

**ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО ЗАСТРАХОВАНЕ И  
ФИНАНСИ - СОФИЯ**

**ЛЕОНАРДО ЦВЕТЕЛИНОВ СТОЕВ**

**ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА  
КОНТРОЛА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И РАЗКРИВАНЕ НА  
ДАНЪЧНО-ОСИГУРИТЕЛНИ ИЗМАМИ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

върху дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор” по научна специалност „Счетоводство, одит и анализ”

**научен ръководител:**

**проф. д-р Али Вейсел**

**София**

**2020**

Дисертационният труд е обсъден и насрочен за защита от катедра „Счетоводство и одит“ при Висшето училище по застраховане и финанси (ВУЗФ) – София.

Разработката съдържа: увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература. Основният текст обхваща 146 страници. Към него са включени 12 таблици и 14 фигури. Използваната литература обхваща: 66 източника на български език и 26 на чужд език – на английски, немски и френски език. Използвани са и 83 източника от различни интернет страници. Преводът от чуждоезичните източници е извършен самостоятелно от автора. Общо са приложени 175 източника.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на дд.мм.2021 г. от ..... часа в зала ..... на ВУЗФ, на открито заседание на Научно жури, назначено със Заповед на Ректора на ВУЗФ.

Материалите по защитата са на разположение на заинтересованите лица в библиотеката на ВУЗФ – София.

## I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### 1. Актуалност на изследваната тема

Икономическите процеси в днешни дни се характеризират със своята все по-голяма динамичност. Отвореният достъп до европейските и световните пазари, поставя пред данъчната администрация в страната предизвикателството постоянно да усъвършенства своя контрол върху данъчната система. Това е необходимо поради все по-големите възможности от страна на данъчните субекти за злоупотреби. Трудностите в адаптацията на институциите се свързва със законодателните промени, случили се в България във връзка с приемането ѝ в Европейския съюз (ЕС) през 2007 г., както и множеството новости, налагани ежегодно в европейското законодателство.

**Актуалността** на темата се обуславя освен от посочените по-горе фактори, също така и от факта, че всеки данъчен субект постоянно се стреми към намаляване на своето данъчно бреме. В ръцете на данъчната администрация обаче е необходимостта да усъвършенства своя контрол и да прилага подходящи методи за установяване и превенция по отношение на тези данъчно задължени лица, които го намаляват по незаконосъобразен начин. Те могат да понижат своето бреме чрез „данъчни трикове“ и „данъчни измами“, като при първото са налице използвани от данъчните субекти съществуващи възможности в законодателството за намаляване на размера на дължимите данъци, а при второто е налице умишлено деяние и подвеждане на данъчната администрация за финансовата дейност на субекта, постигано чрез множество механизми като фиктивни сделки, манипулиране на финансовите отчети, плащане на възнаграждения от т.нар. „черни каси“ и др. Разбира се не бива да се ограничават данъчно-осигурителните измами единствено до стремежа, свързан с намаляване на данъчното бреме и укриване на осигурителни вноски. По оценки на Европейската комисия през 2017 г., количеството на неполученото ДДС от членовете на Европейския съюз е 137.5 милиарда евро, което се равнява на 11.2% от очакваните постъпления от ДДС в общността. За България размерът на неполученото ДДС е 625 милиона евро или 11.8% от очакваните ДДС приходи в страната, което се равнява приблизително на 1.4% от БВП.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> European Commission 2019 VAT gap report. Available at: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/tax-cooperation-control/vat-gap\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/vat-gap_en) [Дата на достъпа 05.11.2019].

## **2. Обект и предмет на изследването**

**Обект** на изследване на дисертацията е данъчно-осигурителният контрол, свързан със способността на институциите да разкриват и предотвратяват данъчно-осигурителни измами.

**Предмет** на изследването е възможността за усъвършенстване на контрола, във връзка с разкриването и превенцията на данъчно-осигурителните измами.

## **3. Изследователска теза**

**Основната теза** на изследването е, че чрез въвеждането на най-добрите европейски практики, при отчитане на българските специфики, ще се постигне усъвършенстване на контрола, свързан с превенцията и разкриването на данъчно-осигурителни измами.

## **4. Цел и задачи на изследването**

**Целта** на дисертационния труд е да се изследват законовите, организационните и методологическите проблеми, свързани с превенцията и разкриването на данъчно-осигурителни измами, за да се предложат насоки за подобряване на данъчно-осигурителния контрол в България.

Постигането на посочената цел изисква изпълнението на следните **задачи**:

1. Изследване теоретичната същност и характеристики на данъчно-осигурителния контрол, за да се установи необходимостта от него за функционирането на данъчно-осигурителните системи и разкриването на измами.
2. Изследване организацията на данъчно-осигурителния контрол в България, за да се установят проблемите, които намаляват ефективността и ефикасността на контрола в България.
3. Изследване на възможностите за усъвършенстване на контрола, свързан с данъчно-осигурителните измами, чрез проучване на най-добрите европейски практики.

## **5. Ограничения в обхвата на изследването**

Настоящото изследване е свързано с наличието на определени **ограничения**. Във връзка с голямото многообразие на видовете данъци, форми на организация и контрол, както и данъчно-осигурителни измами, и невъзможността за изчерпателното им изследване в дисертационния труд, вниманието е насочено главно към институционалната организация, формите на контрол и някои измами, свързани с данъка върху добавената стойност, корпоративното подоходно облагане, местните данъци и задължителното осигуряване. В тази връзка не са изследвани методите на контрол, както и етичните въпроси свързани с данъчно-осигурителния контрол. Използваните нормативни източници са актуални към началото на 2020 г.

## **6. Методология на изследването**

- **Сравнения.** Сравняват се различните теоретични постановки, възгледи на авторите и различни практики, за същността и приложението на данъчно-осигурителния контрол.

- **Анализ.** Извършват се анализи на дефинициите за данъчно-осигурителен контрол, данъчно облагане и данъчно-осигурителна измама. Анализират се и добрите европейски практики. Във връзка с тях се извеждат и необходимите насоки за развитие и решаването на проблемите на контролния процес.

Други методи, които се прилагат в разработката са: аналогия, индукция, дедукция.

В допълнение към посочените методи са приложени още научно изследване на библиографски източници за осъзнаването на научните постижения на световно ниво, спрямо предмета и обекта на настоящото изследване.

## **II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Настоящата разработка обхваща: увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература, в общ обем от 155 страници. Преводът от чуждоезичните източници е извършен самостоятелно от автора. Структурата на изследването е определена спрямо: предмета, обекта, целите и задачите на дисертацията.

Разработката има следната структура:

## **Увод**

### **Глава първа. Теоретична характеристика на данъчно-осигурителния контрол**

- 1.1. Същност на данъчното облагане и необходимост от контрол
- 1.2. Обща характеристика и специфични особености на данъчно-осигурителния контрол
- 1.3. Характеристика на данъчно-осигурителните измами

### **Глава втора. Организация на данъчно-осигурителния контрол в Република България**

- 2.1. Институционална организация на данъчно-осигурителния контрол в България
- 2.2. Анализ на формите на данъчно-осигурителния контрол в България
- 2.3. Проблеми на данъчно-осигурителния контрол в България

### **Глава трета. Насоки за усъвършенстване на контрола, свързан с данъчно-осигурителните измами**

- 3.1. Добри практики за данъчно-осигурителен контрол в Европа
- 3.2. Изследване на добрите европейски практики за данъчно-осигурителен контрол
  - 3.2.1. Добри практики при институционалната организация на данъчно-осигурителния контрол в Европа
  - 3.2.2. Добри практики при формите на данъчно-осигурителния контрол в Европа
  - 3.2.3. Мерки за борба с данъчно-осигурителни измами в Европа
- 3.3. Основни насоки за подобряване на данъчно-осигурителния контрол във връзка с превенцията и разкриването на данъчно-осигурителни измами в България

## **Заклучение**

## **Използвана литература**

### III. СИНТЕЗИРАНО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

#### Глава първа

#### Теоретична характеристика на данъчно-осигурителния контрол

В *глава първа* се изследва теоретичната характеристика на данъчно-осигурителния контрол. Анализира се същността на данъчното облагане, необходимостта от контрол свързана с него, общата характеристика и специфичните особености на данъчно-осигурителния контрол, както и характеристиката на данъчно-осигурителните измами.

