

МОТИВИ

Известно е, че съществуването на сива икономика влияе негативно върху конкурентоспособността на предприятията и изкривява пазара, като поставя в неравнопоставено положение участниците на пазара, давайки конкурентно предимство на лицата, неплащащи в пълен размер или отчасти дължимите от тях публични задължения. Освен това естествено наличието на това явление води до преки загуби на фиска от непостъпили дължими към държавата приходи, а оттам и на възможността за провеждане на държавната политика чрез извършваните публични разходи.

Всяка модерна приходна система има за цел събиране на публичните приходи при висока ефективност и ефикасност, като се основава в най-висока степен на доброволното спазване на закона. В тази насока в последните години са направени много и последователни усилия, състоящи се както във водената политика на намаляване на данъчно-осигурителната тежест и създаване на неутралност на приходната система, така и в съществено подобряване на администрирането на приходите от данъци и задължителни осигурителни вноски, чрез стимулиране на доброволното спазване при създаване на все повече улеснения за данъкоплатците – електронни услуги, опростени декларации, подобро обслужване и т.н.

Ключов елемент, обаче, за повишаване на ефективността и ефикасността при събирането на публичните приходи и стимулиране на доброволното спазване, е подобряването на качеството и ефективността от контролната дейност, управляването на риска от неспазване на законодателството и подобряването на капацитета за борба с данъчно-осигурителните нарушения и измами. Влиянието на този фактор се засилва и от наличието на световна икономическа криза, която неминуемо се отразява върху поведението на данъкоплатците при това в посока на стремеж за отлагане или направо избягване на заплащането на дължимото към фиска.

Считаме, че в настоящия момент следва да бъде отчетено постигнатото в областта на улесняването на данъкоплатците при изпълнение на техните задължения, като се засили още повече направеното в областта на контрола, който както вече бе посочено е ключов елемент при администрирането на приходите.

Направените предложения за изменения на законодателството се основават на дългогодишния опит и наблюдения върху поведението на данъкоплатците и по-особено на недобросъвестната част от тях или с други думи върху лицата, които по един или друг начин участват в сивата или направо „черната” икономика.

Основно изводите относно методите за избягване плащането на дължимите публични задължения показват наличието на няколко използвани от недобросъвестните лица способности, които поотделно или в комбинация помежду си водят до неплащане на публични задължения. Именно като средство за противодействие на тези способности са и направените законодателни предложения. Най-общо предложенията могат да се разделят по следния начин спрямо използваните способности за избягване:

I. Съсредоточаване на публичните задължения у лица, които не притежават и липсва вероятност в бъдеще да притежават активи, като по този начин се осуетява възможността за събиране на задълженията. Създаване на нови предприятия от едни и същи физически лица, въпреки наличието на неплатени публични задължения от други техни предприятия при доказано лошо управление на търговското предприятие. Разделяне на юридическото от фактическото управление на предприятията, като евентуалната отговорност (независимо дали административна или гражданска) се носи от лица с нисък социален статус и непритежаващи имущество. Отново се достига до невъзможност за събиране на задълженията, включително от трети отговорни лица.

Към настоящия момент съществуват много случаи, в които с цел избягване на данъчно облагане или възползване от данъчен кредит по ЗДДС, без да е налице правно основание за това, се ощетява фиска чрез извършване на преобразуване, учредяване на нови дружества и прехвърляния на предприятия, като задълженията се концентрират в лица, които не притежават активи. Задълженията при всички случаи възникват или остават в патримониума на лица, които нямат никакво имущество, чрез което да бъде извършено погасяване.

С оглед противодействие на този способ за избягване плащането на публични задължения са предложени няколко изменения на ТЗ и ДОПК които целят:

1. Препятстване на възможността на лица, които при доказано лошо управление на търговско имущество, т.е. обявени в несъстоятелност, да се възлага управлението на друго търговско предприятие. В тази връзка предложението се състои в ограничения на възможността за придобиването качеството на едноличен търговец, прокурист, управител на дружество с ограничена отговорност за лица, които са обявени в несъстоятелност или които са участвали в управлението на дружества, обявени в несъстоятелност, ако са останали неудовлетворени кредитори. Подобни защитни разпоредби действат по отношение на управителните органи на акционерните дружества. Приемането на тези предложения ще защити освен фиска и частните кредитори, които също биха могли да бъдат ощетени от лошото управление на длъжниковото имущество.

