Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 26 ноември 2026 г.
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	25 ноември 2026 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2026) 630 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ Внимание с неизпълнението на потенциалните данъчни приходи, 2026 г.: укрепване на публичните финанси чрез съвместни усилия за намаляване на това неизпълнение и подобряване на спазването на законодателството

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2026) 630 final.

Приложение: COM(2026) 630 final

ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.11.2026 г.
COM(2026) 630 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Внимание с неизпълнението на потенциалните данъчни приходи, 2026 г.: укрепване на публичните финанси чрез съвместни усилия за намаляване на това неизпълнение и подобряване на спазването на законодателството

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Внимание с неизпълнението на потенциалните данъчни приходи, 2026 г.: укрепване на публичните финанси чрез съвместни усилия за намаляване на това неизпълнение и подобряване на спазването на законодателството

1. Въведение

Европа трябва да инвестира в укрепването на своите отбранителни способности, в ускоряването на цифровизацията и екологичния преход, както и в повишаването на производителността и конкурентоспособността си. Националните бюджети в много държави членки обаче са силно ограничени, което оставя малко фискално пространство за инвестициите от критично значение([1]).

Въпреки това всяка година в ЕС се губят над 200 млрд. евро приходи от данъци според оценките на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството, което се равнява на около 1 % от БВП на ЕС. Само при данъка върху добавената стойност (ДДС) това възлиза на приблизителна загуба от около 125 млрд. евро, или 9,5 % от общите задължения за ДДС през 2023 г. Що се отнася до корпоративния подоходен данък (КПД, наричан също данък върху доходите на предприятията), прогнозните загуби за всяка от държавите членки възлизат на близо 50 млрд. евро, или 9,2 % от събраните в срока за плащане приходи от КПД ([2])**.** Това са приходи, които са дължими, но остават несъбрани в срок поради различни форми на отклонение от данъчно облагане, избягване на данъци, административни пропуски или непреднамерени грешки. Неизпълнението на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството по своята същност е трудно за измерване, а наличните оценки се различават по своя обхват, методика и степен на несигурност ([3]) . Тези оценки по всяка вероятност са консервативни, тъй като не обхващат всички категории загуби на данъчни приходи, като например загубите от презгранично агресивно данъчно планиране или международно прехвърляне на печалби. Те сочат, че може да бъдат

[1] Информацията, методите и данните по държави са изложени в работните документи на службите на Комисията с номера от SWD(2026) 1201 до SWD(2026) 1228.

[2] ДДС и КПД са посочени тук като примери, за които са налични сравнително надеждни оценки в целия ЕС. Неизпълнение поради неспазване на законодателството може да възникне и при други данъци, включително при данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) и данъците върху личното богатство, но наличните оценки са по-разпокъсани и не са включени в представените тук обобщени данни.

[3] Освен това, поради сроковете за публикуване на националните набори от данни, въз основа на които се оценява неизпълнението на потенциалните данъчни приходи, последните налични оценки за дадена година обикновено се отнасят за предходните две или три години. Оценките за размера на ненаблюдаваната икономика във всяка държава членка варират от 0,7 % до 25 % от БВП.

постигнати значителни ползи чрез инвестиране както в по-добро измерване, така и в мерки за подобряване на спазването на данъчното законодателство. Събирането след срока за плащане дори на част от тези липсващи приходи би спомогнало за облекчаване на натиска върху публичните финанси и за създаване на допълнително пространство за инвестиции, без да се въвеждат нови данъци или да се повишават съществуващите данъчни ставки.

Големият дял на сенчестата икономика и сложните данъчни правила правят разбирането на факторите, които водят до неизпълнение на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството в целия ЕС, трудна, но важна задача. В редица държави членки значителната дейност в сенчестата икономика подкопава спазването на данъчното законодателство. Все по-сложните данъчни разпоредби и презграничните договорености може да увеличат разходите за спазване на законодателството, да доведат до грешки или избягване на данъци и да станат причина за значителни пропуснати приходи. Възприемането на данъчната система като справедлива и ефикасна, както и на общата данъчна тежест, може да окаже влияние върху спазването на данъчното законодателство. Тези фактори се различават в отделните държави. Ефективното взаимодействие между данъчните администрации и данъкоплатците спомага за насърчаването на среда на доверие, прозрачност и подкрепа, като по този начин се подобрява спазването на данъчното законодателство и се укрепват функционирането, обединяването и конкурентоспособността на вътрешния пазар.