В *точка 1.1.* се изследва историческото развитие на данъците по света, сведения за които датират от 1700 г. пр. Хр.

В тази връзка се разглежда въвеждането на различните видове данъци, познати и до днешни дни, като десятък, данък на глава, данък върху оборота, вносни и износни мита, акциз, подоходен данък, данък върху добавената стойност.

Акцентирано е, че в тълковния речник на българския език срещу думата „данък“ стои следното определение: „Определена със закон сума, която се изплаща на държавните органи“.<sup>2</sup> До голяма степен задължителните осигурителни вноски също отговарят на тази дефиниция. Затова обичайно те се разглеждат като част от данъчната система, а контролът в тази област се нарича данъчно-осигурителен.

Анализирани са теориите на Адам Смит относно принципите на данъчното облагане. Посочва се, че данъците трябва да отговарят на четири принципа: съразмерност на облагането, определеност на данъка, удобство на облагането и икономичност (рентабилност).

Изследват се и мненията на други автори относно същността на данъчното облагане. Сред тях са: Шарл дьо Монтескьо, Джон Стюарт Мил и Джоузеф Щиглиц. Въз основа на изследването за същността на данъчното облагане се обобщава, че съвременното облагане трябва да отговаря на принципите свързани с неутралност, хоризонтална и вертикална справедливост, принцип на възможността за плащане, както и принцип на ползата.

---

<sup>2</sup> Съвременен тълковен речник на българския език. (1995). Издателство Gaberoff.

Във връзка с принципите на данъчното облагане се анализират и основните функции, които трябва да изпълнява то. В тях се включват: фискална, социална (преразпределяща) и икономическа.<sup>3</sup>

Извежда се важността на данъчното облагане относно предотвратяването на т.нар. „пазарни провали“, като е акцентирано върху ролята на данъците като основен механизъм от страна на държавата за въздействие върху пазара.

В тази връзка е изследвана и необходимостта от контрол, свързана с функционирането на данъчната система. Установено е, че данни за прилагането на контрол спрямо събирането на данъци от хазната съществуват още от преди Христа в Римската империя. Това се обуславя от факта, че хората се стремят да избягват плащането на данъци и по този начин ощетяват държавната хазна.

Въз основа на направеното изследване и анализ в точка 1.1. е направено заключението, че теорията и практиката на данъчното облагане се целят към едно – ефективна данъчна система, която успява да събере необходимите ѝ приходи за бюджета. За да бъде това изпълнено е необходимо тя да отговаря на основните принципи и да се упражнява контрол в необходимата степен. Въпреки различните видове данъчно облагане, които биват прилагани, има едно общо между тях – хората винаги ще се стремят да ги избягват, независимо дали данъчните системи свързани с тях са ефективни, справедливи, неутрални или успяващи да осигурят достатъчно обществени блага на населението. С тези стремежи може да се обясни и необходимостта от контрол. Той е този инструмент, чрез чието постоянно подобрене може да се постигне целта, а именно една сложна и недолюбвана система като данъчната да се превърне в един добре работещ механизъм, възможността за манипулация на който да бъде сведена до минимум, а с това и икономическите щети върху държавата и обществото.

В *точка 1.2.* се изследва общата характеристика на данъчно-осигурителния контрол и се анализират неговите специфични особености. Целта е да се набляга на основните елементи на контролната система, които гарантират нейното непрекъснато ефективно и ефикасно функциониране.

Като **обект** на данъчно-осигурителния контрол може да се определи стопанската и трудова дейност, както и движимото, и недвижимо имущество на лицата и дружествата. Като негов **предмет** може да се изведе законосъобразното определяне на облагаемите

---

<sup>3</sup> Taxation. (2016). Enciclopedia Britannica.



дейности, печалби, обороти и имущество на физическите и юридическите лица, данъчните основи и облекченията свързани с тяхното изчисляване, както и достоверното деклариране на свързаната с данъчното облагане информация, и установяване на законовите срокове за нейното предоставяне.<sup>4</sup>

По своята **същност** данъчно-осигурителният контрол може да се определи като контрол относно спазването и изпълнението на нормативните актове в сферата на данъчното и осигурителното законодателство. Той е дейност по съпоставяне на фактическото положение с действащото законодателство и контрол върху точното изпълнение на данъчно-осигурителните процесуални норми.<sup>5</sup>

Основните **цели** на този вид контрол са да се установи и следи за спазването на данъчното законодателство, преустанови укриването и неплащането на данъци и задължителните осигуровки към държавния бюджет от физическите и юридическите лица, както и да се определи действителния размер на тези задължения. Също така той цели да предотврати извършването на други икономически нарушения от страна на предприятията влияещи върху данъчната система, като: неточното финансово отчитане и манипулиране на счетоводна информация, регистрирането на фиктивни обороти с цел източване на ДДС от хазната, както и грешното изчисляване на акцизи с цел избягване на плащането им. Освен за всичко това, данъчно-осигурителният контрол отговаря за предотвратяването и разкриването на данъчно-осигурителни нарушения и престъпления, и налагането на съответните санкции при необходимост.

За изследването на същността на данъчно-осигурителния контрол са представени изследванията по темата за същността на контрола на редица автори, сред които са проф. Робърт Антъни, Робърт Милър, проф. д.и.н. Михаил Динев, проф. д.и.н. Калю Донеv, доц. д-р Йордан Томов, проф. д-р Огнян Симеонов и проф. д-р Али Вейсел.

**Проф. Антъни** изследва контрола в контекста на **управленския контрол, който според него** е: „Процесът, чрез който мениджърите се подsigуряват, че ресурсите на компанията са набавени и използвани ефективно и ефикасно за постигането на целите на организацията“.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Николова, Б. (2012) Моделирането в системата на данъчния контрол, Варна, с.17.

<sup>5</sup> Данъчно право – обща характеристика на данъчния контрол. Available at: <http://www.lawsbg.com/lectures/69-danuchno-pravo/342-pravo-danuchno.html?start=8> [Дата на достъпа 12.03.2020].

<sup>6</sup> Anthony, R. N. (1965). Planning and Control Systems: A Framework for Analysis. Boston, MA: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, p. 107.

Според проф. Антъни всяка система за контрол трябва да съдържа четири елемента:

- Детектор или наблюдател, който да засича случващото се.
- Оценител, който оценява изпълнението на заложените предварително критерии.
- Регулатор или модификатор, който при необходимост да влияе върху системата, за да бъдат изпълнени критериите, т.нар. „обратна връзка“.
- Комуникационна мрежа, чиято роля е да предава информацията между останалите три елемента на контролната система.

В контекста на изследването на Антъни, **проф. Динев** извежда пет елемента необходими за всяка една контролна система: оценка на нормата за поведение на дадена система; определяне (прогнозиране) на очакваното състояние на системата; измерване и установяване на фактическото състояние на системата и анализ на факторите, предизвикали отклоненията; съпоставка между нормата, фактическото и очакваното състояние на системата; съставяне на коригираща програма.<sup>7</sup>

За пълнота на изследването по темата са анализирани и някои от разработките в сферата на вътрешния контрол. Между тях са изследванията на Робърт Милър, както и международният модел за вътрешен контрол COSO.