2. Разширяване на кръга на лицата, които отговарят като трети задължени лица за задълженията на юридически лица, като се добавят прокуристи, други търговски представители и въобще всяко лице, на което е възложено най-общо да управлява предприятието. Често срещано явление при недобросъвестните лица е, същите да се управляват и представляват от упълномощени лица, които не носят никаква отговорност за управлението на предприятието и евентуално извършените злоупотреби. В този смисъл действащата и в момента отговорност за управителите и членовете на органите на управление се заобикаля твърде лесно и на практика не води до поставената цел – събиране на задължението от съответното физическо лице.

3. Удължаване на седемдневният срок за информиране на НАП за предстоящо прехвърляне на предприятие или преобразуване по търговски закон на едномесечен и даване на възможност за налагане на предварителни обезпечителни мерки. Сега действащият 7-дневен срок не дава реална възможност за предприемане на контролни и обезпечителни действия по реда на ДОПК. Самият процес на преобразуване и прехвърляне на предприятие най-често е свързан със сериозна подготовка и извършване на правен и одитен анализ на дружеството или на предприятието, за да се стигне по преобразуване или прехвърляне. С оглед на тази практика по никакъв начин промяната в разпоредбата не би затруднила търговския оборот,. Следва да се отбележи и факта, че с приемането на промяната в много по-голяма степен ще бъде защитен интереса и на фиска С премахването на срок за уведомяване всеки продавач на предприятие или този който смята да преобразува дружество ще подаде уведомление, когато той си прецени, но ще получи удостоверение след едномесечен срок и едва тогава ще може да предприеме последващи действия за прехвърляне на предприятието или преобразуването в Агенция по вписването. Това от ще увеличи възможностите за предприемането при необходимост от страна на органите по приходите и публичните изпълнители на контролни мерки за ангажиране отговорността на прехвърлителя, съответно запазване на активите на предприятието, които да послужат за удовлетворяване на дължими публични задължения.

II. Укриване на обороти и скрито изплащане на заплати.

Ноторно известно е наличието на значителен търговски оборот, който не се отразява в отчетите и декларациите, а съществуването му позволява по-нататъшно скрито

изплащане на възнаграждения, най-вече на заплати. Често срещане явление е укриване на облагаеми доходи, чрез заеми.

1. Изменение в ДОПК, което да допусне извършване на ревизии за задължения за осигурителни вноски при условията на чл. 122 от ДОПК, т.е. определяне на размера на данъците и вноските чрез анализ на обичайната икономическа дейност. При наличието на условията за прилагане на особения ред за облагане, ако се установи че лицето се отклонява от стандартите и не може да се докаже кои точно работници и с какво точно възнаграждение за всеки от тях са полагали труд за съответния период, данъка върху дохода и осигурителните вноски следва да се определят въз основа на анализа на икономическата дейност и въз основа на стандартите без да се индивидуализират по отделни работници да се превеждат в републиканския бюджет и фонд „Пенсии” на ДОО.

2. Разширяване на хипотезите на приложимост на чл. 122 в някои случаи на разплащания в брой.

3. Даване на достъп до данните от кредитните досиета

Всеизвестен факт е разминаването между официалните отчети и декларации и, документите, които се предоставят за получаване на кредит. В правомощията на органа по приходите на основание чл. 12, ал. 1, т. 11 от ДОПК е да изисква от всички лица държавни или общински органи данни, сведения, документи, книжа, материали, вещи, извлечения по сметки, справки и други носители на информация, необходими за осъществяване на контролната дейност. С оглед на това, целесъобразно е в хода на извършване на проверка или ревизия органът по приходите да може да изисква, съответно да му бъдат предоставяни данни и документи от кредитното досие на лицето, въз основа, на които банката му е предоставила кредит.

III. Вътрешно организационни за НАП мерки, създаване на ротация и осигуряване на повече ефективност чрез гаранции за безпристрастност и обективност при извършване на ревизии.

В тази връзка се предлага изменение в ДОПК, в резултат на което при съответно оправомощаване от страна на изпълнителния директор на НАП ревизори от една териториална дирекция ще могат да извършват ревизии на задължени лица, регистрирани в друга такава. Подобна възможност е налице в областта на контрола, когато става въпрос за проверки за спазване на законодателството. Това е необходимо освен като антикорупционна мярка и мярка, осигуряваща обективност и избягване на възможни конфликти на интереси, и поради практическата необходимост в случаите, когато се извършват съвместни акции с други ведомства, да се създаде подходяща организация от формиране на съвместни екипи.

Част от направените предложения целят подобряване на нормативната уредба и облекчаване на процедурите.