



ДАНЪЧНАТА ПОЛИТИКА КАТО ИНСТРУМЕНТ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА СРЕДА В ЙОРДАНИЯ

Науаф АЛ-ФАЙЕЗ¹

¹ Катедра Обща икономическа теория, Икономически университет, Варна, България.
E-mail: Nawwaf.f@ISTD.Gov.JO

JEL E63, H20

Резюме

Ключови думи:

данъчна политика,
данъци, данъчни
облекчения, институ-
ционална организа-
ция на данъчната
политика, инстру-
ментална организа-
ция на данъчната
политика

В статията се прави опит да се анализира институционалната и инструмен-
талната структура на данъчната система в Йордания, с идеята тя да бъде
оценена в съответствие с глобалните тенденции в останалите държави.
Използвайки дескриптивния, сравнителен и аналитичен подход, авторът
стига до заключението, че от институционална гледна точка данъчната
система е ефективна и с богати традиции, които се развиват във времето.
Инструменталната структура, за разлика от институционалната, е все още
в страни от общите тенденции в развитието на данъчните политики поради
честите промени в данъчните закони, усложняването на данъчните ставки
и най-вече съществуването на редица данъчни облекчения, които носят
негативни последици, както за обществото – чрез пропуснатите ползи в
бюджета, така и за отделните данъкоплатци, които трудно възприемат
нарушаването на принципите на равнопоставеността и социалната спра-
ведливост като основни принципи на данъчната политика.

© 2019 Икономически университет – Варна

Цитиране: АЛ-ФАЙЕЗ, Н. (2019) Данъчната политика като инструмент на икономическата среда в Йордания. *Известия. Списание на Икономически университет – Варна*. 63 (4). с. 338 - 355.

Въведение

През последните години йорданската икономика е подложена на значителни изпитания предвид нестабилността на региона, свързана с войната в Сирия. Огромният поток от бежанци, насочен към страната, чиито брой надхвърля 2.5 млн. души увеличава населението близо с една трета – от 6.5 млн. души през 2015 г. на 9.5 млн. души за 2019 г. Подобен демографски бум е сериозно предизвикателство за

държавата и нейния бюджет, тъй като увеличеното население изисква и съответно по-голямо финансиране и предлагане на публични услуги. Като основен приходоизточник в бюджета, данъците и организацията по тяхното събиране се оформят като основен приоритет на икономическата политика на страната. **Актуалността на проблема** произтича не само от настъпилите демографски промени, но и от редица проблеми на досега съществуващата данъчна политика, която не винаги отчита глобалните тенденции, наблюдавани в останалите държави, както и новите потребности на националното икономическо развитие.

Цел на автора е да анализира два основни аспекта на йорданската данъчна политика – *институционалната* организация и нейното развитие и *инструменталната* страна на данъчната политика, чрез оценката на включените в данъчната система основни данъци. **Тезата** на автора е, че докато институционалната организация е ефективна и с богати традиции, наследени от британското присъствие в миналото, инструменталната структура се характеризира с чести промени в данъчните правила, включване на нови данъци и най-вече с практиката на широкото използване на системата на данъчните облекчения, които водят до фаворизиране на определени групи данъкоплатци и то, като правило, най-богатите – за разлика от общоприетата практика облекченията да се отнасят до най-бедните групи данъкоплатци.

Обект на изследване е данъчната политика на йорданската икономика, а **предмет** – нейната институционална и инструментална структура. Изследването се основава на аналитичния и дескриптивен **научен подход**, съчетани с исторически, сравнителен и нормативен анализ на процесите в развитието на данъчната политика.

1. Институционална организация на данъчната политика

Предвид сравнително късното икономическо институционализиране на йорданската икономика, данъчните държавни служби се формират през 50-те години на 20-и век със създаването на Службата за подоходни данъци. Тя е създадена със Закон № 50 през 1950 г., като с приемането на няколко допълнения към закона се цели данъчното законодателство да следи и адаптира промените в икономическото и социалното развитие на страната през различните периоди от време. Последните промени датират от 2003 г., 2010 г. и 2019 г., когато подоходният данъчен Закон № 57 от 1985 г. е допълнен и прецизиран, а последните данъчни промени от 2010 г. и 2019 г. засягат корекциите при данъчните изключения и привилегии и въвеждат нови данъци.

През 2004 г. двата основни отдела на данъчната служба – отделът за подоходни данъци и отделът за данъците по продажбите се обединяват под общото наименование отдел за подоходни данъци и данъци по продажбите, като реорганизацията е публикувана в Държавен вестник № 4672 от 16.08.2004 г. Данъкът върху продажбите възниква като акцизна такса през 1926 г. и преминава през различни стадии и форми, за да достигне настоящия си вид и форма, близка до международно приетия и прилаган данък върху добавената стойност или ДДС, с приетия през 2000 г. Закон № 36. Така дейността на Данъчната служба в Йордания се регулира от действието на два основни данъчни закона – Закон за подоходните данъци и Закон за данъка върху продажбите.

