

ИЗМАМИ С ДДС: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД БЪЛГАРСКАТА ДАНЪЧНА ПОЛИТИКА И АДМИНИСТРАЦИЯ В ОБЕДИНЕНА ЕВРОПА

Анализирани са механизмите на ДДС-измамите, като е акцентирано върху злоупотребите с правото на данъчен кредит. На основата на натрупания международен и български опит са разгледани нормативните и административните предпоставки за данъчни измами в нашето законодателство и възможните решения на проблема. Направен е критичен анализ на опита с ДДС-сметката и различните предложения за мерки на данъчната политика и администрация, вкл. по отношение на затягане на директния контрол върху регистрациите и прехвърлянията, както и върху сделките. Защитена е идеята, че решението трябва да се търси по-скоро в оптимизирането на системата за управление на риска и принципа на солидарната отговорност, отколкото в затягане на контрола върху стартирането и воденето на търговска дейност.

JEL: E26, H26, K34, K42

Измамите с ДДС се очертават като най-голямото предизвикателство пред българската данъчна администрация в обединена Европа. С присъединяването към ЕС загубите от тях престават да бъдат вътрешен фискален проблем и засягат вече и интересите на Съюза. Нещо повече, отпадането на границите за движението на стоки, капитали и хора усложнява задачите на данъчните администрации в прилагането на националните законодателства, като прави тяхната ефективност зависима от ефективността на колегите им зад граница. От неподкупността на българските данъчни органи и готовността им за оперативно взаимодействие с техните колеги ще зависи успехът на трансгранични схеми за източване на ДДС, организирани в други страни, и обратно.

Публикации в българската преса за разкрити през последните 2-3 години престъпни мрежи свидетелстват за сериозността на това предизвикателство.¹ По данни на Главна данъчна дирекция (ГДД) през

¹ Само през 2004 г. общественото внимание беше привлечено от арести и разследвания на три престъпни групи. През април е разкрита мрежа за източване на ДДС чрез фиктивен износ на обувки с марката "Кавалер" за Кипър. За седем месеца групата, в която са замесени най-малко 25 служители от столични данъчни служби, е успяла да източни 11 650 хил. лв. (вж. Параграф 22, 25. 12. 2004). През същата година е разкрита и мрежата на П. Калчев, която е ощетила бюджета с около 15-16 млн. лв. При нея е използвана фиктивна многократна препродажба на стоки от внос, като раздутият по този начин данъчен кредит се изтегля, а данъчните задължения се концентрират в неплатежоспособни "търговци". В мрежата са замесени отговорни данъчни служители – началник на ДП и началник на отдел

периода 2000 – 2004 г. установените нарушения на Закона за данък добавена стойност (ЗДДС) са средно за около 280-300 млн. лв. годишно, или 10-12% от постъпленията в бюджета от ДДС. Действителният размер според оценките на администрацията е от два до четири пъти по голям, т.е. става въпрос за средногодишен размер от 600 до 1200 млн. лв. (между 20 и 45% от приходите от ДДС).² Експертните оценки са епизодични. Според канадски експерти през 1999 г. загубите възлизат на 605 млн. лв., или 31.5% от постъпленията по ДДС; а през 2000 г. - на 454 млн. лв., или 19.4%.³ Според оценки на Световната банка през 2002 г. отклонените постъпления от ДДС възлизат на близо 900 млн. лв., или над 33% от приходите по ДДС.⁴ Според оценката на българските данъчни служители този данък е водещ по брой и размер на нарушенията.⁵ Застрашителните размери на измамите доведоха до формирането в края на 2004 г. на специална анкетна парламентарна комисия за разследването им.

Измамите с ДДС могат да се разделят в две групи. Първата включва методи за *укриване на данъчни задължения по ДДС*, а втората обхваща методи за *неговото източване*, т.е. неправомерно изтегляне на данъчен кредит чрез вериги от фиктивни сделки и търговци.

При укриването целта е с незаконни средства⁶ да се спести плащането на данъка върху реално създадена добавена стойност. Това става или чрез нерегистриране на продажбите (продажби без фактура), или чрез частичното им регистриране, като във фактурата се занижат единичните цени или количествата.

При източването целта е да се получи нетно плащане от бюджета на данъчен кредит. Този резултат се постига чрез регистриране на фиктивни обороти и многофазни операции за източване. Основната разлика с конвенционалното укриване на ДДС е, че тук става

“Ревизии” (вж. Капитал, 2004, бр. 40; Пари, 2 март 2005). Най-мощна е мрежата на “бившите футболисти”, организаторите на която са задържани от НСБОП през декември 2004 г. Тя е оцетила държавната хазна с около 50 млн. лв. (вж. Труд, 10 декември 2004).

² Доклад на Временната анкетна комисия за разследване на измамите с ДДС към 39-ото Народно събрание.

³ SG Group Consultants. Study of Taxpayer Compliance and Law Enforcement. Final Report, 2002, June 28, mimeo.

⁴ World Bank. Project appraisal document on a proposed loan in the amount of EUR 31.9 million to the Republic of Bulgaria for a Revenue Administration Reform Project. Report N 25010-BUL, 2003, May 9.

⁵ Пашев, К. Данъчната корупция: стимули и спирачки. - Икономическа мисъл, 2005, N 3, с. 65.

⁶ Специализираната литература прави разлика между незаконно укриване на данъци (tax evasion) и избягване на данъци със законни средства (tax avoidance). В обхвата на това изследване е само незаконното укриване на ДДС.

Измами с ДДС: предизвикателства пред българската данъчна политика и администрация...

въпрос за *фиктивни* сделки за неправомерно възстановяване на данъчен кредит.

От гледна точка на администрацията на данъка разграничението между укриване (намаляване на данъчното задължение) и източване (нетно плащане от бюджета към фирмата) е условно и е в голяма степен въпрос на размера на измамата. Както подценяването на облагаемите приходи, така и надценяването на облагаемите разходи могат да се използват с цел намаляване на данъчното задължение. От размера на укриването на приходи или надценяването на разходи зависи дали ще се получи реално плащане от бюджета към данъчно задълженото лице, което вече се определя като източване, както и размерът на този паричен поток. В този смисъл за идентифицирането на механизмите на измамите с ДДС е по-полезно разграничението между данъчни измами чрез *укриване на приходи от реални сделки* и данъчни измами чрез *регистрация на фиктивни обороти* за неправомерно ползване на данъчен кредит.

Нормативни бариери и предпоставки за измами с ДДС

Българският ДДС се основава на *кредитно-фактурния* начин на облагане. При него данъчното задължение се получава, като от начисления върху стойността на продажбите данък се приспадне начисленият по фактури данък от доставчици на данъчно задълженото лице. Алтернативен вариант на облагане на добавената стойност, който е по-защитен срещу злоупотреби с правото на данъчен кредит, е т.нар. остатъчен метод (*subtraction method*), при който данъчното задължение се получава, като данъчната ставка се начисли върху разликата между стойността на покупките и продажбите на стоки и услуги. При него отсъства механизмът на данъчния кредит.⁷

Кредитният тип ДДС се е наложил в международната данъчна практика. Главните предимства са свързани с т.нар. механизми на самоадминистриране на данъка. Първо, този тип съдържа по-силни стимули за регистриране на продажбите и водене на изрядно счетоводство от данъчно задължените лица. Регистрираният по ДДС купувач има стимул да изисква фактура, за да приспадне платения по доставката данък от своето данъчно задължение. Ако е добросъвестен данъкоплатец, купувачът упражнява натиск върху доставчика да регистрира продажбата и така улеснява събирането на данъка. Второ, дори ако някой по веригата на производство и дистрибуция не дължи или

⁷ За предимствата и недостатъците на алтернативните варианти на ДДС вж. Zee, H. H. Value Added Tax. – In: Tax Policy Handbook. P. Shome (ed.). IMF, Washington, D.C., 1995, p. 86-99.