Робърт Милър дефинира вътрешния контрол по следния начин: „Вътрешният контрол включва плана на организацията и всички методи на координиране, приети в рамките на даден бизнес за защита на неговите активи, проверка на точността и надеждността на неговите счетоводни данни, повишаване на оперативната ефективност и насърчаване на спазването на предписаните управленски политики.“<sup>8</sup> Елементите на контролната система, които той предлага се припокриват с тези предложени за управленския контрол: детектор или сензорен елемент; селектор (стандарт); контролен елемент и елемент на комуникационната мрежа.<sup>9</sup>

От своя страна, моделът **COSO** включва пет елемента необходими за пълноценното функциониране на контролния механизъм: контролна среда, оценка на риска, контролни дейности, информация и комуникация, както и мониторинг.

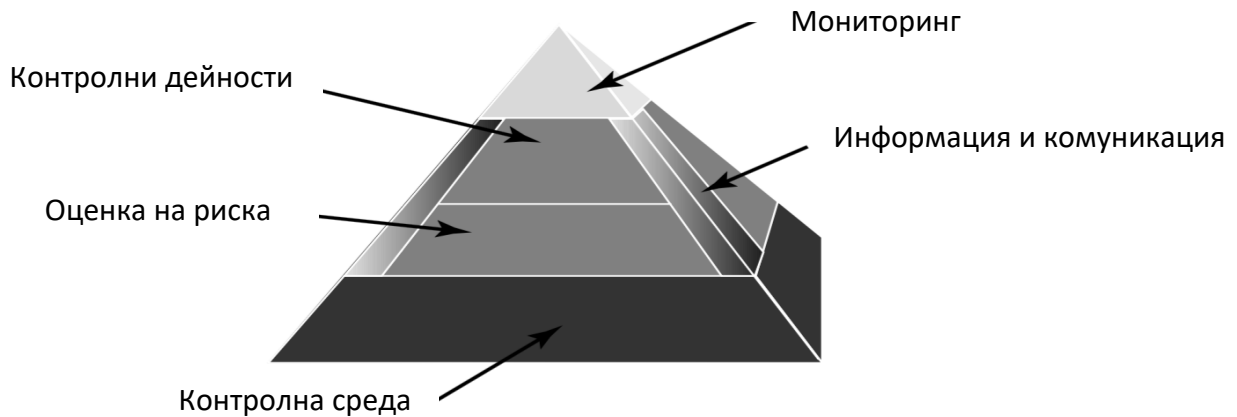
---

<sup>7</sup> Пак там, с. 30.

<sup>8</sup> Moeller, R. (2005) Brink's modern internal auditing, Wiley, p. 70.

<sup>9</sup> Ibid., p. 71-72.

Фигура №1. Компоненти на вътрешния контрол при COSO



Източник: *Brink's modern internal auditing*, p.85.<sup>10</sup>

Въз основа на направените анализи за елементите на контрола се разглеждат и елементите на контролната система, предложени от проф. К. Донеv, във връзка с финансовия контрол. В литературата данъчно-осигурителният контрол бива разглеждан като вид финансов контрол и е напълно естествено да му бъдат приписани атрибутите характерни за контролната система при финансовия контрол. Според проф. Донеv те биват: определяне на обектите на контрола; избор на нормата за контрол; идентифициране поведението на обекта; сравняване и съпоставяне на регламентираното поведение и резултат с фактически постигнатото; разкриване на отклоненията от предписаното поведение и резултат; подготовка на коригираща програма.<sup>11</sup> Тези предложени елементи са напълно аналогични с тези предложени от проф. Динеv.

Тъй като според **проф. Вейсел**, в България понятието „контрол“ се свързва приоритетно с вътрешния контрол, управленския контрол и данъчно-осигурителния контрол, а за останалите сфери, свързани с контрола, се използват други термини като: проверка, инспекция, надзор, ревизия и одит<sup>12</sup>, в дисертацията са представени обобщения за понятията относно проверката, инспекцията и надзора, и ревизията.

Въз основа на разгледаните автори и направеното изследване е изведено, че данъчно-осигурителният контрол е един вид данъчно-осигурителен одит, след който следва регулаторният елемент необходим за всяка една контролна система. Това е

<sup>10</sup> Moeller, R. (2005) *Brink's modern internal auditing*, Wiley, p. 85.

<sup>11</sup> Пак там, с. 44.

<sup>12</sup> Вейсел, А. (2015) *Методическо ръководство по основи на финансовия контрол*, с. 10.

напълно естествено с оглед на това, че макар и в българската практика да се използват множество различни понятия, като одит, контрол, инспекция, ревизия и др., целта при тях е само една, а именно предметът да отговаря на критерия. В тази връзка е изведено, че и при данъчния одит, и при данъчния контрол, присъстват елементите на контролната система в лицето на детектор, оценител и комуникатор, като прибавяйки към данъчно-осигурителния одит елемента на регулиране се получава една напълно функционираща контролна система. Това предполага и добрите практики при данъчно-осигурителния одит да бъдат използвани при данъчно-осигурителния контрол. Акцентирано е върху необходимостта този вид одит, като вид одит на съответствието, да се разграничи от този на финансовите отчети. За целите на изследването на **спецификите** на данъчно-осигурителния контрол той е сравнен с одита на финансови отчети и са изведени основните прилики и разлики между тях. В тази връзка е разгледана и практиката за провеждането на данъчния контрол и одит в Индия и Пакистан, където той може да се извършва от независими финансови одитори.

В съответствие с извършените анализи на изследванията на различни автори и понятията свързани със същността на контролната система и нейните особености, е пояснено, че данъчно-осигурителният контрол е един вид одит на съответствието, след който следва елементът на контрола „регулиране“. Затова контролът трябва да отговаря на всички изисквания за извършването на качествен данъчен одит, но и да въплъщава в себе си елементите на ефективната и ефикасна контролна система. Единствено по този начин той може да изпълнява главната си цел, а именно разкриването и предотвратяването на данъчно-осигурителни измами.

В *точка 1.3.* се дава характеристика на данъчно-осигурителните измами и се анализира тяхната същност.

В икономиката измамите по своята **същност** биват: „преднамерено действие на едно или повече лица от ръководството, лица натоварени с общо управление, служители или трети страни, включващо използването на заблуда за придобиването на несправедливо или незаконно предимство“.<sup>13</sup> По отношение изследването на същността на измамата са разгледани и нормите, свързани с нея в Наказателния кодекс, както и е изведена същността на „грешката“, за да се направи разграничение между понятията измама и грешка.

---

<sup>13</sup> Динев, М. (2015). Контрол и регулиране в социалното управление, Издателство на УНСС, с. 144.

Представени са някои от най-значимите теории свързани с измамите, като „Триъгълника на измамата“ на Доналд Креси, както и „Диаманта на измамата“ на Улф и Хермансън. Според Креси, всяка измама притежава три характеристики: натиск, възможност и рационализация. В допълнение, Улф и Хермансън разглеждат, че за извършването на една измама освен тези три характеристики, изключително важна е и четвърта, а именно „способност“. Тя се свързва с твърдението, че дори да е възникнала удачна възможност за извършването на измамата, да има натиск и рационализация, свързани с индивида, той трябва да бъде способен да разпознае точния момент за извършването на измамата. Единствено така тя била осъществена.

Представена е и класификацията на измамите спрямо различните присъщи за тях признаци. Така те могат да биват вътрешни, външни, наказателни, граждански, обикновени, документални, счетоводни, социално-битови, политически, икономически и мн. др. Акцентира се върху „икономическите“ измами, поради факта, че в тази категория попадат и данъчно-осигурителните измами.