За да оценят рисковете за публичните финанси, държавите членки трябва да разполагат с информация за размера на неизпълнението на потенциалните си данъчни приходи поради неспазване на законодателството. Количественото определяне на това неизпълнение и на неговото развитие във времето не е просто технически процес — то помага на органите да се информират относно начините за подобряване на мерките за принудително изпълнение и спазване на законодателството. Тези оценки спомагат за установяване на рисковете, предприемане на целенасочени намеси, разпределяне на ресурсите и усъвършенстване на стратегиите за спазване на законодателството. Анализът на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи следователно е инструмент за стратегическо управление, който има за цел да се повиши равнището на събраните в срок приходи.

Данъчните разходи представляват неизпълнение на потенциалните данъчни приходи, породено от политиката. Държавите — членки на ЕС, отчитат годишно около 750 млрд. евро пропуснати приходи поради данъчни разходи (което би възлязло на 4 % от БВП на ЕС през 2025 г.), въпреки че към това число трябва да се подхожда с предпазливост ([4]). Данъчните разходи включват например намалени данъчни ставки,

[4] Към това число трябва да се подхожда с предпазливост, тъй като то обединява общите размери по държави от различни години и с различно значение. Отчитането на данъчните разходи се различава по обхват, а базовите показатели се отличават съществено, дотолкова, че националните органи отхвърлят обобщаването

данъчни облекчения за определени отрасли, данъчни кредити или други данъчни стимули. От критично значение е тези данъчни разходи да бъдат наблюдавани и преценявани. За разлика от преките разходи, данъчните разходи често се вкореняват в данъчната система с течение на времето и могат да окажат изключително голям натиск върху националните бюджети. За разлика от тях, добре насочените данъчни стимули — като тези, препоръчани в рамките на Пакта за чиста промишленост или съюза на спестяванията и инвестициите — могат да подкрепят жизненоважни цели на политиката, като напр. нововъведенията или прехода към чиста енергия. В Препоръката на Комисията относно данъчните стимули в подкрепа на Пакта за чиста промишленост се излагат принципи за ефективно планиране на данъчните кредити и ускорената амортизация, включително препоръка към държавите членки редовно да преценяват ефективността на предприетите мерки ([5]).

Съвременните данъчни администрации, работещи въз основа на данни, са от съществено значение за намаляване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи и подобряване на спазването на законодателството. Много държави членки са изправени пред спад в степента на спазване на данъчното законодателство, нарастващ данъчен дълг, разпокъсани цифрови системи и все по-сложни презгранични сделки. За справянето с тези предизвикателства се изискват подготвени за бъдещето и работещи въз основа на данни данъчни администрации, способни да откриват случаите на неизпълнение на ранен етап, да улесняват доброволното спазване на законодателството и да осигуряват своевременно събиране на неизпълнените данъчни задължения след срока за плащане. Инвестициите в цифрови инструменти, обединени системи, обработка на данни в реално време, по-големи способности за събиране на данъчните вземания във и след срока за плащане, както и сътрудничеството между различните органи, са от ключово значение.

Съобщението относно справянето с неизпълнението на потенциалните данъчни приходи и придружаващите го 27 информационни фиша по държави са стратегически инструмент за подобряване на данъчните системи и спазването на данъчното законодателство в целия ЕС. В крайна сметка инициативата има за цел да се помогне на държавите членки да се справят с неизпълнението на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството, да оптимизират събирането на данъци в срока за плащане и да затегнат управлението на данъчните разходи. В рамките на инициативата държавите членки се призовават също така редовно да отчитат, преценяват и рационализират неизпълнението на данъчните приходи, породено от политиката, особено в случаите, когато данъчните разходи не са осигурили благоприятно съотношение спрямо резултатите. Освен да се подпомагат държавите

им дори на национално равнище. Оценките за националните пропуснати приходи са извлечени от Глобалната база данни за данъчните разходи (GTED).