укрие ДДС, данъкът върху добавената от него стойност се събира от следващия търговец. Дори в случай, че няма такъв, рискът от укриване на данъка е ограничен до добавената от крайния доставчик стойност, а не върху цялата сума. Това не е така при еднофазното облагане на крайните продажби от типа на търговския данък в САЩ например. При него данъчно задължен е само крайният доставчик. При такова облагане, ако търговецът на дребно не регистрира продажбата или получи невярна декларация, се губи целият данък, а не само частта, дължима върху добавената от него стойност. Обикновено търговецът на дребно е в най-добра позиция да укрие данък, тъй като крайният потребител не се нуждае от регистриране на покупката за данъчни цели. Освен това контролът и принудителното прилагане на закона са затруднени от големия брой дребни търговци. Ето защо за страна с голям брой малки крайни доставчици и висок риск от нерегистриране на крайните продажби, каквато е нашата, кредитният тип ДДС има по-добър фискален ефект от еднофазния търговски данък.

Свойството на данъка да се самоадминистрира обаче не трябва да се абсолютизира. На практика кредитният тип облагане може да доведе до противоположен ефект. При пазарно надмощие на доставчика (т.нар. seller's market), характерно например за сектори с малко на брой производители или вносители, подценяването на фактури в началото се самовъзпроизвежда надолу по веригата. При продажба без фактура или със занижена фактура купувачът няма друг избор освен да реализира своя продукт по същия начин. В противен случай той би платил укрития преди него по веригата данък. Така, ако по-малките и слаби търговци нямат възможност да изберат добросъвестен доставчик или да влияят на недобросъвестния, за да намалят своите загуби, те също са поставени в положение да продават с подценени фактури. При това положение малко вероятно е те да водят двойно счетоводство само за да избягнат загубите. По вероятно е те на свой ред да укриват добавена стойност, за да максимизират нетните ползи (ползите спрямо евентуалните загуби от разкриването), т.е. за да оправдаят рисковете от двойното счетоводство. Такава верижна реакция на отклонение от плащането на данъка надолу по веригата обаче е по-рядка и по-вероятно да бъде разкрита. Освен това данъчната администрация може да я предотврати чрез по-стриктен контрол на големите производители и дистрибутори. Той е по-лесен, отколкото контрола върху много на брой малки търговци.

Въпреки това предимствата на кредитния метод по отношение на данъчните измами се отнасят главно до ограничаването на възможностите за укриване на данък чрез нерегистриране на продажби. В същото време кредитният тип ДДС дава повече възможности за измами чрез неправомерно ползване на данъчен кредит. Нещо повече, размерът на

измамата чрез нерегистриране на оборот е ограничен от стойността на реални продукти и производства. При източването на ДДС чрез фиктивни сделки размерът на измамата е практически неограничен. Ето защо данъчният кредит се смята в много отношения за ахилесовата пета на ДДС. Причината е не само в уязвимостта на данъка по отношение на неправомерно източване. Не по-малко важно от гледна точка на бизнес-средата е, че ако механизмът на данъчния кредит не функционира добре, т.е. възстановяването му е бавно и несигурно, то данъкът престава да бъде вече само данък върху потреблението, а на практика се превръща в данък върху инвестициите, производството и износа. С други думи, увеличените разходи на бизнеса могат да се окажат бариера пред износа или инвестиционната дейност, където обикновено възникват най-големи суми за възстановяване.

По отношение на износа българското данъчно законодателство е възприело общоприетия в Европа *принцип на дестинацията* при облагането с ДДС. Според него износът се облага с нулева ставка, а вносът - със ставката на страната на дестинацията. Така българските износители не начисляват данък върху стойността на износа, но ползват правото на данъчен кредит върху закупените от тях стоки и услуги. Българските вносители плащат ДДС при митническото освобождаване на вноса. Ето защо износителите в най-голяма степен зависят от гладкото функциониране на механизма на данъчния кредит.

Данъчният кредит обаче е важен компонент от функционирането на данъка и при вътрешните доставки. И при тях за различните фирми е възможно често направените разходи да надвишат реализираните приходи в даден данъчен период, особено когато той е доста къс.⁸ Тази възможност е най-ясно изразена при инвестиционните доставки. По обхват на данъчната основа българският данък спада към т.нар *потребителски тип* ДДС. Това означава, че от данъчната основа се изваждат разходите за инвестиции, т.е. данъчно задълженото лице има право на данъчен кредит върху тях.⁹ Ето защо разходите за закупуване на машини и съоръжения могат да доведат до значително надвишаване на разходите над приходите в периода на засилена инвестиционна дейност на данъчно задълженото лице.

Сумите за възстановяване на данъчен кредит зависят и от това дали се прилагат диференцирани ставки. Хармонизираното данъчно законодателство на ЕС дава възможност на страните-членки да прилагат една-две преференциални ставки върху определени стоки и услуги, записани в

⁸ В българското законодателство данъчният период е един месец.

⁹ При другите две разновидности на данъка доставката на оборудване се облага или изцяло като един вид крайна консумация за производителя/търговеца (т.нар. production type VAT), или частично, като от данъчната основа се приспадат само амортизационните отчисления.

индикативен списък.¹⁰ Диференцираните ставки са по-скоро нормата, отколкото изключение в Европа. През 2004 г. само Дания от 15-те стари членки на ЕС и Словакия от новите членки са с единни ставки. Такава е преобладаващата тенденция и на Балканите - освен България само Албания и Хърватска не прилагат диференцирани ставки.

Последиците от диференцираните ставки за правото на данъчен кредит са същите като тези при износа. При основна ставка от 20% и преференциална ставка от 5% например производителите начисляват върху техните продажби намалената ставка, а ползват право на данъчен кредит върху използваните от тях стоки и услуги, облагани с основната ставка. За разлика от износа обаче при диференцираните ставки липсва физическият контрол на границата върху стокопотока. Освен това се увеличава значително броят на фирмите, които ще претендират за възстановяване на данъчен кредит. Това повишава значително възможностите за злоупотреби с правото на данъчен кредит и разходите на администрацията по прилагането на закона. Ето защо идеята за диференцирани ставки се нуждае от обстоен анализ на ползите и разходите.¹¹

Обикновено целите на намалените ставки за някои хранителни продукти и лекарствата са социални.¹² Един от главните недостатъци на данъците върху потреблението е, че те са регресивни - хората с ниски доходи плащат повече данъци спрямо доходите си (като измерител на платежоспособността им), отколкото тези с високи доходи. Храните и лекарствата например са с по-малки еластичности на търсенето и с най-голям дял на разходите в потребителската кошница на домакинствата с

¹⁰ Списъкът включва основно храни и хранителни продукти, лекарства, медикаменти и помощни инструменти за хора с увреждания, водоснабдяване, транспорт за пътници, доставка на книги, информационни медии, хотелско обслужване, спортни услуги и т.н.

¹¹ Искането за въвеждане на диференцирани ставки по ДДС е в центъра и на обществения дебат по данъчната политика в България, тъй като е залегнало в исканията за данъчни промени на Българската търговско-промишлена палата и в предизборната програма на левицата от 2005 г.

¹² В обществения дебат понякога диференцираните ставки се защитават и с аргументи за конкурентоспособност на икономиката. Те обаче нямат основания нито в теорията, нито в практиката. При принципа на дестинацията продукцията се реализира в чужбина със ставката на страната на дестинацията. С други думи, българското мляко няма да стане по-конкурентно в чужбина от това, че му се начислява по-нисък данък в България, нито вносното мляко ще бъде по-скъпо заради по-висок ДДС в страната на произход. Дори в бъдеще да се премине към принципа на произхода при вътреобщностните доставки, едва ли конкурентоспособността на износа трябва да се постига с фискални мерки – били те данъчни преференции, или субсидии. Такъв подход по-скоро пречи на фирмите да се стремят към по-висока производителност. Когато се състезават държавите вместо производителите, това не може да не бъде за сметка на данъкоплатците.

