци в резултат на изключенията в СИЗ, както и поради други данъчни бонуси, възлизат на около 15 милиарда щатски долара.

Джайати Гош, професор по икономика в университета „Джавахарлал Неру" и директор на организацията „Партньори за международно икономическо развитие" (International Development Economics Associates), казва: „Хората са силно разтревожени от заграбването на земя, която съпътства СИЗ. Но трябва да примем действителността, че ще настъпи промяна в използването на земята, щом Индия се развива. Това, което е важно, е как компенсираме и възстановяваме правата на тези хора, които се намират върху земята... Истинският проблем е, че тези данъчни концесии са покварени. Защо е нужно компаниите в СИЗ да не плащат данък при условие, че Индия все още няма необходимите средства за всеобщо образование? Ние харчим едва 4 % от БВП за образование, вместо заложените 6. Ако имахме пълно събиране на наличните данъци, щяхме да имаме достатъчно пари да образоваме подобаващо нашите деца или да осигурим обществено задравеопазване във всяко село... Да се отпише такъв огромен правителствен ресурс е, разбира се, углавно престъпление, особено с оглед нуждите на индийското общество днес и в бъдеще„.

1.Д. ДАНЪЧНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ В ДОБИВНИЯ СЕКТОР

Друга сфера, в която данъчните облекчения струват скъпо на страните от глобалния юг, е минният и добиващ полезни изкопаеми сектор. Той е печално известен с недоброкачественото си социално и екологично въздействие. За големите транснационални минни компании се знае също, че почти не създават обвързаност с местните и националните икономики, така че да стимулират развитието на други производства и създаване на работни места. Това е така, защото те внасят голяма част от добивната техника, както и управленческите, финансови и технически услуги, необходими им за експлоатация на мините. Веднъж добита, суровата руда обикновено се изнася за по-нататъшно рафиниране и обработка някъде другаде. Освен това, имайки предвид капиталоемката природа на добивната индустрия, тези компании създават сравнително немного работни места. Ето защо широко разпространено е мнението, че от първостепенно значение за развитието на Африка е генерирането на доход от добивната индустрия чрез облагане с данъци. Обществените приходи под формата на роялти, такси и други директни и недиректни данъци потенциално са основен източник на средства за правителствата на страни, богати на полезни изкопаеми.

ПРИМЕР Граждански организации в Замбия оспорват данъчните изключения за добивния сектор[39]

Споразумения за развитие на минния сектор в Замбия са договорени с частни минни инвеститори, които поемат медните мини след приватизацията им през 1998 г. Тези споразумения предлагат огромни данъчни изключения за компаниите – включително определяне нива на минни роялти от 0.6 % и корпоративен данък от 25 %, вместо 3 % роялти и 30 % корпоративен данък, посочени в Закона за минното дело. Въпреки бума на международните цени на медта в периода 2003-2008 г., тези данъчни облекчения източват правителствените каси от така необходимите за нуждите на развитието приходи. През 2004 г. например правителството събира едва 8 милиона долара като данъчни и роялти приходи от медната добивна индустрия. През 1992 г., когато производството на мед и международните цени на медта са сходни с тези през 2004-а, бюджетните приходи от данъци и роялти са били 200 милиона щатски долара, най-вече благодарение на по-високата събираемост на данъци от мините.

Различни организации на гражданското общество в Замбия, включително църкви

и професъюзи, се захващат с проблема. Те публикуват доклади от изследвания, привличат парламентаристи и медии и успяват да предизвикат национален обществен дебат по въпроса с данъчните изключения в добивния сектор. Донякъде в резултат на това успешно застъпничество и кампанията на гражданските организации, през 2008 г. правителството решава да отмени специалните данъчни облекчения и постановява компаниите да се завърнат към изплащане на роялти от 3 %, както е постановено в закона. Правителството въвежда и още един специфичен данък, който отпада година по-късно под натиск от страна на добивните компании, донякъде провокиран от огромния спад на международните цени на медта. Макар този обрат да намалява общия обем на данъчните приходи, събрани от добивните компании, през 2009 г. финансовият министър докладва, че правителството е успяло да вземе 77 милиона щатски долара от данъци и миннии такси. В резултат от новите данъчни правила увеличението на постъпилите в бюджета средства е десетократно в сравнение с 2004 г.