Подобно на другите видове измами, данъчно-осигурителните също имат много разновидности. Основните от тях биват: измами свързани с доходите на физически и юридически лица; манипулации на разходи с цел намаляване на данъчната основа; измами свързани с данъчни облекчения; подправяне на счетоводни книги и записвания; измами свързани с трансферни плащания и разпределение на дохода; ДДС измами; осигуряване на по-нисък от реалния доход и др.<sup>14</sup>

Представена е същността на данъчната измама в отменения ДПК, която бива: **"въвеждане в заблуждение** на данъчния орган при определянето на данъчната основа и размера на данъчното задължение чрез укриване на данни и обстоятелства, имащи значение за облагането, както и съзнателното предоставяне на неверни и неточни данни с цел намаляване на данъчната тежест и/или отклонение от облагане. За данъчна измама се счита и двойното фактуриране, използването на трансферно ценообразуване и други методи, целящи намаляване на данъчното задължение в противоречие с правилата за определяне на данъчната основа и задълженията на данъчните субекти."<sup>15</sup>. Също така са анализирани и нормативните определения за данъчно и осигурително престъпление според Наказателния кодекс.

---

<sup>14</sup> Динев, Д. (2006) Икономическите измами част втора, София, с. 127-140.

<sup>15</sup> Пак там, с. 128.

За целостта на изследването е представено разграничение и между „данъчна измама“, и „избягване на данъчни задължения“. Докато първият термин има престъпен характер, вторият се характеризира с планирането на данъчните събития по начин, така че да се намалят данъчните задължения по законосъобразни способи и чрез използването на „**легални данъчни трикове**“. Под „данъчни трикове“ се има предвид използването на предимствата и недостатъците на действащото данъчно законодателство.<sup>16</sup>

Разгледани са дефинициите за „данъчна дупка“ и „ДДС дупка“ като едни от основните показатели свързани с ефективността и ефикасността на данъчните системи, и размерите на данъчните измами. Според тях „данъчната дупка“ представлява разликата между общите данъчни приходи, които е трябвало да бъдат събрани и тези, които в действителност са реализирани. Терминът „ДДС дупка“ е дефиниран като: „разликата между очакваните и реалните приходи от ДДС, и включва в себе си, както загубите свързани с измама и укриване на данъци, така и разходите свързани с предприетите спрямо тях данъчни мерки. В тази връзка са изведени и основните видове измами, извършвани в данъчната система, които биват свързани с укриване и източване на ДДС, укриване на доходи и измами свързани със социално-осигурителната система.

Чрез направените изследвания и анализи се обобщава, че въпреки многото разновидности и тяхната комплексност, измамите носят след себе си само едно – щети за хората, компаниите и най-вече за цялата икономика. Затова е необходимо да се усъвършенства контролът за тяхната превенция.

## **Глава втора**

### **Организация на данъчно-осигурителния контрол в Република България**

*Глава втора* е посветена на организацията на данъчно-осигурителния контрол в Република България. Изследва се структурата на данъчната система в страната, анализират се формите на данъчно-осигурителния контрол в нея, както и проблемите свързани с него.

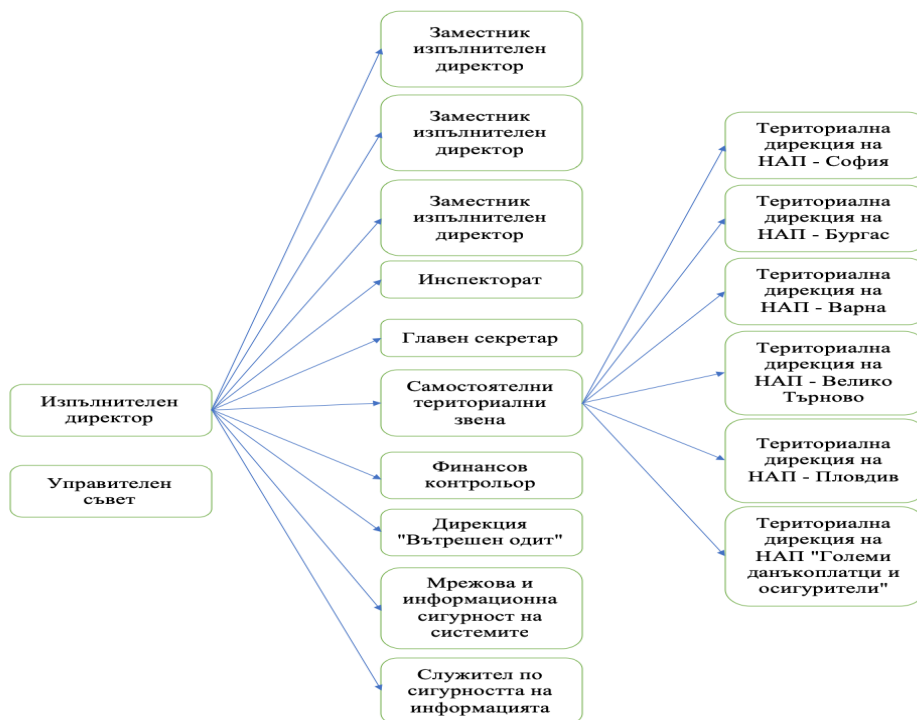
---

<sup>16</sup> Димов, О. (1995) Легални данъчни трикове, София, с. 58.

В *точка 2.1.* се представя структурата на данъчната система в Република България и основните видове преки и косвени данъци, както и задължителни осигуровки, които се налагат в страната. Показва се структурата на данъчната администрация в днешния ѝ вид в лицето на Националната агенция за приходите (НАП), Агенция „Митници“ и общините, както администрирането на данъците от различните институции.

За целите на изследването е разгледано развитието на данъчната администрация и нормативната уредба свързана с нея преди създаването на НАП през 2006 г. Представена е административната структура на НАП, в лицето на Централно управление и шест териториални дирекции, както е разгледана и нейната управленска структура (фиг. № 2).

**Фигура №2. Административна структура на НАП.**



По същия начин са изследвани и функциите по администрирането на данъците, както и административната структура на общините и Агенция „Митници“.

Изследван е въпросът относно компетентността на тълкуването на данъчното законодателство. Изведено е, че при производства по ДОПК компетентният държавен орган е съответната териториална дирекция на НАП или общинска структура. В случаите, свързани с определяне и тълкуване на данъчната методология, компетентна е само НАП. В тази връзка е повдигнат въпросът дали е необходимо различните данъци да се събират от различни институции в лицето на НАП и общините, когато компетентна

да тълкува законите и дава насоки относно прилагането на методологията е само на една организация.

За целите на изследването на структурата на данъчните постъпления в страната е изследван планът на приходите в Държавния бюджет за 2020 г. Изведено е, че данъците, които формират прогнозираните приходи в бюджета, като процентно изражение спрямо общо планираните данъчни приходи за годината са: корпоративен данък (10.9%); данъци върху дивидентите, ликвидационните дялове и доходи от юридическите лица (0.3%); данъци върху доходите на физическите лица (17.4%); Данък добавена стойност (45.4%); акцизи (22.7%), данък върху застрахователните премии (0.01%); мита и митнически такси (0.09%);

От извършения анализ е видно, че с най-голямо относително тегло в приходите за 2020 г. от данъци са: ДДС, акцизите, данъка от доходите върху физическите лица и корпоративния данък. В тази връзка, е разгледано по какъв начин е бил изпълняван държавният бюджет за изминалите години, т.е. колко в действителност са събраните от администрацията приходи спрямо планираните данъчни постъпления и е установено, че държавата успява да изпълни заложените в бюджета си цели. Направена е препратка обаче към това, че в официалните данни не са включени несъбраните данъци вследствие на данъчно-осигурителни измами и просрочени задължения.