Законът за подоходните данъци е също обект на редица изменения и поправки с цел създаването на подходящ инвестиционен климат, прозрачност и яснота, и в същото време финансова и парична стабилност. Йордания е една от първите държави в региона, която прилага концепцията за самоопределянето на данъците – концепция, легитимирана със Закон № 34 от 1988 г. Що се отнася до данъка върху продажбите, страната се отказва от идеята за акцизен данък като производствена категория и се ориентира към потребителския данък като първа стъпка през 1994 г., включвайки както производителя, така и вносителя. Последва втори етап в развитието му като през 2001 г. данъкът включва и другите участници в търговската дейност. Законодателно държавата се е стремяла да отчита както новите глобални тенденции в данъчното облагане, така и постигането на честност и справедливост между всички участници на пазара, да стимулира инвестициите и да намали ефекта от двойното данъчно облагане. Този стремеж се изразява в чести и активни промени и поправки в законодателството, които да го адаптират към глобалните и националните проблеми на развитието. Оттук основната визия на данъчните служби е да повишава ефективността и компетентността си и да търси създаването на модел за достигане на оптимизация на данъчните приходи, подобряване на инвестиционната среда и облекчаване на задълженията на данъкоплатците в страната.

Данъчната служба си поставя като основна мисия да повиши ефективността и компетентността си при изчисляването и събирането на данъците и да реализира националните цели чрез самооценката на данъкоплатците, опростяването на данъчните техники и борбата с такива явления като избягване на данъците, както и да повиши качеството на услугите, свързани с данъкоплатците.

Целите на данъчните органи са свързани с: управление на процеса на събиране на данъците и свързаните с него процедури чрез разпространение на необходимите знания; повишаване на данъчната култура на данъкоплатците чрез

информирането им за техните права и задължения; ограничаване на укриването на данъци; ревизия, оценка и осъвременяване на данъчната политика по отношение на подоходния данък, данъка върху продажбите и данъка добавена стойност.

Данъчната политика в Йордания се счита за един от най-важните елементи на фискалната политика, а целите ѝ са основната рамка, определяща перспективите на икономическата политика на страната. Основните цели се свеждат до: осигуряване на бюджета с необходимите приходи за финансиране на публичните разходи, стимулиране на спестяванията и инвестициите, положително влияние върху потреблението и ценовата стабилност, както и осигуряването на справедливост и социално равенство чрез преразпределителните процеси от страна на държавата. Данъчната политика се фокусира върху осигуряването на баланс между данъчните власти и правата на данъкоплатците, което изисква службата да осигури качествени данъчни услуги и да подобри взаимоотношенията с данъкоплатците. Имайки предвид посочените цели, може да се обобщи, че през последните години данъчната служба е осигурила по-високи темпове на събираемост на данъците в сравнение с темповете на икономически растеж. Тези резултати се дължат главно на: 1. Разширяването на данъчната основа чрез включването на сектори, които бяха освободени от данъци, например фиксираните данъци в транспорта и вноса, както и намаляването на бюрокрацията при регистриране на данъка върху продажбите. 2. Активизирането на информационния контрол за намаляване на укриването и неплащането на данъци. 3. Прилагането на принципа за самооценка на данъчните задължения, което засили доверието между службата и данъкоплатците и драстично намали случаите на данъчни съдебни искове.

Налице са и редица постижения през последните години. Данъчната служба се счита за една от най-успешните държавни институции с четвъртото си място в надпреварата за наградата на Крал Абдула за високи постижения в държавното управление през 2003 г. и 6-то място на отдела за данъци върху продажбите в националната класация за професионални компетенции. Службата е притежател и на някои международни отличия – наградата на ООН за държавно управление и наградата на шейх Мохамед Бин Рашид Ал Мактоом за отлично управление. Сред най-значимите постижения на службата са: 1. Качество на персонала на службата – 746 служители са висшисти с бакалавърска, магистърска и докторски степени, които съставляват 50,9% от общия персонал. 2. Данъчната служба е една от първите държавни институции, въвела компютърното обслужване, като във времето то непрекъснато се усъвършенства и

обновява. 3. Службата насърчава работата на своите служители в екип, с цел икономии на време и по-голяма прозрачност на извършваните услуги. 4. Учредяване на частна фирма за връщането на данъци на пътници и туристи, с което се стимулира развитието на туризма в страната. 5. Разширяване на социалните отговорности на службата чрез организирането на ежегодни безплатни курсове и публикуването на брошури и други материали на арабски и английски език, повишаващи данъчната култура на населението. Разширяване и укрепване на връзките с университетите чрез организирането на студентски стажове, лекции, семинари и дискусии с младежи, които проявяват интерес към дейността на службата. 6. Учредяване на Дирекция за големите данъкоплатци, която осигурява всякакви услуги – административни, технически, информационни и др. и по този начин улеснява най-значимите си клиенти.

2. Особенности на инструменталната структура на данъчната политика в Йордания

Една от най-характерните страни на данъчната политика в Йордания е силното присъствие на данъчни облекчения, които, независимо че могат да бъдат силен стимул в поведението на икономическите субекти, са и източник на значителни пропуснати ползи за държавния бюджет и публичните услуги в страната.

Програмите за данъчни облекчения включват преференциални данъчни кредити, данъчни намаления, данъчни изключения и преференциални данъчни ставки в подкрепа на различни икономически субекти, институции и държавни политики. Някои от програмите помагат на данъкоплатците да увеличат инвестициите си, да рекламират икономическата си дейност, да стимулират чуждите компании да инвестират в икономиката на страната, докато други им съдействат да субсидират и да подкрепят развитието на селското стопанство.