ПРИМЕР **Непостъпили минни приходи във Филипините**[40]

В средата на първото десетилетие на новия век филипинското правителство се заема агресивно да развива минния сектор в страната. Властите гледат на изобилието от полезни изкопаеми, с което страната разполага (в голямата си част под земята) като на възможност за икономически растеж и поддържането му на високи нива.

Правителството предлага редица фискални стимули, в това число и данъчни облекчения върху приходите с цел да бъдат привлечени инвеститори в сектора. Изследване, направено от организацията „Действие за икономически реформи" през 2009 г. дава приблизителна оценка за несъбраните приходи през 2004 г. в резултат на различни данъчни облекчения. Данните варират между 66.8 милиона и 244.2 милиона щатски долара, което представлява от 80 до 300 % от действително събраните данъци през същата година. Ако се използват най-високите стойности на тази оценка, неполучените приходи от минния сектор само през 2004 г. биха достигнали 5.68 % от националния дефицит. И това се случва въпреки доказателствата, че решаващ фактор за инвеститорския интерес в минния сектор във Филипините са качествата на полезните изкопаеми и актуалните им цени, а не данъчните облекчения. Което пък подсказва, че тези инвестиции са щели да дойдат и без данъчни стимули.

Делът на общите данъчни отчисления, които отиват в местната власт също трайно намаляват. Трудно е да се установят причините за този спад, но едно възможно обяснение е, че добивните компании са задържали плащания към регионите поради свиване на приходите им. Например, в Мариндуке Съветът за екологична загриженост докладва, че компанията „Marcopper" дължи на правителството на провинцията повече от 200 милиона щатски долара неплатени данъци върху недвижими имоти. Изплащането към коренното население на минни такси от добивни компании, опериращи в потомствено владени земи, също има доста нередовен характер.

2. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ НА СВЕТОВНАТА ТЪРГОВИЯ, ВОДЕША ДО ЗАГУБА НА ТЪРГОВСКИ ТАКСИ И МИТА

Либерализацията на търговията е още една от главните причини, поради които страните от глобалния юг се озовават в ситуация на намаляване на своите данъчни приходи. За много от тях облагането на вноса е основен приход, тъй като тези данъци са сравнително лесни за събиране и по-евтини за администриране, спрямо другите налози. Делът им може да представлява една трета от общите за страната данъчни приходи, а някъде дори и повече.

Въпреки това, много страни прогресивно намаляват своите тарифи през последните няколко десетилетия в резултат на условия, поставени от Световната банка и МВФ или в резултат на „съвети" от донор. Двустранни и многостранни споразумения за свободна търговия в момента заплашват да нанесат допълнителен удар върху доходите от

търговски тарифи на страните от юга. Например:

- Данни, изнесени на Конференцията на Обединените нации относно търговията и развитието (КОНТР), сочат, че настоящите многостранни преговори под егидата на Световната търговска организация в контекста на договореностите от Кръга от Доха биха могли да доведат до загуби, възлизащи на 64 милиарда щатски долара за южните страни чрез загубени приходи от данъци върху вноса на индустриални стоки.[43]
- Споразумения за свободна търговия, които са в процес на договаряне или наскоро сключени такива между ЕС и групи африкански, карибски и тихоокеански страни (известни като споразумения за икономическо партньорство, СИП) също биха причинили сериозни загуби на приходи за някои особено уязвими страни. Изчисления сочат, че Кот д'Ивоар ще изгуби приблизително 83 милиона долара от търговски такси, които са равносилни на разходите за здравеопазване на половин милион души в страната.[44]

В контекста на „данъчния консенсус" МВФ, както и други организации, настоятелно твърдят, че търговските данъци трябва да бъдат заменени с ДДС. Тук обаче подчертахме няколкократно, че ДДС има свойството да бъде регресивен данък. В допълнение, изследване на самия МВФ показва, че въвеждането или увеличаването на ДДС не генерира такива нива на данъчни приходи, способни да компенсират загубата на бюджетни средства от намаляването или премахването на търговските такси и мита. В най-слабо развитите страни ДДС и други подобни форми на данъчно облагане компенсират едва една трета от размера на неполучените данъци в резултат на загуба на търговски такси. Това означава по-малко приходи за заплащане на различни социални услуги.