От направеното изследване за данъчно-осигурителната система и нейната институционална организация е изведено, че въпреки различните видове данъци, които се налагат в България и сложният институционален апарат, изпълняващ задачата по тяхното администриране и контрол, целта е да се осигури ефективна данъчна система, успяваща да събере максимално количество от дължимите на хазната налози. Въпреки че програмите заложи в Държавния бюджет и НАП, свързани с данъчните постъпления за последните години, са преизпълнени, големите щети, които търпи националната икономика вследствие на данъчно-осигурителни измами поставят необходимостта да се анализират в дълбочина основните форми на данъчно-осигурителен контрол, прилагани от данъчната администрация, вкл. за предотвратяване и разкриване на измами. Това се налага, за да се установи дали при настоящата организация се прилагат адекватни форми на контрол.

В **точка 2.2.** се анализират основните форми на данъчно осигурителен контрол в България в лицето на проверката и ревизията. За тази цел първо са изследвани основните форми на контрола като цяло, които биват предварителен, текущ и последващ.



**Предварителният** данъчно-осигурителен контрол има за основна цел да „установи законосъобразността и целесъобразността на процесите, на дейностите и действията“<sup>17</sup>, които ще бъдат осъществявани.

**Текущият контрол** се осъществява от страна на приходните органи паралелно с извършването на дейността и процесите в дружеството. Той има оперативен характер и характерна черта за него е „постоянността“. Също така, той се проявява по време на цялостното функциониране на дадената система и е способен да оказва влияние върху резултатите от нея.<sup>18</sup>

**Последващият** се извършва спрямо дейности и процеси в организацията, които вече са приключили. Тоест, този вид контрол се упражнява спрямо резултатите от събитията. Като негов предмет биват минали, завършени действия, решения, процедури и др.<sup>19</sup> Последващият контрол цели да установи законосъобразността на извършваната от дружествата дейност и ефектите от нея.

Дефинирани са понятията, свързани с проверката и ревизията, прилагани от страна на НАП като форми на контрол, както и техните характеристики, основните нормативни изисквания, свързани с тяхното прилагане, сроковете за извършването им и основните нормативни документи издавани при тяхното започване, провеждане и приключване. В тази връзка, **проверките** са вид „рутинна“ дейност, проверяващи значително малки по обем факти и обстоятелства.<sup>20</sup> За провеждането на проверка, времето, което е необходимо е сравнително кратко с оглед на това, че в общия случай проверките са насочени към нетолкова големи по обем дейности. **Ревизията** от своя страна е „съвкупност от действия на органите по приходите, насочени към установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски“.<sup>21</sup>

В тази връзка е изведена и основната разлика между проверката и ревизията, явяваща се в това, че с ревизията се установяват действителните размери на дължимите данъци, разкриват се данъчни нарушения и престъпления и вследствие на нейното извършване се налагат санкции, които имат превантивен характер относно извършването на нови нарушения, а с проверките могат да се установят данни за недеklarирани и

---

<sup>17</sup> Донеv, К. (2010) Теория на финансовия контрол, Наука и икономика, с. 99-100.

<sup>18</sup> Динеv, М. (2015). Контрол и регулиране в социалното управление, Издателство на УНСС, с. 206.

<sup>19</sup> Донеv, К. (2010) Теория на финансовия контрол, Наука и икономика, с. 99-100.

<sup>20</sup> Тананееv, Е., Стойкова, П. (2012) Данъчен контрол и администрация, Велико Търново, с. 91.

<sup>21</sup> Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, Обн. ДВ. бр. 105 от 29.12.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.18 от 28.02.2020 г., чл. 110, ал. 2.

необложени доходи, но не могат да се установят действителните размери на тези задължения.

Достигнато е до извода, че ревизията е един вид данъчен одит, с оглед на това, че и при двете критериите са данъчно-осигурителните норми, а целта е да се минимизира рискът от невярна данъчна информация. Вследствие на провеждането и на двете, освен до извода дали е спазено данъчно-осигурително законодателство, се определя и дали изчислените и заплатените данъци и осигуровки отговарят на нормативно установените. Оттук може да се изведе, че като цяло данъчно-осигурителният контрол, представлява един вид данъчен одит плюс издаването на ревизионен акт, като с акта реално се осъществява контролно въздействие.

От гледна точка на обема на проверката и ревизията, може се заключи, че „данъчната ревизия“ представлява един вид „пълна проверка“, поради факта, че обхваща обследването на всички аспекти от счетоводната дейност на даденото дружество, докато „проверката“ като форма на контрол, извършван от НАП, представлява един вид „непълна проверка“. От друга гледна точка „проверката“ във формата ѝ извършвана от Приходната администрация е практически неправилно да бъде наричана така, поради факта, че „проверката“ по своята същност, включва само една процедура. В случая с българската практика, за по-правилно тя би могла да се нарича съкратена или частична ревизия.

В тази връзка е логично да се предложи, процедурите извършвани при една от двете основни форми на контрол, прилагани от страна на приходната администрацията в лицето на ревизията и процедурите, извършвани при данъчен одит да бъдат еднакви, или много сходни едни на други.

На база анализа и изследването на формите на данъчно-осигурителен контрол, прилагани в страната е заключено, че той бива прилаган от страна на приходните органи спрямо данъчните субекти в две основни форми – проверка и ревизия. Сами по себе си, те могат да се оприличат на един вид „преглед“ и „одит“ спрямо основните характеристики, които притежават и функциите, които изпълняват. В тази връзка е необходимо, да се изследват в дълбочина проблемите на данъчно-осигурителния контрол в България, както и пропуските в действията на органите по приходите по отношение ограничаването и превенцията на данъчно-осигурителните измами в страната.

В *точка 2.3.* са изследвани проблемите свързани с данъчно-осигурителния контрол в България. В тази връзка са дефинирани и анализирани основните проблеми на данъчно-осигурителната система, в т.ч.: ниската събираемост на данъците, необходимостта от промяна в институционалната организация на данъчния контрол в страната, необходимостта от разписани правила и методология при провеждането на проверки и ревизии, и процедурите свързани с тях, както и ограниченият набор от процедури използван при осъществяване на основните форми на контрола в сравнение с данъчния одит.

Пояснено е, че с оглед на това, че разработката се фокусира върху ДОПК, като основна нормативна рамка, регулираща данъчно-осигурителния контрол в страната, в изследването термините данъчна система и данъчно-осигурителна система, както данъчен контрол и данъчно-осигурителен контрол са използвани като взаимнозаменяеми. Това се дължи и на факта, че задължителното осигуряване, прилагано в страната, до голяма степен има характер на данъчно облагане с оглед неговия императивен характер.

Разгледана е събираемостта на различните видове налози в страната, като е изведено, че три от най-значимите като размери за хазната налози са ДДС, приходите от социалното и здравно осигуряване, и корпоративният данък. По данни на Приходната агенция за периода 2000 г. до 2017 г. в държавата не е внесено *ДДС* за над 16 млрд. лева. Няма яснота обаче дали и тези цифри обхващат напълно щетите върху икономиката нанесени от данъчно-осигурителните измами или това е сумата, която данъчните органи са успели да установят, чрез методите за контрол, които прилагат. В тази връзка, само за 2015 г. размерът на „данъчната дупка“ за България е 3.2 млрд. евро.<sup>22</sup>

Относно **социално-осигурителните измами** е представено, че те се извършват най-вече чрез плащане от т.нар. „черни каси“, като в България, за 1,000 лева недекларирани доходи от трудови правоотношения на човек месечно, в зависимост от годината му на раждане и категорията на труд, щетите за икономиката на година са над 2,000 лева. За мащабите на този вид измама може да се придобие представа от изследване на Центъра за изследване на демокрацията, публикувано през 2011 г., според което 23% от работещите на трудов договор получават пари „под масата“, които не са

---

<sup>22</sup> Murphy, R. The european tax gap. (2019) University of London, p.3.