[5] Препоръка на Комисията относно данъчните стимули в подкрепа на Пакта за чиста промишленост и в контекста на Рамката за държавна помощ във връзка с Пакта за чиста промишленост, C(2025) 4319 final, https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf,

членки при прегледа и свиването на това неизпълнение, както и при модернизирането на начина на събиране на данъците в срока за плащане, в тази инициатива се разчита и на изключителната ефективност на административното сътрудничество, което дава възможност на държавите членки да работят съвместно за сравняване на резултатите и споделяне на най-добрите практики в рамките на насочена към бъдещето програма за реформи.

В настоящото съобщение се прави оценка на предизвикателствата, свързани с неизпълнението на потенциалните данъчни приходи, и се определят действия за тяхното преодоляване. На първо място, в него се анализират трудностите, пред които са изправени държавите членки при измерването, наблюдението и преценяването на това неизпълнение и съответно при стремежа си да внедрят получените резултати в дейността на данъчната администрация на фона на усилията за засилване на цифровизацията и дейностите по събиране на данъци в срока за плащане. Вследствие на това се предлага набор от действия за справяне с тези предизвикателства както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки (включително, когато е целесъобразно, на поднационално равнище) ([6]). В крайна сметка съгласуваните действия и тясното сътрудничество на всички равнища могат да доведат до по-висока степен на спазване на законодателството, по-ефективни данъчни политики и подобряване на събирането на приходите в срока за плащане, като по този начин спомогнат за създаването на фискалното пространство, необходимо за подкрепа за стратегическите инвестиции.

2. От измерването до обединяването: оценка на равнището на Съюза и на държавите членки

2.1 Измерване: усъвършенстване на измерването на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи

Справянето с трайното неизпълнение на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството изисква по-големи инвестиции в знания, данни и аналитични способности. Въпреки че все повече държави членки изготвят оценки за неизпълнението на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството, само ограничен брой от тях са създали всеобхватни програми за оценяване, обхващащи няколко вида данъци ([7]). Дания, Швеция, Италия и Нидерландия са внедрили анализа на това неизпълнение в управлението на рисковете от неспазване на законодателството, като използват резултатите като основа за фискалната политика,

[6] В няколко държави членки данъците се налагат, администрират и събират в срока за плащане, а данъчните разходи се одобряват и от съставящите федерацията провинции или щати, регионите или местните органи на управление.

[7] ОИСР (2024 г.), Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies (Данъчна администрация – 2024 г.: сравнителна информация за ОИСР и други развити и бързо развиващи се икономики), OECD Publishing, Париж, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

за определяне на тези рискове, предприемане на целенасочени намеси, разпределяне на ресурсите и за оценяване на ефективността на стратегиите за спазване на законодателството. Други държави членки, например Франция, Полша и Естония, едва наскоро развиха тези способности или все още не оценяват систематично неизпълнението на потенциалните си данъчни приходи поради неспазване на законодателството.

Опитът на държавите членки показва, че всеобхватните усилия за оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи спомагат за постигането на по-благоприятни резултати по отношение на спазването на законодателството. Държавите членки с дългогодишни и добре развити програми в тази област, каквито са Дания, Италия, Швеция и Нидерландия ([8]), обикновено отчитат сравнително по-малко неизпълнение на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството или са успели да го свият с течение на времето. Нидерландия например разшири своя аналитичен инструментариум, като съчета данните от данъчните ревизии с поведенчески изследвания. Извлечените от този анализ знания помагат на данъчната администрация да планира целенасочени превантивни мерки и да подобрява доброволното спазване на законодателството. Дания разработи усъвършенствана програма за измерване на спазването на данъчното законодателство въз основа на подробни данни от ревизиите, която спомага за установяване на естеството на случаите на неспазване в различните отрасли. Ключова характеристика на програмите в Швеция и други държави членки е систематичното извършване на ревизии на случаен принцип и ревизии въз основа на риска сред различни групи данъкоплатци ([9]) . Без да се доказва пряка причинно-следствена връзка, това подсказва, че редовното оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи може да спомогне за прилагането на по-целенасочени стратегии в тази област и да даде възможност на данъчните администрации да откриват рисковете на ранен етап.