ниски доходи. Ето защо намалените ставки върху тези и други стоки от първа необходимост понижават регресивността на данъка върху потреблението и по този начин подобряват вертикалната справедливост на данъчното облагане. Критиците на диференцираните ставки обаче изтъкват, че ползите от спестените данъци за хората с високи доходи надвишават в пъти ползите за тези с ниски доходи. Едновременно с това загубите за бюджета лишават последните от важни за тях обществени блага и социални помощи, които те консумират в по-голяма степен от получаващите високи доходи. Следователно социалният ефект на диференцираните ставки не е еднозначен. Той би бил много по-директен и сигурен, ако вместо да се намалят данъците върху хранителните продукти, част от еквивалентния финансов ресурс се разпредели между хората с ниски доходи под формата на помощи за храна. По този начин и фискалната, и икономическата цена (измерена като пазарни изкривявания и пренасочване на търсенето чрез данъците) на подобна мярка би била далеч по-малка.

Всичко това превръща механизма на възстановяване на данъчен кредит в неизменен елемент от системата на функциониране на данъка. Размерът на върнатия данък в страни като Великобритания, Холандия, Швеция, Русия, Унгария, Канада и ЮАР надвишава 40% от brutните приходи по ДДС.¹³

Българското законодателство е издигнало редица пречки пред използването на данъчния кредит за източване на ДДС. Преди всичко вместо възстановяване на ДДС то предвижда *приспадане* на данъчния кредит от дължимия данък през следващите три данъчни периода. Едва след това остатъкът подлежи на реално възстановяване в рамките на 45 дни. Тази уредба има за цел да даде възможност на фирмите с реален оборот да приспаднат ДДС през този период. За да не се блокира дейността на износителите, те ползват преференциалното право да възстановяват данъчен кредит в срок до 30 дни. На второ място, възстановяването става *след данъчна ревизия*, като за времето на ревизията този срок спира да тече. Накрая като последна спиратка на практика се прилага вариант на *принципа на солидарната отговорност*. Правото на данъчен кредит не може да се реализира, ако има неизряден платец по веригата от доставчици на фирмата, декларирала кредит за възстановяване. Потърпевшият търговец може да обжалва и да докаже в административно или в съдебно производство, че не е замесен в измамна схема и не е получил финансова облага.

¹³ International Tax Dialogue. The Value Added Tax: Experiences and Issues. Background paper prepared for the International Tax Dialogue Conference on VAT. Rome, March 15-16, 2005.

Механизми на злоупотреби с правото на данъчен кредит

Надценяване на облагаемите разходи

Надценяването на разходите цели приспадане на по-голям данъчен кредит и се извършва чрез фиктивни или надценени фактури за доставки. Необходим е търговец, който да е готов срещу съответна комисиона¹⁴ да регистрира по-големи приходи от реалните и съответно да плати повече ДДС и корпоративен данък от реално дължимите. Обикновено тази роля се изпълнява от фирми, имащи паричен ресурс с неясен произход, които се опитват да вкарат в легален оборот, или фирми-фантоми, които ще изчезнат или фалират, преди да издължат завишения данък. На практика тези два типа фирми често са свързани и действат заедно в една верига. Издаването на данъчни фактури за фиктивни продажби легализира криминални доходи, вкл. от ДДС-измами. С комисионата пък се намаляват разходите по това легализиране, равни на дължимите по ЗДДС и ЗКПО данъци върху фиктивните продажби. Ето защо много често мрежите за източване на ДДС са същевременно и схеми за пране на пари. Фиктивните търговци могат да бъдат в крайна сметка и част от верига за източване на ДДС, а "продажбата" на фактури - само "съпътстваща" дейност, увеличаваща приходите от схемата за източване.

Фиктивен износ

При този тип измами производителят/износителят изнася продукцията само по документи, като прилага нулева ставка и възстановява данъчния кредит върху разходите, а на практика я реализира на вътрешния пазар без фактури. Обикновено успехът на фиктивния експорт зависи от участието на митнически служител, който обработва износа по документи. По-умереният и реалистичен вариант разчита на завишаване на експортните количества, когато измерването и удостоверяването от митническите органи е трудно осъществимо.

Измами с фиктивни търговци

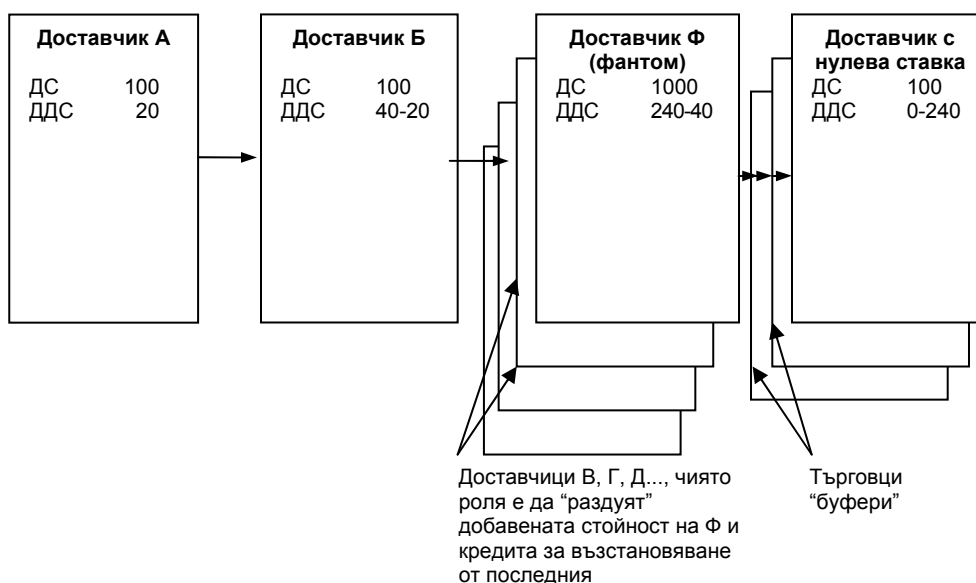
В различните си варианти този тип измама се свежда до серия от фиктивни сделки, които имат за цел да концентрират голямата част от задълженията по ДДС във фирма-фантом, което ги прави несъбираеми. За да се получат реални пари от бюджета обаче, веригата

¹⁴ Според споделен от счетоводители в дълбочинни интервюта и фокус-групи опит тази комисиона варира между 25 и 35% от дължимото ДДС (между 5 и 7% от стойността на сделката).

трябва да завършва с доставчик с нулева ставка. Базова схема на измамата с липсващ търговец (missing trader fraud) е представена на фиг. 1.

Фигура 1

Примерна схема на измама с липсващ търговец



Доставчикът с най-голяма добавена стойност е фирма-фантом (липсващият търговец Ф). След него по веригата (но не непосредствено, а след редица посветени и непосветени буферни фирми) е освободен доставчик, например безмитен магазин или износител, който начислява нулева ставка, но има право на данъчен кредит. Ако това са реални транзакции и реално създадена стойност, печалбата за участниците (съответно загубата за държавата) би била неплатеният данък от фирма Ф в размер на 200 лв. Това обаче са фиктивни сделки. Организаторите на практика не създават добавена стойност, от чието укриване да печелят. За тях операцията няма смисъл, ако не завърши с реални парични постъпления от бюджета. Затова е необходим доставчик, който начислява нулева ставка, като използва правото на данъчен кредит върху фиктивните си разходи. Така източването е завършено.

В този си вид схемата с липсващия търговец е по-скоро за илюстрация на принципа на източване. Данъчните администрации използват подобни на изброените механизми за ограничаване на източването - приспадане на кредита, ревизия при връщане и принципа на солидарната отговорност. Подобни прегради пред измамите с липсващия търговец са довели до развитието на нейни варианти като измамата с неплатежоспособния търговец и международната кръгова измама.