Неефективното използване на програмите за данъчни облекчения е сериозен проблем за държавата от гледна точка на финансовата стабилност и икономическата прозрачност на икономическата политика. Те представляват значителен дял на невидими (скрити) разходи извън държавния бюджет и са алтернатива на бюджетните цели за разпределение на държавните разходи по функции, сектори и икономически групи, осигурявани от данъчните постъпления. Ако бюджетните средства могат да бъдат оценявани след всеки бюджетен цикъл и съответно одобрявани, коригирани или дори стопирани по време на бюджетния процес, данъчните облекчения трудно могат да бъдат оценени от гледна точка на тяхната ефективност, след като веднъж са приети и одобрени чрез съответните закони.

През 2010 г. йорданското правителство предприема решителни мерки за данъчно реформиране с цел разширяване на данъчната основа и увеличаване на данъчните постъпления. Позитивните ефекти от промените в отделните закони дават своите положителни резултати, но мобилизацията на данъчните приходи е все още до голяма степен под влиянието на предизвикателствата на многобройните данъчни стимули, съдържащи се в данъчното законодателство на страната. Така например подоходният данък, който се счита за един от основните данъци в страната, формира само 5,2% от всички данъчни постъпления. Тук законът допуска значителни семейни облекчения за глави на семейства, които имат доходи осем пъти по-високи от средния доход в страната, докато получателите на средни доходи са подложени на данъчни задължения.

Корпоративният данък допринася за 15,8% от данъчните постъпления, но законът, който го регулира, допуска многобройни стимули и данъчни облекчения, представляващи една от основните причини за ниския дял на този данък в общите данъчни приходи. Резултатите от едно изследване, поръчано от Министерството на финансите през 2002 г. сочат, че пропуснатите ползи от данъчните стимули през 2000 г. възлизат на 210.6 млн. йордански динара (JOD) или 3,5% от БВП, или 10,7% от държавните разходи в страната. Изследването отчита влиянието на данъчните облекчения върху четири категории закони – подоходни данъци (лични и корпоративни), общ и специален данък върху продажбите, търговски мита и данък имущество.

За 2019 г. правителството предвижда допълнителни облекчения, отнасящи се до физическите лица и техните семейства в размер от 10 000 до 20 000 JOD годишно, като тези облекчения ще важат до 2020 г., но в по-малък размер 9 000 – 18 000 JOD годишно. След 2020 г. всяко физическо лице ще получи още 1 000 JOD допълнително облекчение, като това се отнася и до съпругата, и максимум до три деца, които средства следва да покрият лихвите за медицински, образователни или жилищни заеми. Тези облекчения следва да бъдат доказани с необходимите документи. От облекченията могат да се възползват и неместни жители (резиденти), само в случаите, когато издържат семействата си в страната. Лица със специални потребности имат правото на 2 000 JOD необлагаем доход годишно.

Данъчната ставка при подоходните данъци е прогресивна и сегментирана в шест нива – 5%, 10%, 15%, 20%, 25% и 30%, съответно за доходни нива до 5 000, 10 000, 15 000, 20 000, 100 000 и над 100 000 JOD. От 01.01.2019 г. домакинства с годишен доход над 200 000 JOD ще заплащат допълнително 1% национален приносен данък с цел погасяването на публичния дълг в страната. Ако

се приемат аргументите на А. Ман и Р. Бърк, че „данъчните облекчения са инструмент за постигането на различни държавни цели“, към тези цели могат да се посочат: икономически растеж, социална справедливост, икономическа и административна ефективност. Независимо от редицата предимства, в много от случаите, негативните ефекти превъзхождат позитивните и общият баланс от прилагането им е по-скоро против, отколкото за данъчните облекчения. На първо място, данъчните загуби или пропуснатите ползи от несъбраните данъчни постъпления ощетяват държавния бюджет и намаляват възможностите за финансиране на публичните услуги. Не без значение е и обстоятелството, че за разлика от бюджетните постъпления, които могат да се регулират в зависимост от конюнктурата в икономиката, данъчните облекчения са чиста загуба за обществото, макар и допълнителна икономическа полза за отделни лица или групи. На последно място, практиката в отделните държави показва, че като правило, данъчните облекчения по-често облагодетелстват по-имотните данъкоплатци в сравнение с по-малоимотните и по този начин създават условия за нарастването на социалната диференциация и поляризация на доходите в обществото.

Данъчното законодателство в Йордания съдържа закони, които пряко или косвено осигуряват данъчни стимули. Освен най-важните закони – този за подоходните данъци (последно изменен през 2009 г. и 2019 г.), общият данък върху продажбите (2009 г.), митническият закон (1998 г.) и законът за строителството и земята (1998 г.), са приети и други закони от по-специфичен характер. Към тях се отнасят: Корпоративен закон за свободните икономически зони от 1994 г., Корпоративен закон за йорданските промишлени предприятия от 1985 г., Закон за стимулирането на инвестициите от 1995 г. и неговото допълнение от 2000 г., стимули във връзка с квалифицираното инвестиционно зоново споразумение между Йордания и Израел, Закон за икономическата зона в Акаба от 2002 г. и Инвестиционният закон от 2003 г.