декларирани.<sup>23</sup> Също така, по данни на НАП от 2019 г., държавата годишно губи над 400 млн. лева от укрити доходи вследствие на такива плащания.<sup>24</sup>

Във връзка с укриването на **корпоративен данък** е изведено, че най-честите видове измами, които целят да нанесат щети на хазната чрез корпоративния данък са измамите във финансовите отчети на дружествата. За да се заплати по-нисък корпоративен данък по ЗКПО, юридическите лица манипулират съответно приходите и разходите си и така намалят данъчната основа, върху която се начислява данъка. Това се случва чрез:

- нерегистриране на приходи от сделки и операции;
- признаване на приходи в неправилен бъдещ отчетен период;
- отразяване на приходи като капиталови разходи с цел капитализирането им и невключване в отчета за приходите и разходите;
- преждевременно признаване на приходи;
- неправилна оценка на активи;
- регистриране на фиктивни разходи с цел понижаване на данъчната основа.

Изведено е, че освен събираемостта на данъците, задължителните осигуровки и разкриването на данъчно-осигурителните измами, ефективността на данъчната система зависи и от **институционалната ѝ организация**, както и от формите на контрол, които се прилагат в нея. В тази връзка е анализирана събираемостта на данъците от НАП, Агенция „Митници“ и общините и е установено, че общините не събират повече от една трета от дължимите налози. Вследствие на това е поставен въпросът дали НАП, Агенция „Митници“ не трябва да се обединят, и функцията на общините по събиране на данъците не трябва да се прехвърли към НАП, с цел по-голямата централизация и събираемост на данъците.

За целите на изследването е разгледана същността на извадковия подход, видовете извадки, прилагани в практиката, както и важноста от тяхното използване при провеждане на контролни процедури. Изведен е и проблемът с липсата на методология за формиране на извадките при провеждането на контролни процедури от страна на Приходната агенция.

---

<sup>23</sup> Динамиката на скритата икономика в България. (2011) Център за изследване на демокрацията, с. 81.

<sup>24</sup> 400 млн. лева годишно губи хазната от укрити доходи. Съюз на икономистите в България. Available at: <https://bgeconomist.bg/данъци/>. [Дата на достъпа 18.04.2020].

В тази връзка е акцентирано и върху липсата на детайлен наръчник с методология към ДОПК, който органите по приходите да използват при упражняване на контрол върху данъчните субекти. Въпреки, че съществува наръчник към ДОПК, той в голямата си част обобщава кодекса вместо да дава практически насоки как да бъде прилаган. В ДОПК и наръчника към него, освен, че не се обръща внимание на важни процедури, извършвани при един одит като оценка на вътрешния контрол, оценка на риска, аналитични процедури и тестове на контрола, не се акцентира и върху част от процедурите за събиране на доказателства свързани с ревизията, като наблюдения, външни потвърждения, повторно изпълнение, проучващо запитване и проверки за пълнота.<sup>25</sup>

В резултат на изследването и анализа е изведено, че най-често извършваните данъчно-осигурителните измами в страната са свързани с ДДС, невнасяне на социални и здравни осигуровки чрез плащане на служителите от „черни каси“, както и от манипулация на финансовите отчети, свързана с укриването на корпоративен данък. С оглед субективизма при избора на процедури за извършването на контрол от страна на приходните органи е посочена необходимостта да се проучат възможностите относно разработването на методология, която да се прилага от страна на НАП при извършването на текущия и последващия контрол, в т.ч. проверките и ревизиите. Също се обобщава, че трябва да се установи и базата, на която да се определят извадките, чрез които ще се извършват контролните процедури. Това е така, защото на база на извадките, приходните органи вадят своите заключения за изследваните процеси в предприятията. За да се подобри нивото на данъчно-осигурителния контрол в страната, също така е необходимо да се изследва и практиката на други страни от Европейския съюз свързана с неговото прилагане.

## **Глава трета**

### **Насоки за усъвършенстване на контрола свързан с данъчно-осигурителните измами**

В *глава трета* е проучена организацията на данъчно-осигурителния контрол на страните в Европа. На тази база са избрани три страни, които са дадени като еталон за

---

<sup>25</sup> Вейсел, А. (2013) Одитни процедури при извършване на данъчен одит, ИДЕС, с. 6.

имплементирани данъчни системи и е изследвана структурата на данъчната система в тях, както е извършен анализ на техните форми на данъчно-осигурителен контрол. В допълнение са представени и добри законодателни практики в Европейските страни с цел подобряване на контрола и превенцията относно данъчно-осигурителни измами. На база проведените изследвания са изведени и насоки за усъвършенстването на контрола свързан с измамите.

В *точка 3.1.* са представени добри практики за данъчно-осигурителен контрол в Европа. За тази цел е анализиран БВП на държавите в Европа, за да се отличат тези с най-голям брутен вътрешен продукт и да се изследват добрите практики, свързани с данъчно-осигурителния контрол в тях. Това се обуславя от факта, че функционирането на големите и мощни икономики е практически невъзможно без добре работеща данъчна система, успяваща да събере, дължимите приходи от физически и юридически лица.

Като държави с най-голям БВП са отличени Германия, Великобритания, Франция и Италия. В тази връзка са разгледани данъчните дупки и ДДС дупките на страните в Европа, като на база изследването и резултатите от него е изведено, че Германия и Великобритания са подходящи страни за анализ с оглед големината на икономиките и ниските размери на ДДС и данъчна дупка в тях спрямо другите страни в Европа.

Освен две от големите икономики в Европа е анализирана и трета държава, за да се установи как се организира добре функционираща данъчна система в по-малка страна. В тази връзка е използван индикатор, който оценява ефективността на данъчните системи, а именно - **Международния индекс за данъчна конкурентоспособност (МИДК)**. Като страна с най-ефективна данъчна система, според Международния индекс за данъчна конкурентоспособност, е посочена *Естония*.<sup>26</sup> Държавата е на първо място шеста поредна година, затвърждавайки позицията си на страната с най-добре функционираща данъчна система. Затова е изследвана данъчната система и на тази държава. За разлика от Германия и Великобритания, които са с население съответно от 83 и 65.7 милиона, населението на Естония е 1.3 милиона, което е над 60 пъти по-малко от това на Германия и 50 пъти по-малко от това на Великобритания. Въпреки по-малкото ресурси тази страна има стабилна данъчна система. Тези резултати са подкрепени и от размерите на нейната ДДС дупка. Според изследването на Европейската комисия, „ДДС дупката“ на Естония

---

<sup>26</sup> International tax competitiveness index 2019. Available at: <https://taxfoundation.org/publications/international-tax-competitiveness-index/>. [Дата на достъпа 25.04.2020].

за последната анализирана година е достигнала ниво от 5%. Това е близо двойно по-ниска стойност от средната за ЕС. Отбелязано е, че данъчната дупка на страната също е под средните размери за Европа.

На база извършения анализ на събираемостта на данъците, в т.ч. ДДС и данъчните дупки на страните от Европейския съюз, както и вземането предвид размерите на техните икономики, е заключено, че трите страни, които са имплементирали едни от най-ефективните системи за данъчно-осигурителен контрол са **Германия, Великобритания и Естония.**

В **точка 3.2.** са изследвани добрите европейски практики за данъчно-осигурителен контрол в Германия, Великобритания и Естония, свързани с институционалната му организация, структурата на данъчната система и формите на контрол. В допълнение са разгледани и добри нормативни практики имплементирани в европейските страни с цел подобряване на превенцията и разкриването на данъчно-осигурителни измами.

В **подточка 3.2.1.** са анализирани и проучени добрите практики в данъчно-осигурителния контрол, свързани с неговата институционална организация, както и структурата на данъчната система.