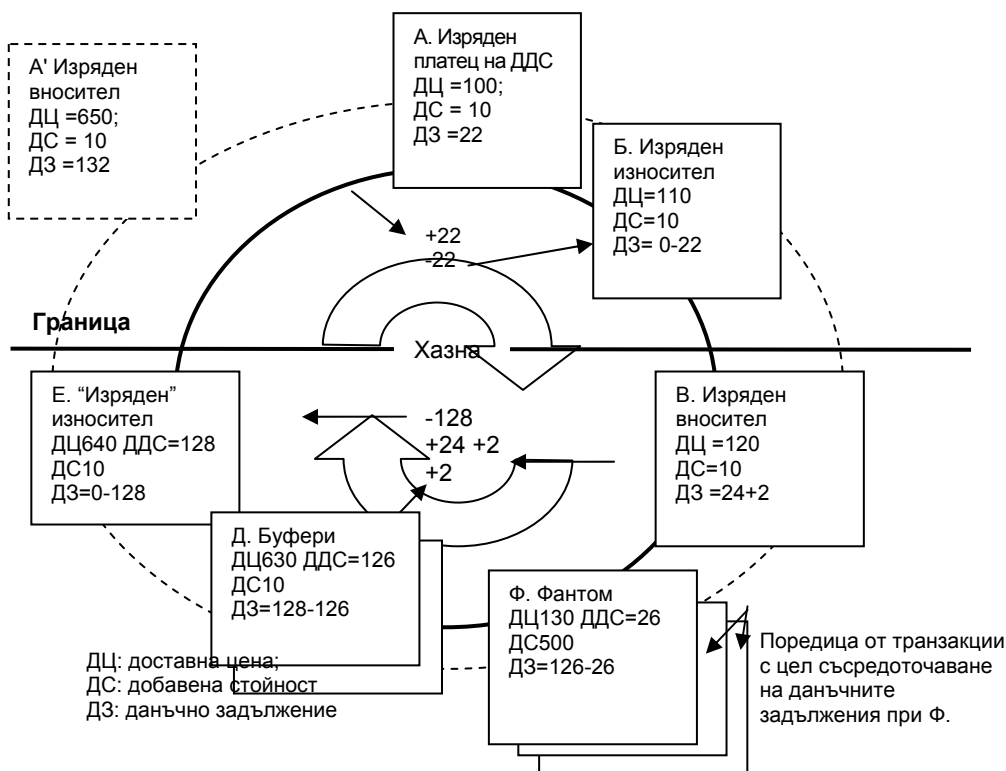
При *измамата с неплатежоспособния търговец* принципът на действие е същият, както при липсващия търговец. Предимството е, че длъжникът реално съществува, но обикновено, след като е изиграла ролята си в схемата, фирмата се прехвърля на безимотни и полуграмотни собственици, срещу които държавата реално не може да предприеме действия по събиране на задълженията или други ограничителни мерки.

Международна кръгова измама (carousel fraud)

Проследяването на мрежата и парирането на схемата с фиктивния или неплатежоспособния търговец стават значително по-трудни и бавни, когато схемата излезе извън рамките на една юрисдикция. Правото на данъчен кредит се упражнява от износителите, а задълженията се натрупват на фирми вътре във веригата, чиито следи се губят. Веригата включва многократни трансгранични покупко-продажби. Така, от една страна, се затрудняват проследяването и противодействието на веригата, а от друга, се мултиплицира ефектът на липсващия търговец. Каруселната измама е най-голямото предизвикателство пред приходните администрации в ЕС. Сериозността на проблема идва от липсата на митнически граничен контрол върху стоките потоци. Схемата е представена на фиг. 2, като за числовата илюстрация е използвана еднаква ставка от 20% ДДС и от двете страни на границата. Оборътът започва от търговеца А, който е изряден платец на ДДС. Износът на стоката от търговеца Б дава възможност да се върне платеният ДДС на организаторите на мрежата. Чрез фиктивни сделки в страната на дестинацията добавената стойност се надува няколко пъти, като задълженията към бюджета се концентрират в една фирма-фантом (Ф). Чрез буферни "изрядни" платци се осигурява правото на данъчен кредит на износителя. Така от първия оборот (очертан с непрекъснатата линия) схемата например реализира източване в размер на 100 единици. При последващо завъртане на въртележката (прекъснатата линия) ефектът нараства в пъти. Капацитетът на схемата е доста голям, особено ако са включени фиктивни търговци и от двете страни на границата.

Фигура 2

Международна кръгова измама



Българският опит. Експериментът "ДДС-сметка"

Проблемът с неправомерното ползване на данъчен кредит е сравнително нов за нашата данъчна практика. Данъкът е въведен в България от 1994 г., но измамните схеми за източване достигат сериозни мащаби след началото на финансовата стабилизация. Преди това високата инфлация в съчетание с дългите срокове на възстановяване на данъчен кредит ги правят не толкова привлекателни.¹⁵ От 1999 – 2000 г. започват по-последователните

¹⁵ От втората половина на 90-те години датират по-нашумелите в публичното пространство случаи на измами с ДДС. Един от първите случаи, предизвикали широк обществен отзвук, е с артиста Стойко Пеев. През 1997 г. той беше обвинен в данъчни измами при сделки за резервни части на стойност 200 хил. лв. Показателно за

опити да се запълнят многобройни “дупки” в нормативната уредба и да се оптимизира контролно-ревизионната дейност. Обслужването на големите данъкоплатци е съсредоточено в една централна териториална данъчна дирекция. Създадени са специализирани звена за противодействие на ДДС-измамите, като започва наблюдение на размера на щетите и т.н. През 2000 г. влиза в сила Данъчният процесуален кодекс (ДПК), който въвежда *принципа на солидарната отговорност*. Според отменения по-късно чл. 109 на Кодекса данъчната администрация можеше да отказва възстановяване на данъчен кредит, ако доставчик или търговец по веригата не е внесъл дължимия данък. Така на практика, без да е доказана връзка между искащия кредита и неизрядния платец по веригата, ДПК наказваше първия. По същото време ДДС-регистърът стана публичен, за да могат фирмите да проверяват актуалния статус на своите доставчици. Прилагането на чл. 109 обаче беше широко атакувано в съда и през 2002 г. съответните му разпоредби бяха отменени. Принципът на солидарната отговорност остана закрепен в Закона за данък добавена стойност (чл. 65, ал. 4).

През 2002 г. беше въведена ДДС-сметката, като от 2003 г. нейното използване стана задължително за фирмите, регистрирани по ДДС. Това е специална сметка, която титулярите могат да ползват само за получаване и плащане на този данък. Фирмите са задължени да плащат по ДДС-сметки на своите контрагенти всички данъчни суми над 1000 лв. Така тя изважда данъчните постъпления и плащания от останалия оборот на фирмата с цел гарантиране на превеждането им в бюджета и в определена степен е продължение на единната бюджетна сметка в частния сектор.

ДДС-сметката дава две предимства при ползване на данъчен кредит. Търговци, платили по тази сметка не по-малко от 80% от начисления им ДДС, за който са ползвали данъчен кредит през същия месец, в т.ч. и от внос, имат право да им бъде възстановен ДДС в 45-дневен срок от датата на подаване на справка-декларацията. Дори да се възложи ревизия (по усмотрение на данъчния орган), това не спира 45-дневния срок за възстановяване. Така при ползване на ДДС-сметка отпада изискването за приспадане в продължение на три месеца и за задължителна данъчна ревизия, а срокът за възстановяване се ограничава до 45 дни, вкл. времетраенето на ревизията.