Комисията разработи, подкрепи и съгласува значителни инвестиции в оценката на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи — както за косвените, така и за преките данъци — на национално равнище и на равнището на ЕС. Това е от особена важност за преките данъци, при които в националните оценки често се използват различни определения, методики, източници на данни, обхват на

[8] Нидерландия съчетава изследванията сред ревизорите с данни от данъчните ревизии, за да разбере по-добре причините за неспазването на законодателството, включително ролята на сложните правила, липсата на познания и грешките на консултантите. Дания използва данни по отрасли и данни от ревизиите на случаен принцип, за да оцени степента на спазване на законодателството. И в двата случая тези изводи спомагат за насочване на усилията за спазване на законодателството и подпомагат доброволното му спазване.

[9] Ревизиите на случаен принцип предоставят статистически представителна информация за естеството на случаите на неспазване на данъчното законодателство и за преобладаващите случаи, докато ревизиите въз основа на риска се използват за установяване и разследване на данъкоплатци, които е по-вероятно да не спазят това законодателство. Важно е да се отбележи, че резултатите от ревизиите на случаен принцип се използват и за утвърждаване и приспособяване на моделите за подбор въз основа на риска. Поради това чрез програмите за оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи се осигурява информация за други звена в приходната администрация с цел повишаване на ефикасността на събирането на данъци в срока за плащане.

данъкоплатците и отчетни периоди, което ограничава сравнимостта, но също така създава възможности за методологически обмен. От 2021 г. насам финансирана от ЕС проектна група по програма „Фискалис“ работи по създаването на обща рамка за оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи([10])([11]). Освен това някои държави членки, като Полша ([12]) и Словения ([13]), използваха Инструмента за техническа подкрепа с цел усъвършенстване на оценката на неизпълнението на потенциалните приходи от КПД.

По отношение на косвените данъци сътрудничеството в рамките на ЕС вече доведе до обща методика за оценяване на неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС, като всички държави членки участват в тази общоевропейска инициатива. Неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС в ЕС през 2023 г. беше оценено на 9,5 % от общите задължения за ДДС, като се наблюдаваха съществени разлики между държавите членки, а няколко от тях отбелязаха подобрение с течение на времето ([14]). Отвъд анализа на текущото равнище на това неизпълнение, проследяването на промените във времето отразява националните усилия за подобряване на спазването на законодателството и дава възможност на органите да оценят ефективността на предприетите мерки. Цифровото отчитане, касовите апарати с онлайн връзка, предварително попълнените справки-декларации за ДДС и други цифрови инструменти могат да подобрят проследимостта и спазването на законодателството. Комисията също така развива, изпитва и проверява своите методики за оценяване на неизпълнението на потенциалните приходи от акцизи, подпомагана от специализирана група от експерти от над 20 държави членки, с цел обмен на методологически опит и разглеждане на начините, по които тези оценки могат по-добре да подпомогнат оперативната работа (вж. също раздел 3.1).

В контекста на развиващата се среда на корпоративното данъчно облагане продължават усилията за изграждане на способности за оценяване на неизпълнението на потенциалните приходи от КПД в целия ЕС. Комисията разработи

---

[10] За допълнителна информация вж.: Европейска комисия: генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ (2025 г.). Towards a common approach to tax gap estimation in the EU (Към общ подход за оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи в ЕС), проектна група 008 по програма „Фискалис“ — окончателен доклад. Служба за публикации на Европейския съюз, https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] От 2026 г. проектът навлезе във втория си цикъл. Държавите членки, участващи в първия и/или втория цикъл, включват BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK и SE — за подгрупата за ДДФЛ; CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK и SE — за подгрупата за КПД; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK и SE — за подгрупата за вътреобщностните измами с липсващ търговец; и BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK и SE — за подгрупата за електронната търговия. Грузия също се присъедини към подгрупите за ДДФЛ и КПД за втория цикъл на проекта.