В резултат на направеното изследване е изведено, че организацията на данъчната система и на трите изследвани страни – Германия, Великобритания и Естония е насочена към **централизираното събиране на данъците** от една институция и преразпределянето им впоследствие към администриращите ги институции. Докато във Великобритания Приходната администрация събира всички данъци по електронен път, в Германия и Естония има данъчни/митнически пунктове където жителите на страните внасят дължимите налози. От друга страна и в Обединеното кралство, и Естония, данъчната администрация е силно централизирана обединявайки в едно Митниците и приходната администрация. Тези две институции обаче, не са обединени в Германия, което е напълно нормално с оглед по-сложната държавна структура от федеративен характер. В допълнение е изследвана и институционалната организация на данъчната администрация в останалите страни от Европа, и по-точно тези с по-развита икономика, които са членове на ЕС. На база проучването е достигнато до извода, че страните имплементирали единна структура на Приходната администрация и Митниците, имат по-висока събираемост на данъците и съответно по-нисък размер на средната данъчна дупка, което свидетелства за по-високата ефективност вследствие обединението на структурите в данъчната администрация.

И трите страни имат **понижени ДДС ставки** за стоки от първа необходимост, което показва тяхната социална политика насочена към населението. Освен това в Германия и Великобритания няма минимален осигурителен праг, но има минимална заплата, което от своя страна улеснява бизнеса и намалява риска от данъчно-осигурителни измами.

Заклучено е, че обединяването на институциите води до по-голяма централизация, по-ниски разходи и по-висока събираемост. Акцентирано е върху това, че институционалната организация на данъчната система в Германия, не може да бъде взета за пример с оглед специфичното държавно устройство, което не е характерно за повечето страни в Европа.

Други съществени изводи са, че за да бъде ефективна и ефикасна една данъчна система, тя трябва да събира налозите или изцяло по електронен път, както е във Великобритания или чрез данъчни пунктове, като техният брой трябва да е сравнително нисък. Като пример в Естония и Германия, един пункт отговаря за съответно 47,000 и 127,000 души.

Други елементи на успешната данъчна система, които са видими от изследването са **липсата на минимален осигурителен праг** (Германия и Великобритания; в Естония има общ минимален осигурителен доход, но няма по сектори), както и понижено ДДС за стоките от първа необходимост (като детски храни и лекарства).

В **подточка 3.2.2.** са изследвани и анализирани добрите практики, свързани с формите на данъчно-осигурителен контрол в Германия, Обединеното кралство и Естония.

С оглед изследването и анализа на трите страни е заключено, че те прилагат множество добри практики за данъчно-осигурителен контрол. Изследваните страни извършват контрола на база **проверки и одит**, но Германия е имплементирала и **автоматично извършване на проверки**, което е голяма стъпка напред с оглед бързината, автоматизацията и ниските разходи, свързани с извършването им.

Великобритания и Германия от друга страна са разработили **наръчници** относно провеждането на данъчно-осигурителния контрол, като тези в Обединеното кралство биват изключително детайлни и дават указания за извършването стъпка по стъпка на проверките и одита. В Обединеното кралство съществуват и наръчници относно методите на формиране на извадки, което от своя страна е гаранция за качествено провеждане на проверките. В допълнение, Великобритания прилага процедура за контрол, чрез която дава възможност на данъчния субект сам да разкрие извършените от



него нарушения, като по този начин значително намалява разходите за изпълнението на проверка и одит, както и спестява време на данъчните служби.

Друга добра практика от Обединеното кралство, върху която е акцентирано, е съществуването на **специализирани наказателни служби**, които да водят наказателното разследване и съдебния процес в случай, че се стигне до такъв. Това е значително предимство пред държавите, в които такива органи отсъстват, с оглед, че данъчните дела изискват високо квалифицирани кадри, които да ги разглеждат, и съответно е необходимо персоналът работещ по тях да са експерти в тази материя.

В **подточка 3.2.3.** са разгледани и мерките на европейските страни, които те предприемат относно борбата с данъчно-осигурителни измами в Европа.

С оглед разнообразието на приложените през годините мерки от различните страни е достигнато до извода, че основният начин да бъдат намалени данъчно-осигурителните измами е да се подобри нормативната уредба на Съюза, както и различните препоръки, регламенти и директиви давани от него да бъдат имплементирани на национални равнища в страните членки възможно най-бързо след тяхното издаване. Акцент е поставен и върху целите на директивите на Съюза, свързани с ДДС облагането, като ATAD I и ATAD II, които се отнасят за избягването на данъци и хармонизирането на нормативната уредба между страните членки, намаляване на данъчните измами, както и свиването на размерите на сенчестата икономика.

Като друга важна стъпка в намаляването и ограничаването на измамите е посочена необходимостта от подобрена колаборация и обмен на данни между различните страни, както и намаляване нивата на корупцията. В тази връзка е поставен акцент върху въвеждането и на системата **Eurofisc**. Във връзка с нея, държавни служители от държави членки на ЕС, участват в целевия обмен на информация в различни специализирани области, свързани с трансгранични измами с ДДС. Това се отнася до оперативната и общата информация, например констатациите по отношение на нови схеми за измами.

В **точка 3.3.** са изведени основни насоки за подобряване на данъчно-осигурителния контрол във връзка с превенцията и разкриването на данъчно-осигурителни измами в България.

Отбелязано е, че изследването и анализът на институционалната организация на данъчно-осигурителния контрол на страните в Европа, структурата на данъчните им системи, формите на контрол и нормативните уредби в тях за ограничаване на измамите, дават достатъчно информация за извеждането на насоки относно подобряването на

данъчно-осигурителния контрол в България. Акцентира се върху това, че практиката от тези европейски страни е приложима, както за данъчните постъпления в страната, така и за задължителните осигуровки, които се събират в България.

Чрез изследване на опита и структурата на данъчната администрация, прилагана във Великобритания, Естония и останалите страни от ЕС, е изведено, **че обединяването на НАП и Агенция „Митници“**, следвайки добрите европейски практики, би довело до по-голямата централизация на приходния процес. Чрез изпълнението на тази насока може да се намалят злоупотребите, с оглед администрирането на налозите на по-високо равнище от една голяма структура. Обединяването също така би позволило имплементирането на еднакви контролни процедури при извършването на данъчно-осигурителния контрол, което само по себе си би осигурило по-ефективното му упражняване спрямо данъчните субекти.

Във връзка със **събираемостта на данъците** е посочена ниската събираемост на местните данъци от общините. Акцентирано е върху нормативните проблеми, свързани с прехвърлянето на фирми с данъчни задължения на неплатежоспособни трети лица в страната, водещо до несъбираемост на налозите. По този начин във връзка с подобряване събираемостта на данъците като насоки са изведени: внасянето на местните данъци директно в НАП, която после да ги преразпределя към общините; създаването на специализирани институции, които да провеждат наказателните разследвания и съдебни дела, свързани с престъпления срещу данъчно-осигурителната система; подобряване на нормативните рамки с оглед преустановяването на прехвърляне на фирми с данъчни задължения на трети лица.

Следващите важни насоки, които са изведени, са за нормативни промени, свързани с намаляването на **измамите с ДДС**. Стъпките, които могат да се предприемат, са свързани с увеличаване на размера на задължителния праг за регистрация, както и следването на европейската практика за борба с ДДС измамите и Директивите издавани от ЕС.