Второто предимство е свързано с принципа на солидарната отговорност. Разпоредбите на чл. 65, ал. 4 от ЗДДС, които регламентират отказа от възстановяване на данъчен кредит при нередовен платец по веригата, не се прилагат, ако плащането е станало по ДДС-сметка до края

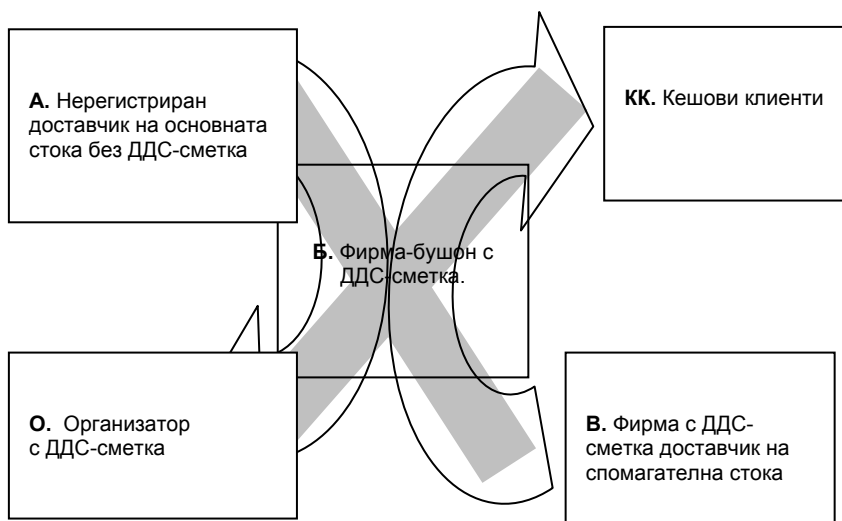
ефективността на противодействието е, че едва в края на 2004 г. делото достига до съда (вж. Сега, 28.01.1998; Банкер, 28.02.2004).

на данъчния период, през който е ползван данъчен кредит (ЗДДС, чл. 65, ал. 8).

С други думи, ДДС-сметката е опит да се ускори възстановяването на данъчен кредит на добросъвестните данъкоплатци и да се намалят евентуалните щети за тях, свързани с принципа на солидарната отговорност. Независимо от тези добри намерения ДДС-сметката не можа да издигне ефективна бариера пред измамите с ДДС. Според доклад на ГДД до Парламентарната комисия за измамите с ДДС от есента на 2004 г. сметката дава нови възможности на недобросъвестни платци за отклоняване на плащания по ДДС. Инструментът, описан от данъчната администрация, е т.нар. "X-образна схема за измами с ДДС". Всъщност това е схема за източване на ДДС-сметка. Накратко, измамниците се възползват от привилегиите на тази сметка, отменяща солидарната отговорност. Организаторът на схемата ползва данъчен кредит въпреки наличието на нередовен платец по веригата, като заедно с това успява да изпразни ДДС-сметката на нередовния платец, която по замисъла си би трябвало да служи за обезпечение на данъчните вземания. Примерна базова схема е представена на фиг. 3.

Фигура 3

X-образна схема за източване на ДДС-сметка



Началната доставка е от нерегистриран доставчик (А) към регистриран доставчик (Б) на цена без ДДС. Регистрираният доставчик (Б) е в ролята на бушон. Тази роля е по силата на преведен от основния играч (О) данък по неговата ДДС-сметка, за да осигури на организатора правото на данъчен

кредит, като в същото време направи данъчните си задължения несъбираеми. Когато те бъдат установени, той няма да има наличности по ДДС-сметката. Източването на сметката се постига чрез закупуване на стоки от друг търговец (В) и превеждането на дължимия ДДС по неговата сметка. По документи Б получава бързооборотни стоки, които отново по документи незабавно реализира на кешовия пазар. Купувачи са крайни потребители, фирми, нерегистрирани по ДДС, или ДДС-фирми с данък за плащане под 1000 лв. Целта е да се избегне задължението за превеждане на начисления при тези продажби ДДС в сметката на Б. На практика стоката може изобщо да не мине физически през Б, за да се избегне рискът тя да бъде блокирана заради неговите задължения. Тогава тя се доставя от В директно към кешовите клиенти (КК), а събраният от тях ДДС се възстановява на инвеститора в схемата О. В резултат ДДС върху оборотната стока остава в сметката на В и не се губи за държавата. За да не остане за сметка на организаторите, той се събира от кешовите клиенти. За това обаче е необходимо да има реален, макар и нерегистриран стокооборот. Най-вероятно е В да е вносител. Доколкото е в ролята на изряден платец, е най-вероятно да използва данъка за внос на стоки, където данъкът се събира на митницата и укриването му е по-скъпо. Освен това оборотната стока трябва да бъде доставена в количества, които съответстват на мащабите на измамата. Този обслужващ измамата оборот не бива да бъде ограничаван от капацитета на домашни доставчици, които в повечето случаи са добре известни. Дължимият данък върху основната стока обаче е възстановен на организатора, като заедно с това е изваден от ДДС-сметката на Б. Същевременно той е използван за легализиране на продажбата на оборотната стока.

В този вариант схемата е по-скоро за укриване на ДДС. При него тя предполага реални обороти с реални продукти. Възможно е схемата да бъде прилагана и за неправомерно възстановяване на данъчен кредит. На таблицата е показано сравнение на финансовия ефект от варианта укриване и от примерен вариант източване. Възможно е печалбата от схемата да бъде най-малко удвоена, ако основният играч (О), вместо да реализира основната стока на вътрешния пазар с документи, я изнесе фиктивно и я реализира на кешовия пазар без документи или я изнесе на занижена стойност. В крайния си вариант на източване схемата не изисква дори реален стокооборот и реализиране на продукта на кешовия пазар - не само последната експортна фаза, а всички транзакции могат да бъдат оформени само счетоводно. В този случай отпада необходимостта на кешовия пазар да се реализира спомагателната стока. Когато е налице реален оборот обаче, между основните функционални звена на мрежата може да има множество други посветени и непосветени изрядни търговци, което затруднява своевременното проследяване и идентифициране на измамниците и блокирането на мрежата.

Таблица

Ефект от X-образната измама. Цифрова илюстрация

а) Доставчик без регистрация по ДДС (А) доставя на подставен посредник (Б) стоки на обща стойност 1000 лв. Доставката е без ДДС.	
б) Доставчик Б добавя стойност 100 лв. и препродава стоката на основния играч О на брутна цена 1320 лв., от които 220 лв. получава по своята ДДС-сметка. Така О ползва правото на данъчен кредит от 220 лв.	
в) Б изпразва своята ДДС сметка, като превежда 220 лв. по ДДС-сметката на В за закупуване на оборотна стока за 1100 лв. без ДДС.	
г) Оборотната стока се реализира на кешовия пазар, като начисленият ДДС не постъпва по ДДС-сметки, а в джоба на организаторите.	
Вариант Укриване на ДДС (щети от 220 лв.)	Вариант Източване на ДДС (щети над 440 лв.)
д) Организаторът О продава основната стока на вътрешния пазар, като начислява ДДС в размер на 220 лв., който не плаща, тъй като приспада от него данъчния кредит. Равносметката е, че мрежата дължи на бюджета ДДС на стойност 440 лв. – 220 лв. от основната стока и 220 лв. от спомагателната, но плаща само 220 лв. по сметката на В за оборотната стока.	д) Организаторът О изнася основната стока, начислява нулева ставка и възстановява данъчен кредит в размер на 220 лв. Равносметката е, че мрежата дължи на бюджета 440 лв. ДДС – 220 лв. за основната стока, и 220 лв. върху спомагателната, но плаща 0 лв. Данъкът от 220 лв., постъпил по сметката на В, е компенсиран от възстановения на О данъчен кредит за износа на стойност 220 лв. е) Организаторът О изнася основната стока по документи, начислява нулева ставка и възстановява данъчен кредит от 220 лв., а в действителност добавя стойност например за 500 лв. и я продава на кешовия пазар без документи. Равносметката е, че мрежата дължи на бюджета ДДС за 540 лв. - 320 лв. за основната стока и 220 лв. за спомагателната, но плаща 0 лв. Данъкът от 220 лв., постъпил по сметката на В, е компенсиран от възстановения на О данъчен кредит от 220 лв. за износа. ж) Същият ефект от 540 лв. се получава, ако има реален купувач на стоката зад граница, който е готов да я приеме на фактурна цена, по-ниска от действителната (още повече, че по принципа на дестинацията подценяването му пести ДДС при вноса). Тогава отпадат разходите и рисковете по реализирането на основната стока без документи на вътрешния пазар.