[12] Проект по ИТП за 2023 г. „Повишаване на способностите на Полша за по-добро оценяване и противодействие на сивата икономика“, 2024—2026 г.

[13] Проект по ИТП за 2021 г. „Подобряване на администрирането на корпоративния подоходен данък в Словения“, 2022—2023 г.

[14] Вж. Европейска комисия, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. и др., *VAT gap in Europe (Неизпълнение на потенциалните приходи от ДДС в Европа) — доклад за 2025 г.*, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2025 г., https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422

нова макроикономическа методика за определяне на това неизпълнение, като използва данни от националните сметки и оценки за мащаба на ненаблюдаваната икономика, изготвени от националните статистически служби, с което се предоставя обща рамка за оценяване на неизпълнението на потенциалните приходи от КПД в държавите членки. Последните данни сочат средно неизпълнение от около 9,2 % от събраните в срок приходи от КПД в 25 държави членки, въпреки че този дял се различава значително в зависимост от държавата и промените на годишна база следва да се тълкуват предпазливо. В методиката обаче не се вземат предвид никакви загуби на приходи поради презграничносъгресивно данъчно планиране или международно прехвърляне на печалби, тъй като националните сметки обикновено отразяват печалбите след извършването на презграничното им разпределяне. За анализа на такива загуби на данъчни приходи се изискват допълнителни сведения и методики, включително работа по свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби ([15]). Тъй като средата на корпоративното данъчно облагане се променя с прилагането на правилата от стълб 2 на ОИСР — последвано от прилагането на сборния пакет от мерки в областта на данъчното облагане и преразглеждането на Директивата относно административното сътрудничество, след като бъдат приети — инструментите за оценяване трябва да се развиват, включително чрез разширяване на обхвата на оценките на неизпълнението на потенциалните приходи от КПД, така че да включват и области, различни от ненаблюдаваната икономика.

2.2 Наблюдение: повишаване на качеството на отчитането на данъчните разходи

Данъчните разходи са специални разпоредби в данъчното законодателство, предназначени да насърчават определени дейности или да бъдат в полза на конкретни групи, което води до нарочно намаляване на държавните приходи от данъци. Вместо да предоставя подкрепа чрез преки разходи, правителството може да окаже на физическите или юридическите лица непряка финансова подкрепа чрез намаляване на тяхната данъчна тежест. Следователно данъчните разходи (ДР) представляват отклонения от базовата данъчна система, които осигуряват преференциално третиране — например намалени ставки, освобождаване от данъци и др. — за определени данъкоплатци, отрасли или дейности.

От съществено значение е тези данъчни разходи да бъдат отчитани, както е предвидено в рамката на ЕС за фискално управление, с цел преодоляване на присъщата липса на прозрачност. За разлика от програмите за преки разходи, каквито са субсидиите или безвъзмездните средства, за данъчните разходи обикновено не се

[15] За задълбочено разглеждане на методиката на Съвместния изследователски център (JRC) за изчисляване на неизпълнението на потенциалните приходи от КПД, както и на допусканията и ограниченията в нея, вж. Европейска комисия: генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ (2025 г.), The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues (Неизпълнение на потенциалните приходи от корпоративен подоходен данък — европейски подход за измерване на загубите на приходи от корпоративен данък).

изисква ежегодно одобрение от парламента. След като бъдат приети, те остават в сила, освен ако бъдат изрично отменени или прекратени чрез клауза за изтичане на срока на действие. С отчитането на данъчните разходи това несъответствие може да се преодолее и може да се повишат прозрачността и отчетността. За да се гарантира получаването на цялостна представа за националните фискални разходи, в рамката на ЕС за фискално управление се изисква предоставяне на подробна информация относно въздействието на данъчните разходи върху приходите ([16]).