Закон за личните и корпоративните доходи. Стандартът за изчисляване на личния и корпоративен подоходен данък се определя от съществуващата данъчна основа, данъчните ставки, данъчната единица, времето и равнището на инфлация при изчисляването на дохода. Стандартът включва и мерки за редуциране или избягване на двойното данъчно облагане, признаване на разходите, свързани с бизнеса, както и отписването на загубите за определен период от време. Стандартът се отнася и за имунитета на краля и правото му да не бъде облаган с данъци. Преди данъчната реформа от 2010 г. с личен подоходен данък се облагат физически местни лица, придобили доход в страната или извън нея, за едногодишен период, по две възможни данъчни скали – 7% за годишен доход

до 12 000 JOD и 14% над този доход. Загубите важат до пет години, като за данъчна основа се взема доходът в номинално изражение, а не спрямо равнището на годишната инфлация. Изключения се правят за дипломати – на реципрочна основа, за доходи от чужди държави, които вече са обложени с данък, и за кралски или държавни институции, които осигуряват публични услуги. Настоящата нова скала, коментирана по-горе, диференцира домакинствата в шест отделни данъчни групи, което засилва данъчната прогресия и е фактор за увеличаването на данъчните приходи.

Стандартът за **корпоративния данък** взема за основа дохода по балансовите отчети на фирмата в рамките на три данъчни ставки – 14% за болшинството от фирмите, 24% за комуникационни, финансови и застрахователни фирми и 30% за банките. През 2015 г. стандартният корпоративен данък се увеличава от 14% на 20%, докато този за останалите сектори остава на същото равнище. За периода 2019-2023 г. се предвижда корпоративната ставка в промишлеността да намалее средно до 15%, а в такива отрасли като фармацевтика и производство на облекло да спадне до 10%. Предстои постепенно ежегодно повишаване на процента на ставката до възвръщането ѝ отново на равнище 20% през 2024 г. От 01.01. 2019 г. компаниите се облагат с нов, допълнителен данък, наречен „национален приносен данък”, който варира от 1% до 7% и ще бъде събиран от данъчните власти за погасяването на публичния дълг. За банките неговото равнище е 3% или общото корпоративно облагане става 38%. За електрическите и енергийните компании данъкът е също 3% или общото корпоративно бреме е 27%. За добивните компании равнището е най-високо – 7% или общо 31% корпоративен данък. Финансовите компании се облагат с 4% допълнителен данък или общо 28%, докато за телекомуникациите и застрахователните компании ставката е 2% или общо 26% корпоративен данък. Най-ниска е ставката за фармацевтиката, облеклото и другите промишлени компании – 1%, който, прибавен към основната ставка, определя общо 11% за фармацевтиката и облеклото и 16% за останалите промишлени отрасли.

Съществуват 33 изключения, които се отклоняват от изискванията на стандарта, и по този начин се отнасят до данъчните облекчения. Пример е данъчното приспадане от brutния доход, съгласно член 4 от данъка върху доходите от 2009 г., на суми, валидни както в други държави като църковни дарения, доходи на незрящи или с физически увреждания, така и специфични такива като печалби и доходи от акции, дивиденди за физически лица. Член 6 от същия закон освобождава от данъци годишен доход от селскостопанска дейност в размер на 75 000 JOD, което за йорданската икономика представлява значителна загуба от

пропуснати ползи за бюджета. Друг пример е данъчното намаление на brutния доход, като по-голямата част от тези намаления са свързани с производствените разходи или други съображения на държавата. От гледна точка на пропуснати ползи най-типично е намалението по член 9 от подоходния данък, според което от brutния доход се изваждат 12 000 JOD за всеки данъкоплатец и още 12 000 JOD за неговите наследници. Това данъчно облекчение важи за данъкоплатци, чийто доход е осем пъти по-голям от средния за страната и които представляват едва 6% от цялото население. Данъчно приспадане е и част от дохода, дарен на различни организации с идеална цел или публични институции, съгласно член 10 от Закона за подоходния данък.

Данъчните ставки на корпоративния данък са диференцирани по отрасли. Най-привилегировани са добивната промишленост, хотелите, болниците, транспортът, строителството и електроенергията, чиито печалби се облагат с данък от 14%. Търговията, средствата за съобщения и застрахователните компании плащат данък от 24%, докато банките и останалите финансови институции се облагат с 30% данък. Компаниите ползват и кредитни облекчения, които дават възможност за изключването на част от кредита при крайното данъчно облагане. Тук е важно да се спомене, че ако приспадането на един долар от данъчното задължение води до спестяването на няколко цента, то при кредитните облекчения всеки един долар приспаднал данък има за резултат един долар данъчни спестявания.

Многообразната система на данъчни облекчения осигурява и инвестиционни стимули за различни отрасли (банки и финансови институции) или дейности (покупко-продажба на недвижима собственост). Тези стимули се регламентират не само чрез Закона за подоходния данък, но и от други данъчни закони – Закон за йорданската промишлена корпорация от 1985 г., Закон за инвестиционните стимули от 1995 г. и неговите допълнения от 2000 г., Корпоративния закон за свободните зони от 1994 г. и Закона за икономическата зона Акаба от 2002 г. Според тези закони печалбите от доходи и социални услуги в икономическите зони са освободени от данък за период от първите 12 години при стартирането на бизнеса. Допълнително чистите печалби от износа са изцяло освободени от данъци. Най-значителни са данъчните облекчения за проекти в сектори, посочени от Закона за инвестиционните стимули – селско стопанство, хотели, болници, морски и ж.п. транспорт, възстановителни и оздравителни центрове, транспорт и разпространение на вода, газ и нефт, научно-изследователски и приложни центрове за развитие. Съгласно член 7 на закона, доходите в тези дейности се ползват с 25%, 50% и 75% данъчни облекчения за пери-

од от десет години в зависимост от категорията А, В или С, към която принадлежат. Не случайно оценявайки йорданската програма за данъчни стимули, авторите на изследването Д. Чен, Дж. Минц и Г. Афрам посочват, че „програмата е твърде комплицирана и неефективна, формулирана върху силно селектирана основа на сектори, региони, условни фактори и продължителност, за да е в състояние да осигури необходимото стимулиране на икономиката“. Тези данъчни икономии не само генерират финансови пропуснати ползи или реални загуби за държавата, но подобни стимули влошават инвестиционната среда за дълъг период, подавайки сигнали за несигурност, колебания и неравносйно третиране на чуждите инвеститори.