Описаният принцип на източване на ДДС-сметката показва, че тя не можа да послужи като действено обезпечение срещу измамите. Така, вместо да издигне бариера пред схемата с липсващия/неплатежоспособния

търговец, ДДС-сметката по-скоро освободи измамниците от ограниченията на принципа на солидарната отговорност. Скоро след въвеждането ѝ вече имаше силен натиск от администрацията за отмяна на безусловното възстановяване на данъчен кредит.

В същото време ДДС-сметката увеличава разходите на бизнеса по доброволното спазване на ДДС-законодателството, като изважда средства от оборота на фирмата и ги блокира на разположение на данъчния орган дълго преди да е настъпило задължението за плащане на данъка. Срещу тези увеличени разходи ДДС-сметката не можа да осигури безусловно и бързо възстановяване на данъчен кредит. Възможностите за прилагане на класическата схема с фиктивния търговец поставиха фирмите в положение да доказват реален стокооборот, за да ползват преференциите на ДДС-сметката. Не са редки случаите в административната и съдебната практика на откази за възстановяване на данъчен кредит въпреки ползването на ДДС-сметка и съответните производства по тяхното обжалване. Освен това сметката открива допълнителни възможности за администрацията да решава на кого да прави ревизия и на кого да признава или да отказва правото на данъчен кредит, да признава или да не признава реален оборот, което пък увеличава предпоставките за корупция. Всичко това води до увеличаване и на разходите на фирмите, и на администрацията по изпълнението на данъчното законодателство.

Противодействие на измамите с ДДС

Ако се абстрахираме от техническите детайли на различните методи за източване на ДДС, най-общо те са възможни благодарение на правото на данъчен кредит и по-точно на възможността един търговец да го ползва, преди негов съучастник по веригата да го внесе. Следователно най-директното решение, което се дискутира от икономисти и данъчни експерти, е ограничаването или елиминирането на правото на данъчен кредит. Вече беше отбелязано, че алтернатива на кредитния начин на начисляване на данъка е остатъчният метод. При него данъчната ставка се прилага върху разликата между приходите от продажбата на продукта и разходите по доставката му (при дистрибуторите) или покупките на материали за неговото производство (при производителите). Това би елиминирало възможностите един участник по веригата да ползва правото на данъчен кредит, преди негов съучастник, намиращ се преди него по веригата, да го внесе. Остатъчният метод има и друго предимство. Той ограничава т.нар каскаден ефект при ДДС, т.е. натрупване на данък върху данък, когато нерегистриран търговец е доставчик на регистриран търговец - поддоставчик на голяма фирма или изпълнител по договор по аутсорсинг.

Алтернативно крайно решение е да се запази кредитният метод на облагане, но да се освободят доставките между търговците, т.нар. B2B (Business to Business) транзакции. Такъв е характерът на данъците върху

крайните продажби в САЩ, където разграничението между крайни и междинни доставки се прави чрез декларация на купувача, че той не е краен потребител (т.нар. exemption certificate). Ограничен вариант на това решение е залегнал в едно от предложенията в доклада на Временната анкетна комисия за разследване на измамите с ДДС към 39-ото НС. Смисълът му е да се освободят доставките за износителите, за да отпаднат възможностите за злоупотреби, свързани с фиктивен (надценен) износ.

Тези решения обаче имат редица недостатъци, които натежават при анализа на ползите и разходите. Преди всичко те елиминират най-важното предимство на кредитния метод на начисляване на ДДС - свойството на данъка да се "самоадминистрира". Може да се очаква, че смяната на механизма ще доведе до превес на измамите, свързани с укриване на продажби, които и сега са далеч по-широка практика от източването. Що се отнася до идеята да се освободят от данък покупките на износителите с цел те да се лишат от възможността да теглят неправомерно данъчен кредит, това само би преместило ползването на кредит към предните звена във веригата.

Не на последно място трябва да се има предвид, че възможностите за едностранни промени в структурата на данъка в обединена Европа са ограничени. С хармонизирането на данъка е свързана в най-голяма степен свободата на движение на стоки. Ето защо ДДС е от данъците, където хармонизирането на националните законодателства е най-напреднало. В специален доклад от 2004 г. за противодействие на измамите с ДДС Европейската комисия определено насочва усилията на своите членове към мерки в рамките на съществуващата структура на данъка.¹⁶

Голямото предизвикателство пред администрацията при многофазното облагане на потреблението чрез кредитно-фактурния тип ДДС е, че то свързва в една верига измамници и добросъвестни търговци. Често ограничителните мерки успешно се заобикалят от измамниците, вкл. чрез подкупи, но повишават бизнес-разходите на добросъвестните търговци. Задачата на данъчната политика и администрация е да издигне ефективни бариери пред измамите с цената на най-малки ограничения на дейността на изрядните предприемачи. Присъединяването на България към ЕС прави тази задача по-сложна поне по две причини.

Първо, за разлика от преобладаващата европейска практика задължителният праг за регистрация по ДДС от 50 хил. лв. действа и в двете посоки, т.е. задължение на данъкоплатеца е не само да се регистрира по ДДС, ако годишният му оборот надхвърли минималния праг от 50 хил. лв., но и да прекрати своята регистрация, ако той падне под този праг. Очаква се

¹⁶ Вж. Commission of the European Communities. Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the use of administrative cooperation arrangements in the fight against VAT fraud. Brussels, 16.04.2004 COM (2004) 260.

България да последва преобладаващата практика в ЕС и да въведе принципа на доброволното регистриране под задължителния праг. Това ще даде възможност на всяка нова или малка фирма да се регистрира по ДДС. С други думи, за разлика от сегашната уредба при бъдещата фирми, които се регистрират с цел измами, няма да се нуждаят от големи фиктивни сделки в началото, които им дават право на регистрация, но ги поставят във фокуса на системата за анализ на риска. Освен това броят на ДДС-фирмите, а заедно с тях и на потенциалните "липсващи" търговци ще се увеличи, което ще затрудни и оскъпи контролно-ревизионната дейност, без да повиши резултатите от нея в същия порядък. Това ще намали административната ефективност на разкриването и парирването на ДДС-измамите.¹⁷ Този аргумент е в сила особено при сегашната организация на ревизиите, която разчита повече на скъп повсеместен контрол, отколкото на ефективна система за оценка на риска. Същевременно разширяването на ДДС-мрежата в посока към малките фирми ще увеличи икономическите щети от неефективността на администрацията - волни или неволни грешки в прилагането на закона, действия с цел подкуп и т.н. По принцип малките фирми имат по-ограничени възможности от големите да противодействат на административния "рекет".¹⁸

Второ, с премахването на границите между България и страните-членки на ЕС се премахва и граничният контрол на стоките потоци. Така падат митническите прегради пред трансграничните ДДС измами. Това е проблем не само за България. По своята структура ДДС по принцип е централен данък. Прилагането му на местно равнище е много трудно – например между различни данъчни юрисдикции с различни данъчни ставки и неограничена свобода на движение на стоки, хора и капитали. Оптималният вариант за такъв тип съюз е прилагането на принципа на произхода, т.е. стоките да се облагат при износа със ставката на страната на произход, а вносителят ползва право на данъчен кредит от своята държава за платения на износителя данък. С други думи, данъкът действа като че ли стоката не пресича граница. Взаимните претенции на съюзните данъчни администрации за събрани данъци и платени кредити по трансгранични доставки се уреждат чрез система за многостранен клиринг.¹⁹

Такава уредба обаче принадлежи на бъдещето. Тя изисква значително хармонизиране на ставките между страните и оперативно интегриране на данъчните администрации. При такава уредба данъчните

¹⁷ За методологии за оценка на ефективността на събирането на ДДС вж. *Aizenman, J. and Y. Jinjark.* The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence. NBER WP 11539, August 2005.