Националните отчети (доклади) за данъчните разходи в ЕС се различават значително по своето съдържание, степен на подробност и качество. Някои държави членки представят само една таблица с оценка за пропуснатите приходи от данъчни разходи в приложение към бюджета, без да предоставят допълнителна контекстуална информация. Други държави членки публикуват отчети за данъчните разходи, които съдържат подробна информация за всички относими данъчни разпоредби и многогодишни оценки за пропуснатите приходи.

Големият брой разпоредби, свързани с данъчните разходи, може да доведе до допълнително усложняване на данъчната система. Гърция съобщава за над 1 000 такива разпоредби, Португалия — за над 700, Италия — за над 600, а Франция и Полша — за по над 400 всяка.

Данъчните разходи могат да оказват значително фискално отражение върху държавните бюджети. Поради разликите както в данъчните системи, така и в методите на отчитане, пропуснатите приходи поради данъчни разходи според наличните данни са от 0,4 % от БВП в Ирландия до 14 % от БВП в Нидерландия. Големият обем на пропуснатите приходи от данъчни разходи не означава непременно, че тези мерки са прекомерни или неефективни. Пропуснатите приходи може да бъдат сравнително високи и поради факта, че стандартното равнище на данъчно облагане е високо или че обхватът на отчитане на данъчните разходи е много широк ([17]).

Обобщаването и сравняването на оценките на данъчните разходи по категории, държави членки и периоди от време крие значителни методически предизвикателства. Въпреки че общите числа може да бъдат изчислени чрез просто събиране на данъчните разходи от отделните разпоредби, тези оценки следва да се тълкуват предпазливо. На първо място, те обикновено водят до завишаване на нарастването на потенциалните приходи, тъй като простото събиране крие риск от двойно отчитане на застъпващите се разпоредби. В оценките също така не се отчитат поведенческите реакции, които водят до по-ниска събираемост в срока за плащане. Наред с това значителна част от разпоредбите относно данъчните разходи не може да

[16] В член 14, параграф 2 от Директива 2011/85 на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки, изменена с Директива 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 г., се предвижда отчитане на данъчните разходи.

[17] Случва се данъчни разпоредби, които водят до големи пропуснати приходи, да бъдат разглеждани като структурни и поради това да бъдат изключвани от отчитането. В идеалния случай отчитането на данъчните разходи обхваща и структурните разпоредби. В Нидерландия отчитането обхваща всички фискално значими разпоредби.

бъдат количествено определени ([18]). Накрая, отчитането се различава значително в зависимост от това какво държавите членки определят като данъчни разходи ([19]).

2.3 Преценяване: гарантиране на икономическата ефективност на данъчните разходи

Данъчното облагане може да предостави мощни стимули, които да подпомогнат правителствата при постигането на редица цели на политиката, но с течение на времето то невинаги е икономически ефективното средство. Дали данъчните стимули са полезни за постигането на определена политическа цел, е въпрос, който изисква внимателен анализ. Разходите, ползите и рисковете, свързани с данъчните разходи, следва да бъдат редовно преценявани. В Препоръката на Комисията относно данъчните стимули в подкрепа на Пакта за чиста промишленост се излагат принципи за ефективно планиране на данъчни кредити и ускорена амортизация за чисти инвестиции, които да се прилагат в съответствие с правилата на ЕС за държавните помощи. Държавите членки се приканват да информират Комисията за предприетите от тях мерки, като им се препоръчва редовно да преценяват тяхната ефективност и да споделят най-добрите практики ([20]). В по-широк план, с цел по-ефикасно постигане на целите на ЕС в областта на климата и околната среда, прилагането на принципа „замърсителят плаща“ предполага също така преразглеждане на данъчните разходи, които потенциално вредят на околната среда и създават погрешни стимули за замърсителите.