Обобщавайки данъчните облекчения, осигурени от Закона за подоходния данък и останалите съпътстващи го закони, се налага изводът, че той дава възможност за най-значителни данъчни облекчения и засяга големи групи от населението и редица сектори в икономиката. Целите, които се преследват, засягат инвестиционни, административни и социално-икономически мотиви, които се реализират трудно и недостатъчно ефективно. Най-облагодетелствани от данъчните облекчения са най-богатите домакинства в страната, които съставляват едва 6% от населението.

Втори по значение от гледна точка на данъчните облекчения е **общият данък върху продажбите**, който е предназначен да улесни използването на производствените фактори и производителите. Този данък се прилага за продажбите на стоки и услуги на всички етапи от производствената верига. Данъчните кредити позволяват възстановяването на данъка, платен за производствените фактори, и по този начин данъкът се заплаща единствено върху новосъздадената стойност на продукта. Единственият данък, който не се възстановява, е данъкът, събиран от крайните потребители, така че този данък е данък върху крайното потребление. Стандартната данъчна ставка по този данък е 16% и тя е валидна за стоки и услуги, потребявани вътре в икономиката, т.е. местни и вносни стоки и услуги. Отделно от правилото, законът предвижда и други данъчни ставки, различни от стандартната, които се отнасят до девет специфични групи стоки. Тук се включват групи стоки с нулева данъчна ставка, напълно освободени от данък и стоки и услуги, облагани с 4% данък.

Митническите такси представляват 9,2% от данъчните постъпления или близо половината от приходите в сравнение с практиката от преди десет години. Подобна тенденция отразява процесът на непрекъснато намаление на митническите тарифи в съответствие с принадлежността на страната към политиката на Световната търговска организация за либерализация на световната търго-

вия. Съгласно приетия през 1998 г. Закон за митническите тарифи, съществува система от диференцирани мита, която се възприема за национален стандарт. Изключения от правилото се отнасят до личните подаръци, ползваните стоки и домакинското обзавеждане (с изключение на автомобилите), внесени от местни лица, постоянно пребиваващи в страната и тези изключения се приемат като част от стандарта, а не като данъчно облекчение.

Данъчните изключения тук се възприемат като пропуснати ползи от вносните облекчения, регулирани от Закона за митническите тарифи, специалните търговски споразумения, решенията на министър-председателя, Корпоративния закон за икономическите зони и Закона за икономическата зона Акаба. По-важните данъчни облекчения се отнасят до: 1. Нулевото данъчно облагане, което има за цел да стимулира инвестициите и да даде възможност на йорданската промишленост за по-висока конкурентност. То се отнася до вноса на капиталови стоки – машини, съоръжения, транспортни средства, промишлени суровини и междинни стоки за износ. 2. Редуцирано (намалено) данъчно облагане, което подразделя икономиката на три зони за развитие (А, В и С), в чиито рамки вносните капиталови стоки се изключват от митническите тарифи за първите три години от функционирането на бизнеса. 3. Според специалните споразумения, митническите тарифни облекчения възникват във връзка с износните стимули, осигурени от закони, различни от Закона за митническите тарифи и споразуменията за икономическите зони. Най-голямата икономическа зона в Йордания е зона Зарка, като е важно и значението на Сахабската промишлена зона, международното летище Кралица Алиа и специалната зона Акаба. Стоки, които се изнасят или внасят през тези зони, са освободени от износни или вносни мита с изключение на стоките, реализирани на местните пазари. Промислени стоки, произведени в тези зони, се ползват с намалени данъчни такси, които зависят пропорционално от стойността на местните ресурси и производствените разходи. Предвидени са и митнически облекчения в редица други случаи и сфери – например внос на оръжие в Йордания, гориво, части и други подобни, нужни за кораби и самолети в или извън страната, спортно и научно оборудване, получено като награда, медицински и образователни материали, необходими за училища за проблемни деца, включително и транспорт, дарения и подаръци за джамии и църкви и други религиозни организации с нестопанска цел.

Данък върху недвижимата собственост – годишна такса собственост и трансферна такса е също данък, който подлежи на данъчни облекчения. Негова основа е годишната рентна стойност на всички жилища, търговски и промишлени сгради, както и свободната и неизползвана земя. Три отделни вида данък

определят стойността на данъка върху недвижимата собственост – данък местна собственост от 10%, данък замърсяване – 3% и образователен данък от 2%. Всяко отклонение от стандартната данъчна ставка от 15% се счита за данъчно облекчение, като тук не се отнасят данъчните облекчения за Краля и държавата, чиито имущества са освободени от данък, както и промоционалните данъчни намаления за по-ранно плащане на данъците и освобождаването от двата елемента – таксата за замърсители и образователната такса върху данъка за пустеещите земи. Данъкът върху недвижимата собственост се регламентира от три закона – Закона за строителството и земите от 1954 г., Закона за образователното данъчно регулиране от 1988 г. и Публичния закон за замърсяването от същата година. Последният данък върху собствеността е въвеждането на трансферната такса, която се свързва със сделките, касаещи търговията с недвижимо имущество.