¹⁸ Вж. *Pashev, K.* Tax Compliance of Small Business in Transition Economies: Lessons from Bulgaria. International Studies Program Working Paper Series N 05-10. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2005, March.

¹⁹ Commission of the European Communities.... COM (2004) 260.

приходи на една държава до голяма степен ще зависят от качеството на оперативното взаимодействие между нейните данъчни служби и колегите им зад граница, както и от техния професионализъм и неподкупност. Големи разлики в административния капацитет, вкл. равнище на данъчна корупция, биха довели до сериозни несъответствия между обемите на декларирания внос и износ, което би блокирало действието на междудържавния разплащателен механизъм. Това е причината ЕС да въведе преходна уредба на ДДС-режима на вътрешнообщностните доставки след премахването на граничния контрол от 1993 г. Преходните положения запазват действието на принципа на дестинацията - износът се облага с нулева ставка, а вносът – със ставката на страната на дестинацията. При липсата на граничен контрол обаче това увеличава възможностите за неправомерно източване на ДДС при трансгранични доставки и липсващи търговци по веригата. Тяхното предотвратяване зависи преди всичко от качеството на оперативното взаимодействие между данъчните служби. Ето защо присъединяването към ЕС прави задачата на данъчната администрация по-тежка и отговорна. Със сигурност ще нараснат разходите за публичния и за частния сектор, свързани с превенцията на ДДС-измамите, докато увеличението на допълнителните приходи едва ли ще е в състояние да ги компенсира. В този смисъл балансът между ограничителни мерки и вредите за изрядния бизнес става още по-труден. Той трябва да се търси в няколко насоки:

Преди всичко е необходимо натрупаният административен и съдебен опит по прилагането на ДДС-сметката да бъде подложен на задълбочен анализ на ползите и разходите за публичния и за частния сектор. Ако тя създава повече пречки за легалния бизнес, отколкото бариери срещу измамите, е по-добре тази практика да се изостави.²⁰

На второ място, има възможност да се засилят спирачките срещу измамите чрез ясното регламентиране на наказателната отговорност специално за ДДС-измамите. Сега Наказателният кодекс не третира източването на ДДС като данъчно или финансово престъпление. По своя механизъм и мащаби то се доближава повече до формите на организираната престъпност, отколкото до конвенционалното укриване на данъци. Въпреки значението на строгото регламентиране на наказателната отговорност приоритетите на данъчната политика и администрация трябва да се съсредоточат върху ограничаване на нормативните и институционалните възможности за измами с ДДС.

Анализът на механизмите за източване на ДДС показва, че те се основават на регистриране на сделки на цени, отклоняващи се значително от реалните, както и на възможностите да се избягнат санкциите чрез

²⁰ Поне на автора не е известно подобен инструмент да се прилага успешно някъде другаде по света.

прехвърляне на всички задължения на несъществуващ или неплатежоспособен търговец. Ето защо възможностите за ограничаване на измамите с ДДС се търсят в следните основни направления:

Първо. Ограничаване на възможностите за укриване на облагаеми приходи или надценяване на облагаемите разходи чрез регистриране на транзакции на цени, отклоняващи се от пазарните. В този контекст внимателно трябва да се обсъдят и предложените от Парламентарната комисия по измамите с ДДС изменения на ДПК, които дават възможност на митниците при отклонение на износните цени от пазарните с повече от 25% да задържат износа на стоки до три работни дни, като уведомят своевременно данъчната администрация.²¹ С отпадането на границите с ЕС митниците няма да имат тази възможност и каналите на трансгранични ДДС-измами ще се насочат предимно към вътрешнообщностните доставки. В този смисъл подобна мярка едва ли ще издигне сериозни бариери пред ДДС-измамите при износа, но със сигурност ще създаде възможности за митнически "рекет" на български износители, чиито клиенти са извън ЕС. Ето защо установените отклонения от пазарните цени (с цялата условност на методите за определянето им) би трябвало да се използват по-скоро в системата за оценка на риска, отколкото за задържане на стока и други наказателни действия срещу търговците.

Второ. Ограничаване на възможностите за регистриране или прехвърляне на фирми на фиктивни или несъществуващи собственици. Тази група мерки е свързана главно с промени в режима на прехвърлянията и регистрациите в Търговския закон. Би трябвало да се ограничи възможността за прехвърляне на предприятия с непогасени публични държавни вземания, подобно на разпоредбите на чл. 226 от ДПК за прехвърлянията на недвижими имоти и МПС. При прехвърлянето се изисква декларация от прехвърлителя, че няма дължими данъци, както и удостоверение от данъчната служба. Има предложения от данъчната администрация да се повиши размерът на капитала, необходим за учредяването на ООД (със санкции, ако този капитал не е наличен), с цел да се ограничи използването в схемите на мними безимотни собственици на такива дружества, които не носят никаква отговорност. Предлага се също да се ограничат възможностите за търговци, обявени в несъстоятелност, да учредяват и да участват в други търговски дружества. Търговският закон ограничава подобни възможности за ЕТ и АД, но не и за ООД.

Тези мерки биха ограничили донякъде прехвърлянията, чиято главна цел е да се попречи на данъчната администрация да предприеме необходимите обезпечителни или изпълнителни действия. Ефектът им върху ограничаване на

²¹ Вж. Доклад на Временната анкетна комисия за разследване на измамите с ДДС към 39-ото Народно събрание.

схемите за източване на ДДС обаче не бива да се надценява. В позицията на фиктивен търговец може да бъде подставено лице, което остава без фирмена и лична собственост в подходящия момент, или пък управителните органи могат да бъдат изцяло сменени, за да се избегне имуществената отговорност. Освен това декларацията за данъчно състояние не е гаранция за липса на данъчни задължения. Те просто може да не са установени към датата на прехвърлянето, но да възникнат в резултат от данъчна ревизия. Ето защо е по-важно да се регламентират задължителни данъчни ревизии при промяна в собствеността на капитала и/или управлението.

Освен това мерките за ограничаване на измамите с ДДС не могат да се разглеждат, без да се държи сметка за загубите за бизнеса и особено за новите и малките фирми. Ограниченията пред измамите в Търговския закон например могат да се окажат в много по-голяма степен бариери срещу започването на бизнес.

Трето. Ограничаване на възможностите за избягване на отговорност от получилия неправомерно кредита. Тези мерки са свързани преди всичко с прилагането на принципа на солидарната отговорност. Разбира се, намирането на оптималния баланс за ефективно предотвратяване на измамите, без да се засягат интересите на изрядните търговци, не е лесна задача. Няма идеално решение, но има достатъчно натрупан положителен международен опит, който е нужно да бъде изучен. Преди всичко данъчната администрация трябва да помогне на всички изрядни търговци да не бъдат включвани неволно във вериги с фиктивни търговци. За целта е необходим общодостъпен регистър на собствениците и управителите на доказаните фиктивни търговци, за да не могат да се издават фактури от други техни фирми. Във връзка с това са необходими и гаранции за блокиране на опитите за неправомерно използване на чужд идентификационен номер. Накрая тенденцията е данъчен кредит да се отказва при *доказана* връзка, участие или облагодетелстване от верига за източване, вместо да се отказва до доказване на противното в съда.