ПРИМЕР Кампанията за прекратяване на СИП осветлява загубата на приходи от търговски данъци[45]

„Няма адекватно законодателство, регулиращо трансферното ценообразуване в Мозамбик... Когато се получи искане за такова при данъчните власти, никой на знае как да постъпи с него... Поради това е много лесно за мултинационалните компании да се възползват от слабия им капацитет и липсата на регулация по отношение на трансферното ценообразуване." Бивш служител на приходна агенция и на една от четирите големи счетоводни фирми в Мозамбик

Когато през 2002 г. стартират преговорите по Споразуменията за икономически партньорства, гражданското общество в африканските, карибските и тихоокеанските страни, както и в Европа се организира и започва кампания за спирането им. Загрижеността от предложените спогодби е свързана с очакваното им въздействие върху земеделието, индустрията и работните места, тъй като развиващите се страни ще са принудени да се конкурират с европейския внос. Безпокойство будят и начините, по които СИП ще възпрепятстват правителствата да регулират своите икономики в интерес на развитието и намаляването на бедността. Освен това, гражданското общество и правителствата са загрижени, че СИП ще лишат страните от Африка, Карибите и Тихия океан от основни данъчни постъпления без гаранции, че тези загуби ще бъдат компенсирани чрез алтернативни приходни канали. ЕС твърди, че приходната дупка може да бъде краткосрочно запълнена чрез помощи, но не дава гаранции, че допълнителни финанси ще бъдат осигурени по начин, който да не отклонява средства от други важни програми за развитие. Най-обезпокоителното е, че правителствата ще жертват устойчив източник на доходи, който може да се генерира година след година, за сметка на засилена зависимост от помощи от ЕС, които вероятно ще са краткосрочни, ако въобще се материализират. Когато провеждащите кампанията срещу СИП в Европа повдигат въпроса пред европейските правителства и в Европейския парламент, те действително срещат разбиране и дори тези, които вярват в ползите от свободните търговски споразумения са склонни да признаят, че държавите се нуждаят от устойчиви данъчни приходи. Осветляването на този проблем е отправна точка към това взимащите решенията да чуят за широката загриженост, свързана със СИП.

3. ФИНАНСОВАТА СЕКРЕТНОСТ, ВОДЕША ДО ИЗБЯГВАНЕ И УКРИВАНЕ НА ДАНЪЦИ

Дотук изследвахме как правителствата предлагат ниски данъчни ставки, данъчни облекчения и данъчни ваканции в опит да привличат инвестиции. Видяхме също как нереализираните постъпления от търговски данъци създават допълнително напрежение в държавните бюджети. И сякаш тези практики не изцеждат достатъчно вътрешен ресурс, та още потенциални приходи изтичат в световни данъчни укрития, улеснени от финансовата тайна. Има многобройни техники за избягване на данъци.[46]

3.А. НЕКОРЕКТНО ТРАНСФЕРНО ЦЕНООБРАЗУВАНЕ

Установено е, че 60 процента от международната търговия се извършва в рамките на мултинационалните компании (МНК), тъй като различните им подразделения продават стоки и услуги едно на друго.[47] Въпреки че избягването на данъци съвсем не се ограничава само до МНК, тези компании с многобройните си филиали, действащи в различни страни, могат по-лесно да манипулират приходите си, подлежащи на данъчно облагане. Един от ключовите механизми, чрез който МНК се измъкват от плащането на това, което дължат на правителствата, е като манипулират цените, по които се таксуват стоките и услугите в рамките на компанията – но трансгранично.

Трансферното ценообразуване е система от ценови транзакции между свързани помежду си участници. Например дъщерни фирми в рамките на една и съща група от компании под общ контрол. МНК развиват своя бизнес в световен мащаб и продажбата на стоки и услуги на клиент в една определена точка често въвлича фирмени звена в няколко различни страни надолу по снабдителната верига. Проблемът е как и къде да се разпределят разходите по производството и продажбата на стоката или услугата, а също и къде да се облага печалбата, получена при продажбата.

Международните разпоредби изискват компаниите да оценяват стоките и услугите, които предлагат на свързаните с тях компании така, все едно между тях няма свързаност и търговията се извършва на свободния пазар. Въпреки това, често се оказва трудно да се определи каква е пазарната цена на даден продукт. В този контекст една компания може да осъществява продажба на стоки и услуги към свой филиал в рамките на една и съща МНК на цени, изкуствено занижени или изкуствено завишени. Ето как компаниите могат да манипулират печалбите от търговията с дъщерните си дружества по такъв начин, че да дължат минимално количество данъци.

