**Обяснителна записка към „Справка за декларирани/начислени публични задължения и приходите от тях – взискател НАП“**

В периода 01.01.2011 г. – 31.12.2016 г. по сметките на НАП са постъпили суми в общ размер на 123,2 млрд. лв., което е 77 % от декларираните и установени задължения за данъци и осигурителни вноски, които Агенцията е имала ангажимент да събира в посочения период.

В периода 01.01.2017 г. – 30.04.2021 г. по сметките на НАП са постъпили суми в общ размер на 127,4 млрд. лв., което е близо 81 % от декларираните и установени задължения за данъци и осигурителни вноски, които Агенцията е имала ангажимент да събира в посочения период.

Общо през последните 10 г. и до 30.04.2021 г. НАП е събрала 250,6 млрд. лева.

 През 2020 г. са декларирани със 7 042,4 млн. лв. (28 %) повече задължения, в сравнение с 2017 г., като е увеличен и дела на задълженията, погасени в рамките на годината, през която са декларирани – 97,3 % за 2020 г., при 96,3 % за 2017 г. (включва както доброволното изпълнение, така и събраните нови просрочени задължения).

 Увеличеното доброволно изпълнение и по-високата събираемост на новите (възникнали през съответната календарна година) просрочени задължения са основните причини размерът на непогасения им остатък в края на всяка една от последните 4 години трайно да намалява, като редуцирането е с 346,8 млн. лв. (или около 20 %). Непогасеният остатък от новия дълг към 31.12.2020 г. е 1,523 млрд. лв., при 1,870 млн. лв. - остатък от новия дълг в края на 2017 г.

Непогасеният към 30.04.2021 г. остатък от дълга включва както задължения, възникнали през последните 10 г., така и задължения, възникнали преди 2011 г., които към момента не са отписани поради изтекла давност, доколкото попадат в изключенията, посочени в чл. 171, ал. 2 от ***Данъчно-осигурителния процесуален кодекс*** (ДОПК) – предявени в производство по несъстоятелност, на лица срещу които е образувано наказателно производство, от  изхода на което зависи установяването или събирането на публичното задължение и др.

Видно от по-детайлните данни - близо 69 % от непогасения остатък на публичния дълг към 30.04.2021 г. е от задължения по ревизионни актове и доначислени лихви за забава на плащането им, като 88 % от тези задължения към момента са категоризирани като несъбираеми, трудно-събираеми или са на лица с прекратена регистрация, т.е. липсва субект, срещу когото да се насочи принудителното изпълнение.

Задълженията, категоризирани като несъбираеми или трудно-събираеми са на лица, за които в резултат на проведеното проучване е установено, че не притежават активи/имущество, върху което да се насочи принудително изпълнение, или имат имущество на ниска стойност спрямо размера на публичния им дълг, или върху същото има предходни обезпечения/тежести в полза на кредитори с частни вземания, чиито размери надхвърлят стойността на имуществото. Вероятността да постъпят суми за погасяване на дълга на тези лица е минимална, като в значителна част от случаите е налице обективна невъзможност за провеждане на принудително изпълнение по реда на ДОПК, което да доведе до парични постъпления. За останалите задължения – с категоризация като събираеми или частично-събираеми, продължават действията по проучване на имущественото състояние на длъжниците, респ. на възможностите за налагане на обезпечителни мерки и реализация на свободните от тежести активи.

Структурата на установения несъбираем/трудно-събираем данъчен дълг не може да бъде изяснена без поясняване на основния принцип и механизъм на облагане с ДДС. Неутралността на данъка за икономическите оператори е основен принцип на облагането с ДДС. Този принцип изисква икономическите оператори да бъдат напълно освободени от тежестта на данъка и същият да се понася от лицето, осъществяващо крайното потребление на стоката или услугата, предмет на доставката или на веригата от последователни доставки. Този принцип в нормалните икономически отношения се реализира чрез механизма на начисляване на данъка за всяка облагаема доставка и приспадането на данъчен кредит за получените доставки, използвани за извършването й. Така натоварен с действителния размер на данъка е крайният продукт и данъкът се заплаща от крайния клиент.

Този принцип не се прилага при осъществяване на данъчен контрол, при който се откриват и осуетяват данъчни злоупотреби. В тези случаи принципът е неприложим, тъй като не се касае за действителни икономически оператори, реално участващи в стопанския оборот, а за дружества и лица с фиктивни обороти, извършващи или спомагащи да се извършат данъчни злоупотреби.