Проблемните места на тези мерки са в две насоки: първо, на практика е много трудно да се докаже връзка между ползващия правото на кредит и неизрядния платец по веригата; второ, това дава възможност на контролните органи да изнудват търговците, които вместо да доказват правата си в продължително и скъпо съдебно производство, биха предпочели да решат своя проблем с други средства. Така принципът на солидарната отговорност създава възможности за корупционен натиск и избирателно и неравносечно прилагане на закона.

Ето защо тежестта в борбата с измамите трябва да падне преди всичко върху предварителния контрол и превенцията на измамите чрез съвременна система за управление на риска. Освен това с помощта на представители на бизнеса данъчната администрация трябва да приеме ясни и прозрачни правила за прилагане на принципа на солидарната

отговорност. Необходимо е те да бъдат базирани на своеобразен рисков рейтинг на отраслите и фирмите. Ако собствениците или фирмите имат досиета на длъжници, на съмнително често попадащи във вериги с липсващи търговци и т.н., правото на данъчен кредит трябва да бъде ограничено, така че да се защитят интересите на изрядните търговци и на бюджета.

Анализът на риска трябва да обединява съвременните информационни технологии и най-доброто от европейската данъчна практика. В рисковия ДДС-контингент обект на особено внимание трябва да бъдат фирмите от отраслите, където вероятността от ДДС-измами е особено голяма - земеделие и животновъдство, суровинни отрасли, вкл. хартия и скрап, компютърни компоненти, клетъчни телефони и т.н. След като се идентифицират отраслите и фирмите с повишен риск, е нужно да се привлекат съответните браншови организации на бизнеса в разработването на мерки за ограничаване на измамите. Необходимо е данъчната администрация да разработи диференциран подход за оценка на риска и ревизии в различните сектори на икономиката в зависимост от спецификата на продуктите, големината на фирмата и т.н., за да се постигне максимална ефективност на контролно-ревизионната дейност.

Важно е браншовите организации също да поемат част от отговорността за противодействие на измамите и корупцията. Хората от бизнеса най-добре могат да помогнат в оценката на риска и парирането на мрежите. Ползата за тях ще бъде, че се намалява нелоялната конкуренция и техният бранш няма да бъде включен в рисковия ДДС-контингент, където контролът върху дейността е по-тежък.

Разбира се, и в този случай ще има изрядни търговци, които ще трябва да доказват, че не са знаели и не би трябвало да знаят за наличието на фиктивни сделки някъде по веригата, от която те също са част. Но тези случаи биха били сериозно ограничени. Освен това тяхното положение може да се облекчи, ако административното и съдебното производство сериозно се съкратят. Би могло да се помисли по данъчните дела да се прилагат правилата на бързото производство. Това би имало сериозен анти-корупционен ефект, тъй като би намалило алтернативните разходи на търговеца, в случай че откаже да даде подкуп.

*

Кредитно-фактурният тип ДДС се е наложил в международната практика със своите предимства по отношение на събирането на данъка. Те обаче са свързани главно с ограничаване на стимулите и възможностите за конвенционалното укриване на облагаеми продажби. Правото на данъчен кредит дава възможност за злоупотреби чрез надценяване на разходите и осчетоводяване на фиктивни сделки. Най-общо те се свеждат до различни начини един търговец да ползва правото на данъчен кредит,

преди негов съучастник в предходна позиция по веригата на производство и дистрибуция да го внесе.

В условията на недостатъчен административен капацитет, високи равнища на административна корупция и сива икономика в страните в преход източването на ДДС е реална заплаха за фискалната им политика. Това се отнася дори с по-голяма сила за новите и бъдещите страни-членки на ЕС поради включването им в огромни международни стокови и парични потоци без ограниченията на граничния контрол при вътрешно-общностните доставки. Опитът на далеч по-развитите данъчни администрации в обединена Европа обаче показва, че най-вероятно проблемите тепърва предстоят, а идеални решенията не са намерени. Те едва ли могат да се търсят в посока на радикална смяна на кредитния механизъм с някаква алтернатива. ДДС се наложи в Европа именно като данък, който в голяма степен е унифициран и успешно минимизира данъчните бариери пред международната търговия. Радикални промени в структурата на данъка са възможни само на многостранна основа. Освен това ползата от тези мерки едва ли ще надвиши вредата върху ефективността от събирането, свързана с бариерите пред укриване на данъка. Ето защо засега натежават опитите да се търсят решения в рамките на съществуващата структура на данъка.

Опит за такова решение е българският експеримент с ДДС-сметката. Предварителната равностметка от досегашната практика обаче показва, че тя увеличи разходите на бизнеса по доброволното спазване на закона, без в замяна да гарантира безусловното възстановяване на данъчен кредит и още по-малко да издигне действена бариера пред измамите с ДДС. Търсенето на решения чрез издигане на законодателни бариери в Търговския закон пред прехвърлянията и регистрациите на името на фиктивни и несъществуващи или неплатежоспособни "предприемачи" също е с ограничен потенциал за превенция на измамите, но може да се окаже силна преграда пред стартиращите бизнесмени. В тази насока по-добър ефект би имало регламентирането на задължителни данъчни ревизии при промяна в собствеността на капитала и управлението на фирмите по ДДС, отколкото засиления контрол на входа.

Изводът, който се налага, е, че ключът към укрепване на административния капацитет срещу измамите с ДДС трябва да се търси в посока към оптимизиране на системата за управление на риска и особено на прилагането на принципа на солидарната отговорност. Това е сериозно предизвикателство пред професионализма и етиката на данъчните служители, особено когато (както е в повечето случаи) реалният пазар свързва в една мрежа измамници и добросъвестни търговци. Ако контролният орган може да отказва данъчен кредит поради съмнения за участие в мрежа за източване, такива правомощия дават възможност за неравносгодно третиране на различните търговци и за прибягване до

подкупи. Същевременно изискванията за доказване на участие във веригата за източване на ДДС, преди да се пристъпи към административни мерки, блокират действията на данъчната администрация и я поставят в позиция на догонване, а измамниците – в позиция на безнаказаност и недосегаемост.

Ето защо принципът на солидарната отговорност трябва да бъде ясно уреден и административно основан на модерна система за оценка на риска. Необходимо е системата да идентифицира рисковите отрасли на икономиката и информационно да осигури администрацията с бази данни за технологични процеси, производствени капацитети и пазарни цени, за да може да се прилага диференциран, но регламентиран подход при ползването на данъчен кредит и контролно-ревизионната дейност в зависимост от отрасъла, продуктите и големината на фирмата. Особено важно в това отношение е сътрудничеството на бизнеса чрез браншовите му организации. Търговците са в най-добра позиция да знаят какво става на техния пазар и да помогнат в оценката на риска и парирането на измамните с ДДС, за да намалят нелоялната конкуренция и евентуалните щети от недоброто насочване на санкциите на солидарната отговорност. Въпреки силните настроения против принципа на солидарната отговорност сред бизнеса преобладават нагласите, че данъчните измами в техния сектор не са тяхна работа.

Едва ли е възможна идеална система, която като с магическа пръчка ще отдели измамниците от изрядните данъкоплатци, ще накаже първите и ще защити вторите от грешки на данъчните власти. Необходим е компромис между бизнеса и администрацията с ясно осъзнаване на нетните ползи от него. По-конкретно това означава данъчните служители да приемат, че измамниците все пак са изключение, а не правило, както и да носят отговорност за своите грешки и нанесените щети на добросъвестните платци. Предприемачите от своя страна трябва да приемат принципа на солидарната отговорност и другите ограничителни мерки, особено ако са в рисков сектор, като необходимата цена, която редовният бизнес понася, за да се ограничат ДДС-измамните, а заедно с тях и нелоялната конкуренция и необходимостта от по-високи данъчни ставки.

5.IX.2005 г.