Застъпниците за данъчна справедливост често наричат това „некоректно трансферно ценообразуване". Подобна практика, когато несвързани помежду си компании правят споразумение една с друга, за да манипулират цената, се нарича „фалшиво фактуриране". Всичко това взето заедно се обозначава с термина „некоректно търговско ценообразуване". Установено е, че около 50 на сто от търговските транзакции в Латинска Америка и 60 на сто от тези в Африка се осъществяват при нереално ценообразуване, като разминаването е средно с 10 % от реалните цени.[48]

Жертви на некоректното търговско ценообразуване твърде често са по-бедните страни, където приходните власти нямат нито професионализма, нито ресурса да контролират или докажат какво се случва. Секретността и липсата на прозрачност във финансовата отчетност на компаниите прави изключително трудно за данъчните власти с недостатъчен капацитет да пресметнат какви данъци им се дължат: фирмите-майки не са длъжни да съобщават своите печалби и тези на своите филиали в отделните страни пред всяко правителство, в чиято юрисдикция оперират. От друга страна, МНК имат ресурса да извършват изключително сложни глобални транзакции и процедури, които данъчните администрации в страните от глобалния юг са затруднени да проследят.

Определение за укриване на данъци:

Незаконно или измамно неплащане на данъци или плащане на по-малко данъци от законово регламентираните.

„Избягване на данъци": Организиране на финансовото счетоводство по такъв начин, че да се минимизира декларирания доход и вследствие на това да се платят колкото е възможно по-малко данъци, често чрез намиране и използване на законови вратички в законодателството на различните страни. При това законно.

„Данъчни измами" (tax dodging): Правно непрецизиран термин, който често се използва от застъпниците за данъчна справедливост, когато не е ясно дали данъците са избегнати или укрити.

3.Б. ЗАГУБИ ПРИ ТЪРГОВСКО ЦЕНООБРАЗУВАНЕ

Според ChristianAid загубите на страните от глобалния Юг в резултат на неправомерно търговско ценообразуване възлизат приблизително на 160 милиарда щатски долара. Следват примери какво означава това на държавно ниво:

- През 2007 г. Бангладеш губи 172.6 милиона долара от нереализирани данъчни приходи в резултат на некоректно търговско ценообразуване от търговията си с ЕС и САЩ, дължащо се в голяма степен на текстилната индустрия. Растежът в този сектор надхвърля всички очаквания през 2007 г. напук на растящите цени заради поскъпването на енергията. За да улесни този растеж, правителството инвестира в технически и финансови мерки за подпомогане на износа. И въпреки това губи от така необходимите му данъчни приходи заради некоректното търговско ценообразуване.[49]

- През същата година Виетнам губи 171 милиона долара от данъчни приходи, а загубите на Пакистан са 152 милиона.[50]

- По приблизителни оценки Кения е загубила около 2 милиарда долара за периода 2000–2008 г. поради незаконно изтичане на капитали, което е равносилно на около 70 % от бюджета за развитие на страната за 2010/2011 година, който е 2.7 милиарда долара. Възможно е да има и значими данъчни загуби в резултат на това изтичане на капитал. Агенцията по приходите на Кения (АПК) разследва редица мултинационални компании заради злоупотреби при трансферното ценообразуване, като се смята, че именно тази практика допринася за голяма част от незаконния капиталов отлив. Джон Нджираини, комисар по вътрешните данъци към АПК, който отговаря за едрите данъкоплатци, посочва: „Виждали сме случаи, когато мултинационални компании отчитат загуби във филиалите си в Кения, докато компанията-майка реализира огромни печалби. Ние разследваме дали има злоупотреба в политиката им на трансферно ценообразуване."[51]

Определения:

„Злоупотреба при трансферното ценообразуване": Това включва манипулиране на цените на транзакциите между филиали на мултинационални компании или по-конкретно продажбата на стоки и услуги от и на свързани компании в рамките на една мултинационална корпорация на изкуствено занижени или завишени цени.

„Фалшиво фактуриране": Практика, подобна на злоупотребата при трансферно ценообразуване, но между несвързани компании. Две компании могат да извършват транзакция, за която да има две фактури – „истинска", която показва колко фактически е било платено за стоките и услугите (ако въобще се е случило), и „официална", която се представя пред служителите на данъчните власти и приходните агенции. Официалната фактура показва фалшиви количества или суми.