Данъчните злоупотреби често се осъществяват посредством регистрирани по ***Закона за данък върху добавената стойност*** (ЗДДС) лица/дружества, които без да осъществяват действителна стопанска дейност отчитат такава. Те служат като „бушони“ във формална верига от доставчици между производител/вносител и действащо дружество действителен получател, извършващо последващата облагаема доставка. Чрез тази схема едни дружества формират данъчни задължения, като отчитат големи маржове в цената, а следващите формират никакъв или минимален марж. Дружеството накрая на веригата ползва данъчен кредит за данък, който е начислен, но не е внесен. Дружествата-бушони обичайно водят „изрядно“ от гледна точка на формалните изисквания документиране, деклариране и отчитане на доставките, като целта им е да акумулират данъчните задължения в дружества, които нямат имущество и чиито управители и собственици са подставени малоимотни и необразовани лица, спрямо които също не може да бъде реализирана имуществена отговорност по специалния ред на чл. 19 от ДОПК, поради липса на имущество и доходи.

В противодействие на данъчните измами, избягването на данъци и евентуалните злоупотреби с ДДС органите по приходите в такива случаи отказват приспадане на данъчен кредит, но начисленият от лицата, участващи в измамата, данък остава като дължим, по силата на нормите на ***Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност*** и ЗДДС. Така при няколко фиктивни дружества, участващи последователно във верига от фиктивни доставки (документиращи фиктивни доставки помежду си), дължимият реално към фиска ДДС се мултиплицира в ревизионните производства и надвишава реално дължимия към фиска данък за крайната действителна доставка по веригата сравнително толкова пъти, колкото са участниците във фиктивната верига от доставчици (често по 2 или 3 пъти).

**В този смисъл, посочената сума като несъбран ДДС не показва действителния размер на нанесената с тези злоупотреби реална щета от необложено крайно потребление, а по-скоро размера на опитите за ДДС измами, които са преустановени.**

Независимо, че установяването на такива задължения на дружествата чрез ревизионни актове води до формиране на несъбираеми вземания за НАП, същото е било необходимо с оглед осигуряване на правна възможност за:

• дерегистрация по ЗДДС на тези дружества/лица и по този начин препятстване на следващо тяхно използване в измамни схеми;

• за сигнализиране на Прокуратурата за установени данни за данъчни измами и злоупотреби;

• за подпомагането на органите на досъдебното производство и на Прокуратурата за ангажиране на наказателна отговорност на участващите в данъчни измами и злоупотреби лица за установяване на размера на ДДС, в опита за присвояване на който е участвало конкретно лице/лица, както и начина на осъществяване на измамата;

• за реализиране по възможност на имуществена отговорност по чл. 19 от ДОПК на собственици на дялове и управители на дружества, формирали данъчни задължения;

• за ангажиране на отговорността по чл. 177 от ЗДДС на реалните дружествата от веригата, възползвали се от измамната схема.

Чрез ревизионните производства срещу дружествата-фантоми, макар че се формират несъбираеми по същество данъчни вземания, е оказвано активно противодействие срещу данъчните злоупотреби и е способствано за намаление на реалната щета на фиска, именно чрез прекратяване на измамна верига и ангажиране на наказателна отговорност на всички лицата, участващи в злоупотребата, а на имуществена отговорност – от тези участници в злоупотребата, които притежават имущество, а не срещу формалните носители на данъчния дълг (малоимотни управители и фиктивни дружества, непритежаващи имущество).

Както вече беше посочено, в голяма степен не се касае за действителен данък върху добавената стойност, дължим върху крайно потребление, а за суми за ДДС, дължими поради посочването им във фактура, което представлява фикция, наложена поради необходимост от борба с измами с ДДС.

Освен това, предвид, че публичните вземания се погасяват служебно и отписват с изтичане на 10 - годишен срок, бяха предприети действия по законодателни изменения на чл. 171 от ДОПК. С измененията на нормативната уредба от служебно погасяване бяха изключени вземанията, които са предявени в производство по несъстоятелност, както и тези, за които е образувано наказателно производство, от изхода на което зависи установяването или събирането на публичното задължение.

С това на практика се способства събирането на реалния данъчен дълг от действителните лица, които са го формирали, и от които реално е възможно да бъде събран, и препятстване погасяването му по давност при данъчни злоупотреби.