Данъчните облекчения, свързани със Закона за недвижимата собственост се отнасят до: 1. Освобождаването от местен данък за собственост на определена категория сгради – църкви, училища, приюти, държавна собственост, съгласно член №13 на Закона за строителството и земите. Тъй като законът не е обвързан с останалите два закона, данъчното облагане на всеки един вид собственост се подлага на допълнително уточняване и това прави данъчната процедура твърде сложна и нестандартна. 2. Намалена данъчна ставка, по-ниска от 15%, се прилага при данъка върху пустеещите земи. Нейният размер се изчислява на основата на пазарната (капиталова) стойност, която след това се „декапитализира“ (редуцира) с размер от 2% от годишната рентна стойност. На практика пустеещите земи се облагат с данък от 0,04% от изчислената рентна стойност. 3. Данъчни амортизационни отчисления. Всички данъкоплатци, собственици на земя, се ползват от 20% амортизационни данъчни облекчения, независимо от времето (годността) на придобитата собственост. Единствено в случаите, когато собствеността е придобита преди 1974 г., процентът на амортизационните данъчни облекчения нараства. 4. Данъчно намаление се предвижда и за сгради, които не се използват. Данъчното облекчение е в размер на 50% с условието, че сградата не е ползвана през по-голямата част от годината. 5. Пазарни стимули за недвижимата собственост. С цел съживяване на икономиката и стимулирането на пазара на недвижима собственост, с решение от 05.05. 2009 г. на Министерския съвет, трансферната такса е намалена от 19% на 4.5%. Първоначално решението се отнася до период от една година, но впоследствие този срок се увеличава до м. март 2011 г. Намалението не засяга единствено търговията с жилища, чиято площ надвишава 150 кв.м. и то в случаите, когато сделката с дадена собственост е повече от една.

Данъчните облекчения във връзка с данъците върху собствеността се отнасят и за имущество в страната на други държави – посолства, консулства и др., археологични находки, собственост на местни и чужди спортни, културни и социални клубове, собственост на легитимни политически партии и незавършени сгради, които данъчно се третираат като пустеещи земи.

Изследване на пропуснатите ползи от съществуващата система на данъчни облекчения в йорданската икономика чрез прилагането на един от трите възможни методи, този на пропуснатия доход (Foregone Revenue Method), се основава на последващо изчисляване на стойността на пропуснатите приходи в държавния бюджет, като се следва единствено данъчният стандарт и се елиминират легитимните данъчни изключения. Данните, които изследването използва, се отнасят за финансовата 2010 година, като получените резултати в голяма степен отразяват ситуацията в страната и през следващите години.

Размерът на пропуснатите ползи за бюджета възлиза на общата стойност от 2 830.3 млн. JOD, което представлява 14,5% от номиналния БВП на страната. В структурно отношение е по-голям дялът на загубите по линия на преките данъци – 1 689.1 млн. JOD или 8,6% от БВП, в сравнение с косвените данъци – 1.141.2 млн. JOD или 5,8% от БВП на страната. От групата на преките данъци най-уязвим по отношение на данъчните облекчения е личният подоходен данък, загубите от който възлизат на 1 450.6 млн. JOD или 7,4%. В структурата му преобладават личните и семейни данъчни приспадания, чиято величина възлиза на 1 188.6 млн. JOD или 6,1% от БВП. По-малко е значението на данъчните икономии от капиталови доходи – 261.3 млн. JOD или 1,3% от БВП, спонсорство и дарения, доходи от селското стопанство – 0.1 млн. JOD или 0,0005% от БВП, износни облекчения – 0.11 млн. JOD или 0.001% от БВП.

Изключенията на данъка върху корпоративния доход са лишили държавния бюджет от 40 млн. JOD или 0,2% от БВП, като тук влизат икономии от данъци на селскостопанските производители, данъчни облекчения за обществени организации и фирми с нестопанска цели и данъчни облекчения по Закона за стимулиране на инвестициите. Третият вид пряк данък – данъкът върху недвижимата собственост, е потенциално намален с 198.1 млн. JOD или 1% от БВП. Тук най-голямо е наличието на данъчни икономии от трансферни такси – 150 млн. JOD или 0,8% от БВП, а то е по-незначително при местните такси – 41.3 млн. JOD или 0,2% от БВП.

Пропуснатите ползи от косвените данъци идват основно по линията на общия данък върху продажбите – 405.4 млн. JOD или 2,1% от БВП, вносните данъци – 428.6 млн. JOD или 2,2% и митническите такси – 307.2 млн. JOD или 1,6% от БВП.

Резултатите от различни проучвания сочат категорично, че съществуващото данъчно законодателство в Йордания е твърде усложнено и бюрократизирано, като към основните данъчни закони са приети редица поправки, допълнения и промени, които облагодетелстват значителни групи от населението за сметка на обществения интерес и публичните финанси. Най-натоварен с данъчни изключения е личният подоходен данък който е особено щедър към най-високодоходните и не толкова към останалите – средно- и нискодоходните домакинства. През последните години се забелязва устойчивата тенденция за намаляване на данъчните постъпления по този данък, който все повече се превръща в сърцевина на проблемите в данъчната политика на страната. Близко 94% от данъчната основа на закона е подронена от данъчни изключения, което го превръща в неефективен, непродуктивен и антисоциален.