„Некоректно търговско ценообразуване": Този термин включва двата предишни – злоупотреба при трансферно ценообразуване и фалшиво фактуриране.

ПРИМЕР **Кампанията за данъчна справедливост в Европа**

Участниците в кампанията за данъчна справедливоста в Европа, сред които Мрежа за данъчна справедливост – Tax Justice Network„, Eurodad„, Christian Aid„, френската CCFD-Terre Solidaire„, германските MISEREOR„ и Action-Aid„, оказват натиск върху правителствата на страните-участници в Г-20 да обърнат внимание на проблемите свързани със злоупотребите при трансферното ценообразуване. Световната финансова криза от 2008 г. дава тласък на промени в страните от ОИСР и възможност на различни НПО, както и на други организации, да повдигнат въпроса за въздействието на финансовата секретност върху световното развитие, призовавайки лидерите на големите икономически сили да посочат проблема. Г-20 се ангажира с разработването на предложения, които да осигурят на развиващите се страни възможност за облагодетелстване от новия корпоративен данъчен ред.[52]

Кампанията има реален шанс за успех, след като ЕС и ОИСР признават нуждата от адресиране на проблема и както изглежда работят в тази насока.

3.В. ОТЧЕТНОСТ СТРАНА ПО СТРАНА

От съществена важност е прозрачността на операциите, които компаниите извършват във всяка една държава, в която развиват дейност. Отчетността страна по страна е инструмент, с който компаниите трябва да станат по-прозрачни. Както установихме, избягването на данъци е проблем от световен мащаб. Той включва неправомерното използване на пропуски и вратички в националното и международното законодателство, които позволяват предимно на МНК да преместват печалбите си от една страна в друга, често до или през данъчни убежища, с намерението да намалят размера на данъците, които плащат върху някои или всички техни печалби. Избягването на данъци в такъв голям мащаб по цял свят се улеснява от липсата на прозрачност за начините, по които МНК отчитат и публикуват своите отчети. Ако сметките на МНК станат по-прозрачни, това ще помогне на гражданските организации и правителствата да държат под отчет данъците, които плащат, и доколко реално отговарят на техните икономически резултати.

Този стандарт, предложен от Мрежата за данъчна справедливост, понастоящем се подкрепя от ЕС и вече е достигнал вниманието на ОИСР, Данъчната комисия към ООН и други международни организации.

Не само липсата на корпоративна отчетност улеснява укриването и избягване на данъци, но също и липсата на координация между страните, когато стане въпрос за обмяна на данъчна информация. Секретни юрисдикции подкопават способността на правителствата да събират приходи, позволявайки на компании и физически лица да укриват активи в тези зони, далеч от очите на данъчните инспектори.

4. ТАЙНИТЕ ЮРИСДИКЦИИ (ДОБРЕ ПОЗНАТИ ПОД ИМЕТО ДАНЪЧНИ УБЕЖИЩА)

Данъчните убежища улесняват данъчните измами, описани горе, като отказват да обменят информация с други страни. По света съществуват между 50 и 72 такива секретни юрисдикции, които позволяват на компании и богати лица да укриват активи и да избягват данъци. Мрежата за данъчна справедливост установи, че общата сума на парите, държани „офшорно" е около 11 трилиона щатски долара, което води до данъчни загуби за националните бюджети в размер на 255 милирда долара годишно. Тайните юрисдикции ощетяват хазните, и на бедните, и на богатите страни, но имат неимоверно по-голямо въздействие върху страните от глобалния юг, които понасят тежко тези загуби. В някои случаи тези места предоставят укрития за подкупи, плащани на правителства, или за активи, източвани

от държавни бюджети.

Тайните юрисдикции позволяват също МНК и богати лица да създават „тръстове", към които се насочват финансови средства. Самоличността на внасящите пари в тези данъчни оазиси е скрита, както е гарантирана анонимността и на тези, имащи достъп до средствата. Това означава, че ако този доход е облагаем с данък, то държавата, където налогът е дължим, може никога да не разбере за това.