Във връзка с необходимостта **от разработването на наръчници с методология** за извършването на основните форми на данъчно-осигурителен контрол, е разгледана практиката в Германия и Обединеното кралство. На база на изследваните факти е изведено, че за подобряване на контрола е необходимо: разработването на детайлен наръчник към ДОПК и официална методология за прилагането на формите на данъчно-осигурителен контрол; разработване на наръчници и методология относно формирането на извадки при изпълнението на контролни процедури; въвеждането на тестове на

контролите и аналитични процедури при ревизионните производства, извършвани от НАП; въвеждането на автоматизирани проверки от страна на Приходната администрация при извършването на контролни производства.

Последната, но не и по значение насока, която е дадена, е свързана с **премахването на минималния осигурителен доход и ограничаването на социално-осигурителните измами**. Минимален осигурителен доход липсва в страните с ефективна данъчна система. Изследване на Института за пазарна икономика показва, че при нарастване на минималния осигурителен доход с близо 26%, щетите за икономиката биха били 544 млн. лева за година и над 4.65 млрд. лева за десетгодишен период.<sup>27</sup> Според изследването е необходимо минималният осигурителен доход да бъде премахнат, тъй като ефектите, които държавата цели с неговото въвеждане, всъщност биха били постигнати с подходяща реформа в пенсионната система. Акцентирано е, че наличието на минимален осигурителен доход служи за увеличаване на сивия сектор. В допълнение, административното повишаване на минималните доходи оставя много от нискоквалифицираната работна сила, извън пазара на труда.<sup>28</sup> По този начин премахването му и въвеждането на необлагаем минимум би намалило броя на данъчно-осигурителните измами от гледна точка на това, че по-малко хора биха прибегнали до тяхното извършване.

Освен това, е изведено и, че във връзка с борбата с плащането от т.нар. „черни каси“, освен премахването на минималния осигурителен доход, дейности, които биха подобрили контрола свързан с измамите, са възможността на НАП да разследва и частни лица, при започването на ревизионно производство срещу дадено предприятие. Във връзка с това е заключено, че в единствен път за подобряване на данъчно-осигурителния контрол в страната се превръща следването на добрите практики в Европейския съюз, своевременните действия от страна на българските институции за подобряване на нормативната уредба на страната, както и подобряването на институционалната организация на данъчно-осигурителния контрол като цяло.

---

<sup>27</sup>Институт за пазарна икономика. Нужни ли са минималните осигурителни прагове? Available at: <https://ime.bg/bg/articles/nujni-li-sa-minimalnite-osiguritelni-pragove/#ixzz6LfSGdw6C>. [Дата на достъпа 28.04.2020].

<sup>28</sup> Пак там.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Заключението, което е направено въз основа на изследването, е следното:

1. Необходима е промяна в институционалната организация на данъчно-осигурителния контрол в страната, изразяваща се в обединяването на НАП и Агенция „Митници“. Това е продиктувано от примера на други европейски държави с ефективни данъчни системи като Великобритания и Естония. Обединяването на НАП и Агенция „Митници“ се обуславя от необходимостта от по-голямата централизация на данъчната администрация, както и от потребността от прилагането на уеднаквени типове контролни процедури спрямо различните видове данъци, администрирани в страната.
2. Нормативната уредба свързана със събирането на данъчните задължения на местно ниво в България е неефективна. Това е подкрепено от факта, че повече от една трета от местните данъци и такси в страната не успяват да бъдат събрани от общините. Нормативните промени, които са необходими, са относно това НАП да започне да събира местните данъци и такси и впоследствие да ги преразпределя към общинските бюджети. Това е продиктувано от добрите европейски практики в тази област и цели повишаването на събираемостта на данъците, както и по-голямата централизация на приходния процес.
3. Необходима е промяна в нормативната уредба относно Данъка върху добавената стойност. Предложенията за промени се базират на големите размери на ДДС измамите в страната. Те се случват вследствие на множеството съществуващи „фиктивни фирми“ и ниските прагове за задължителна регистрация. Необходимите нормативни промени са свързани с повишаване на прага за задължителна регистрация в ЗДДС.
4. Един от основните проблеми при прилагането на данъчно-осигурителния контрол от страна на НАП е липсата на детайлен наръчник към ДОПК относно изпълнението на формите на контрола в лицето на проверката и ревизията, както и липсата на методология за формиране на извадки. Необходимо е разработването на наръчници за прилагането на формите на контрола по добрия пример на Германия и Обединеното кралство. Също така е необходимо разработването на официална методология относно формирането на одитните извадки използвани по време на контролните процедури. Другият основен проблем при прилагането на формите на контрола в българската практика е свързан с неизползването на тестове на контроли

и аналитични процедури при ревизионните производства. Тяхното използване в практиката е доказало по-голямата разкриваемост на нередности, която носят със себе си.

5. Препоръчително е минималният осигурителен доход да бъде отменен и да бъде въведен необлагаем минимум. Предложението е базирано на изследването в някои европейски страни с ефективна данъчна система като Великобритания и Германия, както и на база български проучвания по темата. Липсата на минимален осигурителен доход би намалило размерите на „сивия“ сектор, размерите на недеklarираните доходи, свързани с трудови правоотношения, както и би върнало част от нискоквалифицирана работна сила на пазара на труда.

#### **IV. СПРАВКА ЗА ОСНОВНИТЕ НАУЧНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИЯТА**

**Приносите** на дисертационния труд към теорията и практиката могат да бъдат представени в следните точки:

1. Чрез задълбочен анализ са дефинирани основните насоки за подобряването на данъчно-осигурителния контрол в България: в сферите на институционалната организация (базирана на структурата на данъчната система) и в областта на нормативните уредби, които да имат за резултат повишаване на нивото му на ефективност.
2. Извършено е задълбочено изследване на видовете и формите на данъчно-осигурителния контрол, прилагани в страната. На база на това са изведени основните проблеми при прилагането на формите на контрола, като необходимостта от разписани правила и методология при провеждането на проверки и ревизии, и процедурите свързани с тях, както и ограниченият набор от процедури, използван при осъществяване на основните форми на контрола в сравнение с данъчния одит.
3. Направен е задълбочен анализ на щетите от основните видове данъчни измами, извършвани в страната, както и на структурата на приходите от данъчни постъпления в държавния бюджет. На база тези данни са изведени заключения относно събираемостта на данъците в страната, както и са идентифицирани основните проблеми, свързани с контрола в данъчно-осигурителната система.
4. На база анализ на официална статистика, свързана с нивото на данъчните измами и събираемостта на данъците на страните в Европа са открити три европейски страни с най-ефективни данъчно-осигурителни системи. Направено е изследване и анализ на

тяхната институционална организация на данъчно-осигурителния контрол, структурата на данъчните им системи, както и формите на контрол, които прилагат. В допълнение са проучени и добрите практики в нормативните уредби на страните в Европа, свързани с превенцията и разкриването на данъчно-осигурителни измами.

## **V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **Доклади**

1. Доклад в научна конференция в гр. Мадрид, Испания на тема “Education, Law, Business” [„Образование, право, бизнес“] – гр. Мадрид, 2020, на тема „Institutional organisation of tax and social insurance control in Bulgaria“ – р. 37-39. [“Институционална организация на данъчно-осигурителния контрол в България” – с. 37-39.], ISBN: 978-2-5494-0322-3.
2. Доклад в научна конференция в гр. Щайр, Австрия на тема „Science and innovation“ [„Наука и иновации“]– гр. Щайр, 2020, на тема „Efficiency of the municipal tax administration in Bulgaria“ – р. 71- 74. [„Ефикасност на общинската данъчна администрация в България“– с. 71-74.], ISBN: 978-3-953794-29-5.

### **Статии**

1. Статия „Forms of tax and social insurance control in Bulgaria“, SEPIKE journal 3/2020 – р. 40 - 43. [„Форми на данъчно-осигурителен контрол в България“, сп. СЕПИКЕ, бр.3/2020 - с. 40 - 43.], p-ISSN:2196-9531, e-ISSN: 2372-7438.