Вторият най-значителен източник на данъчни икономии идва по линията на изключването или нулевото облагане на редица стоки и услуги в икономиката съгласно Общия данъчен закон за продажбите. Много от поправките към закона следва да бъдат внимателно оценявани и коригирани в случаите на необходимост, като тук отрицателен фактор за ефективността на закона е неговата непрекъсната промяна, която дезинформира данъкоплатците и обърква тяхното адекватно и лоялно данъчно поведение.

Проблеми възникват и в областта на данъчните стимули, осигурени чрез различни канали – закони, държавни служители, групи по интереси, които ерозират данъчната основа и съответно намаляват данъчните приходи. Данъчните стимули имат подчертано краткосрочно значение и не са приоритет за сериозните стратегически инвеститори в икономиката. В дългосрочен план тяхното значение сериозно отслабва, като това важи особено за данъчните облекчения по линията на данъка върху недвижимото имущество. Тук данъчните приходи биха могли да нараснат значително при една реална пазарна оценка на собствеността.

Анализът на данъчната политика очертава и някои препоръки, свързани с усъвършенстването на данъчното законодателство и политика, които да повишат данъчните приходи в бюджета и да икономизират данъчния процес, повишавайки неговата прозрачност и ефективност. Идеите, които се предлагат, са конкретни и касаят промени в основните данъчни закони, допринасящи най-много за размера на данъчните приходи в бюджета. Така например Законът за личното подоходно облагане следва да увеличи данъчната ставка и данъчните скали, като ограничи данъчните облекчения единствено за домакинствата, чиито доходи не надвишават 12 000 JOD годишно (6 000 JOD за главата на дома-

кинството, 4 000 JOD за съпруг/а и по 200 JOD за децата, като сумата не може да надвиши 2 000 JOD.) Що се отнася до данъчните облекчения за доходите от селското стопанство, държавата следва да определи годишен минимум, над който допълнителните доходи се облагат съгласно общите правила. Необходимо е и въвеждането на стандартното данъчно облагане на капиталовите доходи, които трябва да се разглеждат като обикновени доходи.

Корпоративното данъчно облагане следва да бъде освободено от данъчни стимули, а изключенията да засягат единствено доходите на нестопанските организации.

Общият данък върху продажбите също се нуждае от ревизия, ориентирана към съкращаването на данъчните облекчения. Нулевата данъчна ставка следва да се отнася единствено до износа, като силно се ограничат и данъчните изключения в редица отрасли и дейности. Предвид факта, че текущата намалена данъчна ставка има твърде широка основа, е необходимо тя да се отнася до поограничен кръг от стоки от първа необходимост, характерни за потреблението на нискодоходните домакинства.

Изключенията при митническите такси следва да се прецизират и силно да се ограничат, като специалните изключения, на основата на решенията на Министерския съвет да се преустановят.

Данъкът върху недвижимата собственост също трябва да се ревизира в посока на увеличение на данъчната ставка за пустеещите земи, остойностяването на собствеността на основата на пазарната оценка и елиминирането на 20% амортизационна вноска. Необходимо е и консолидирането на данъчните изключения на трите елемента на данъка – местен данък, данък върху замърсяването и образователния данък, които понастоящем дори се изключват.

Инвестиционните стимули следва да избягват фаворизирането на определени отрасли за сметка на други и да консолидират програмата за стимули в посока на нейното еднакво и равнопоставено отношение към различните видове инвестиции.

Заклучение

Анализът на институционалната и инструменталната структура на данъчната политика в Йордания дават основание за формулирането на някои основни изводи и констатации. **Първо.** Институционалната организация на данъчните служби в Йордания има своите традиции и опит още преди националното обособяване на държавата и получаването на статут на суверенен и независим международен субект. Принадлежността ѝ като мандатна територия под опека-

та на Великобритания дава възможност за формирането на ефективни и работещи държавни институции, в т.ч. и данъчни, които организират своята дейност в съответствие с тази в останалите развити държави в света. След получаването на политическа и административна независимост през 50-те години на 20 век, държавата осъществява плавно и безболезнено трансформиране на институционалното развитие в посока набелязване и формулиране на националните приоритети, подмяна на кадровия потенциал с местни високо образовани специалисти и търсене на оптимална организационна структура на данъчните звена, която да максимизира данъчните приходи в бюджета, без това да накърнява икономическите стимули на данъкоплатците. Във времето данъчните институции приемат определени промени, като реформират отделни данъчни звена, но тази промяна е епизодична и тя не влияе върху стабилността и устойчивостта на данъчната организация като цяло. **Второ.** Ако институционализирането на данъчната политика върви плавно и равномерно във времето, формирайки обществено доверие и респект сред населението, инструменталната компонента на данъчната политика очертава в голяма степен представата за колебливост и непоследователност предвид честите промени в законовата база, данъчните ставки и включването на нови данъци в данъчната система. Прилагането на всеки един данък се легитимира от много и различни данъчни закони, което пречи на данъкоплатците да се информират своевременно за евентуални промени и да могат да защитят правата си в случай на необходимост. Данъчните ставки са също обект на непрекъснати промени и тенденцията е обратна на тази, наблюдавана в останалите държави. Вместо да се намалят и универсализират, данъчните ставки в йорданската икономика се увеличават и диференцират. Изменението е дори на годишна основа, което още повече затруднява данъкоплатците в прогнозиране на данъчното им поведение и най-вече неговото оптимизиране. Въвеждането на нови данъци, дори и в не особено големи размери, влияе върху данъчното бреме, като допълнително ограничение тук се явява и диференцирането им спрямо данъкоплатците. **Трето.** Най-отрицателно е въздействието на данъчните облекчения, широко използвани в практиката на йорданската данъчна политика. Облекченията засягат широки групи данъкоплатци, което е в разрез с едни от основните принципи на данъчното облагане – принципа на справедливостта и равнопоставеността на данъкоплатците. Много често облекченията засягат най-богатите домакинства, докато по принцип, доколкото са елемент на данъчната политика, те би следвало да засягат най-нискодоходните групи домакинства. Поради временния си характер, данъчните облекчения формират краткосрочни стимули за тези, към които са насочени, и ги лишават