Автоматична обмяна на данъчна информация

Неправителствени организации настояват също за двустранни споразумения за автоматична обмяна на данъчна информация, така че да се сложи край на секретността в данъчните убежища, която прави възможна данъчните измами. Това споразумение ще означава, че държавите автоматично ще споделят информация относно фирми и граждани, разполагащи с активи на техните територии, със страните, откъдето тези активи произхождат или пък където е регистрирано жителството на конкретното лице. Така ще се набавя навременна информация за това къде има вероятност за извършване на данъчна измама и накъде трябва да бъдат насочени по-нататъшни разследвания.

Както бе показано в този наръчник, данъчната политика има значително въздействие – от осигуряването на налични средства за важни социални програми до намаляването на огромното неравенство между бедни и богати. В много страни данъчния дебат е доминиран от бизнеса и богатите хора. Тяхната загриженост често е твърде различна, меко казано, от безпокойствата на гражданското общество. Все пак решенията, касаещи приходите на едно правителство, са сред най-важните, които то взима. От жизнено значение е гражданските организации да успяват да предложат своя перспектива за данъчната политика във всяка страна, така че да помогнат за разширяването на дебата за влиянието на тези политики и за ефекта, който те имат върху всички хора.

ИЗТОЧНИЦИ И ПРЕПРАТКИ:

1. ActionAid and Education International, Toolkit on Education Financing, 2009
2. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/ei-aa-gce_toolkit1.pdf
3. Информация от Ребека Доми, Christian Aid Гана и от www.panos.org.uk/?lid=30199
4. ActionAid and Education International, Toolkit on Education Financing, 2009. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/ei-aa-gce_toolkit1.pdf
5. Източник: Christian Aid, The Benefits of Foreign Investment: Is Foreign Investment in Bolivia's Oil and Gas Delivering?, 2007
6. A Waris, M Kohonen, J Ranguma and A Mosioma, Taxation and State Building in Kenya: Enhancing Revenue Capacity to Advance Human Welfare, Tax Justice Network Africa (TJN-A)/Tax Justice Network International Secretariat (TJN-IS), 2009
7. Изследването е цитирано в African Tax Justice Spotlight, № 4, декември 2010, Найроби и Мрежа за данъчна справедливост„ Африка
8. От Коалиция Свободни от дългове„ Citizens' Review of the Tax System, 1994
9. Bangladesh: Equity BD, 'Taxation in Bangladesh', презентация пред регионалната конференция за Азия на Мрежа за данъчна справедливост„ Манила, август 2010; Данните отнасящи се за Гана се базират на фискални отчети на Министерството на финансите на страната за периода януари-декември 2009 г.; средните стойности за развиващите се страни се базират на данни от ОИСР (www.oecd-ilibrary.org/taxation/total-tax-revenue_20758510-table2)
10. Виж FDC, Citizens' Review of the Tax System, 1994, стр.6
11. www.christianaid.org.uk/pressoffice/pressreleases/march2010/sierra-leonean-citizens-slam-impact-of-new-tax-on-development.aspx
12. Източник: INESC, Reforma Tribut ria Desmonta o Financiamiento das Pol ticas Sociais, Technical Note, Brazil, 2009
13. Съдържанието е взето Международно бюджетно партньорство, A Guide to Tax Work for NGOs, October 2006 http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/IBP%20-%20A%20Guide%20to%20Tax%20Work%20for%20NGOs.pdf
14. D Casale, Indirect Taxation and Gender Equity: Evidence from South Africa, South African Country Paper, University of KwaZulu-Natal, 2009.
15. Изследване на Международно бюджетно партньорство, A Guide to Tax Work for NGOs, October 2006 http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/IBP%20-%20A%20Guide%20to%20Tax%20Work%20for%20NGOs.pdf
16. W Prichard and I Bentum, Taxation and Development in Ghana: Finance, Equity and Accountability, Tax Justice Network, 2009
17. Speaking at the World Economic Forum in Davos, Switzerland, 2006 www.socialwatch.org/node/9526
18. PricewaterhouseCoopers/World Bank, Paying Taxes: The Global Picture, 2006
19. M L Ross, Does Taxation Lead to Representation?, UCLA, September 2002
20. W Prichard, Building a Fair, Transparent and Inclusive Tax System in Sierra Leone, Tax Justice Network/Christian Aid, forthcoming
21. Изследване, предоставено от Tax Justice Network„ и Christian Aid„, Индия
22. International Budget Partnership, A Guide to Tax Work for NGOs, October 2006 http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/IBP%20-%20A%20Guide%20to%20Tax%20Work%20for%20NGOs.pdf
23. Източник: The Integrated Social Development Centre (ISODEC)
24. Изследване, предоставено от AFRODAD„
25. Източник: SEACTA, AER and Prakarsa-Indonesia
26. H E Daly, Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development, Boston: Beacon Press, 1996
27. FDC, Citizens' Review of the Tax System, 1994, стр.5
28. ActionAid, Accounting for Poverty: How International Tax Rules Keep People Poor, 2009
29. Christian Aid, Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging, 2008
30. D Kar and D Cartwright-Smith, Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development, Global Financial Integrity, 2010
31. IMF Background Paper, Offshore Financial Centers, 2000 www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm
32. За по-обстойна информация относно вътрешните пречки за повишаване на приходите от данъци виж: A Sol/Tax Justice Netherlands, Raising Taxes in Developing Countries – Domestic Constraints, DPRN Research Papers, 2009 http://www.search4dev.nl/document/213867
33. Източник: Prakarsa-Indonesia
34. За по-обстойна информация относно международните пречки за повишаване на приходите от данъци виж: T Kerckhoffs/SOMO, International Barriers to Raising Tax Revenues, DPRN Research Papers, 2009. http://www.search4dev.nl/document/178755
35. Виж: H H Zee, J Stotsky and E Ley, 2002, 'Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries', World Development 30 (9), стр. 1497–1516; Виж също: J Morisset and N Pirnia, How Tax Policy and Incentives Affect Foreign Direct Investment: A Review, Washington, DC: World Bank, Foreign Investment Advisory Service, 2000; Виж също: A Klemm, Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives, IMF Working Paper WP/09/21, Washington, DC: International Monetary Fund, 2009
36. Tax Justice Network, Tax Us If You Can: The True Story of a Global Failure, 2005, p17
37. Източник: Christian Aid, 'A Briefing Paper on Tax Justice in Guatemala' (непубликуван вътрешен документ), 2007
38. Christian Aid, Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging, 2008, с данни за данъчните загуби, обновени от Министерството на финансите на Индия, http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf , Annex 12, Table 12
39. Виж: SARW,TWN Africa,TJN-Africa, ActionAid and Christian Aid, Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes Can Turn Africa's Mineral Wealth into Development, 2009
40. Източници: Christian Aid Zambia
41. Източници: Action for Economic Reforms, 'Cost-benefit Analysis of the Philippines' Mining Sector' (unpublished paper), 2009; H E Daly, Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development, Boston: Beacon Press, 1996; R Reside, Fiscal Incentives and Investment in the Philippines (draft final report), 2006
42. R Reside, Fiscal Incentives and Investment in the Philippines (draft final report), 2006
43. S F de Cordoba and D Vanzetti, Coping with Trade Reforms, UNCTAD, 2005, Table 11
44. K Anderson and W Martin, Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda, 2005, таблица 12.14; сценарий 7, предвижда печалби за развиващите се страни в размер на приблизително 16 милиарда щатски долара в резултат на Програмата за развитие от Доха
45. See ECDPM and ODI, The New EPAs: Comparative Analysis of Their Content and the Challenges for 2008. През 2004 Кот д'Ивоар харчи 33 долара на глава от населението за здравеопазване, от това следва, че годишните загуби на приходи, възлизащи на 16.6 милирда долара биха покрили грижите за 500 000 души за здравеопазване - вижте Световните здравни показатели
46. Изследване, предоставено от Christian Aid
47. За повече информация относно стратегиите за данъчно планиране на мултинационалните компании вижте: SOMO, Taxation and Financing for Development, 2008. http://somo.nl/publications-en/Publication_2955
48. J Neighbour, 'Keeping it at Arm's Length', OECD Observer, January 2002
49. Christian Aid, Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging, 2008
50. Christian Aid, False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax Free, 2009
51. Christian Aid, False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax Free, 2009
52. Информация от: Kenya Daily Nation, 'Nation Loses Sh156 Billion in Taxation Tricks by Flower Firms', 25 October 2010; draws on statistics from Global Financial Integrity, Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resources for Development, 2010
53. Страните от Г-20 в анекс към комюникето от Лондонската среща на върха обявяват своята решимост да „разработят предложения до края на 2009 г., с които да осигурят ползи на развиващите се страни в новата корпоративна данъчна среда"

ЗАЩО СЕ ЗАНИМАВАМЕ С

ДАНЪЦИ ?