от дългосрочната перспектива за данъчна лоялност към държавните институции. Облекченията създават усещането за фаворизиране на едни групи за сметка на останалата част от обществото, което лесно може да се трансформира в поведение на неплащане на данъци или укриването им. **Четвърто.** Негативният ефект от данъчните облекчения е свързан не само с влияние върху поведението на данъкоплатците, но и в макроикономически план – пропуснатите ползи за държавния бюджет и ограничените възможности на държавата да предостави необходимите публични блага. Измерването на тези пропуснати данъчни вземания със значителен процент от БВП е сериозен проблем на данъчната политика на страната, който следва да намери своето по-оптимално решение в бъдеще.

Литература

1. АБДУЛ, ХАРАБША (2016) Данъчната тежест и данъчният капацитет: аналитично изследване с приложение в Йордания. // Проучвания, том 24, №1.
2. АБУ НАСАР МУХАМЕД и др. (2002) Данъчното счетоводство между теория и приложение на ДОД и данъка върху продажбите в Йордания, Отдел библиотеки и документация, Аман.
3. АЛ-КАТАУНА и др. (2008) Данъчно счетоводство, изд. Уаил, Аман.
4. ЕЛТОНИ, М., НЕЙГИ (2002) Детерминантите на данъчното бреме в арабските страни, Арабски институт по проектиране, Кувейт.
5. КИТАНА, ХЕЙРИ МУСТАФА (1998) Фактори, влияещи върху данъчните приходи в Йордания, Арабски институт за счетоводство, Аман.
6. УАДИ, МАХМУД ХАСАН, АЗАМ, ЗАКРИЯ АХМАД, (2000) Публичните финанси и финансовата система в исляма, изд. Мисра, Аман.
7. ХАЛИЛ, ХАМАД (2005) Данъчната структура в Йордания 1976 – 1986: данъчната тежест, данъчния натиск и данъчен капацитет, проучвания в Ярмук, том 5, № 3.
8. AARON, H., and GALE, W., (1999) Economic Effects of Fundamental Tax Reforms. Brooking Institution Press.
9. BUCOVETSKY, S., (2017) Asymmetric Tax Competition. // Journal of Urban Economics, № 30.
10. CHEN, D., and MINTZ, J., and AFRAM, G., (2005) Reformulating the Tax Incentive Program in Jordan: Analysis and Recommendations Prepared for USAID-funded AMIR Project under Task Order N512-01-01.
11. DELOITTE, (2019) International Tax Jordan Highlights, Updated April 2019.

12. EUROSTAT & EUROPEAN COMMISSION (2009) Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway.
13. EUROSTAT, (2009) Taxation Trends in the EU, Brussels.
14. HARBERGER, A., (2001) The Incidence of the Corporate Income Tax. // Journal of Political Economy, Vol. 70.
15. KARRAS, D., FURCERI, D., (2009) Taxes and Growth in Europe // South-Eastern European Journal of Economics, Vol.7, № 2.
16. MANN, A., BUKE, R., (2010) El Gasto Tributario en Guatemala. Prepared for USAID-funded SEGIR Program under DAI Subcontract Agreement № 4153-00.
17. OECD (2005) Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue.
18. SANDFORD, C., (2000) Why Tax Systems Differ? A Comparative Study of the Political Economy of Taxation, Fiscal Publications, Bath.
19. USAID, (2011) Evaluating Tax Expenditures in Jordan, Final Report.
20. WILSON, J., D., (1999) Theories of Tax Competition. // National Tax Journal, Vol. 52.

TAX POLICY AS AN INSTRUMENT OF THE ECONOMIC ENVIRONMENT IN JORDAN

Nawwaf AL-FAIEZ

Abstract

The article is an attempt to analyze the institutional and the instrumental structure of the tax system in Jordan with the idea to evaluate it in accordance with the global tendencies in the other countries. Using the descriptive, comparative and the analytical approach the author concludes that from institutional point of view, the tax system is effective and rich in traditions. In contrast with institutional, the instrumental structure is still aside the common tendencies in the tax policy development, because of the frequent changes in the tax laws, the complication of the tax rates and most of all, the existence of a large number of tax reliefs that have a negative effect on the society in the form of lost benefits in the state budget, and on individual tax payers, who have difficulties in accepting the break down of some of the most important tax principles – the principle of the even tax status and the principle of the social justice.

Key Words: *tax policy, taxes, tax reliefs, institutional tax organization, instrumental tax structure.*