От решаващо значение е да се разбере дали със съществуващите данъчни разходи се постигат целите на политиката, за които са били предназначени. Редовното им преглеждане е необходимо, за да се оцени дали действащите мерки осигуряват благоприятно съотношение между разходите и резултатите. Това може да проправи пътя за реформи. Например в бюджетните правила на Нидерландия се изисква от правителството да премахва, ограничава или обосновава данъчните разходи, които са били преценени като неефективни.

Големият обем пропуснати приходи засилва необходимостта от преценяване на ефективността на данъчните разходи. Въпреки че количественото определяне на данъчните разходи е предимно дейност по наблюдение, впоследствие тази информация служи като съществен принос за тяхното преценяване, за да се разбере дали разпоредбите постигат целта си и дали осигуряват благоприятно съотношение между

[18] Разпоредбите относно данъчните разходи може да бъдат количествено неопределени или поради съзнателен избор, или поради обективна невъзможност за оценяване. Дадена разпоредба може да не бъде количествено определена, например ако е с малък обхват, с технически или структурен характер, или е задължителна съгласно правото на ЕС. Някои разпоредби не може да бъдат оценени поради липса на данни. В други случаи може да са налични данни по принцип, но събирането им за конкретна разпоредба да е твърде скъпо. Пример за липса на данни е освобождаването от облагане на доходите от определени дейности. Тъй като тези доходи не се отчитат, оценяването на пропуснатите приходи е невъзможно.

[19] Съществуват примери, при които намалените ставки на ДДС се определят като част от базовия показател или обратното — основният необлагаем минимум за доходите или пренасянето на корпоративни загуби напред се определят като данъчни разходи, докато повечето държави считат тези разпоредби за структурни.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_bg

разходите и резултатите. Моделите за микросимулация, като EUROMOD ([21]), могат да бъдат полезен инструмент за преценяване на различните варианти на политиката.

2.4 Обединяване: модернизиране на дейностите на данъчните администрации

Много държави членки инвестираха значителни средства във внедряването на цифрови инструменти и започнаха да прилагат изкуствен интелект (ИИ) както в своите дейности по обслужване на данъкоплатците, така и във вътрешните си процеси; въпреки това цифровата трансформация на данъчните администрации остава предизвикателство в целия ЕС. Остарелите информационнотехнологични (ИТ) системи и процеси възпрепятстват напредъка. Основно сред тези предизвикателства е прекомерното разчитане на доброволното спазване на законодателството, което създава тежка административна тежест за данъкоплатците. Държавите членки следва да внедрят в своите процеси принципите на осигуряване на спазване още при планирането и на безпроблемно данъчно облагане с цел улесняване на спазването на законодателството и намаляване на тежестта за данъкоплатците. ([22]).

Друго значително предизвикателство пред държавите членки е наличието на достатъчно данни, които да бъдат точни и висококачествени, в подкрепа на ефективното администриране на данъците. Лошото качество на данните отслабва оценките за спазването на законодателството, определянето на рисковете за противодействие с предимство и принудителните мерки. Същевременно нарастващата цифровизация на данъчната администрация поражда допълнителни изисквания, тъй като съвременните цифрови системи и рамките за отчитане в реално време зависят от структурирани, стандартизирани и надеждни данни. Когато данните са недостатъчни, обединяването, ефективната обработка и навременните резултати се възпрепятстват. Данъчните администрации срещат трудности и при ефективната обработка на нарастващите обеми от данни, което ограничава способността им да се ползват пълноценно от административното сътрудничество([23]). Като цяло лошото качество на данните и големият им обем намаляват прозрачността по отношение на данъчните задължения и разбирането за по-широкото им въздействие върху стопанската дейност, като по този начин се ограничава способността на данъчните органи за вземане на добре обосновани стратегически и политически решения.

Със засилването на европейската икономическа интеграция разликите между националните данъчни системи може да бъдат използвани за измами, отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци. Презграничната дейност съставлява

[21] НАЧАЛО | EUROMOD

[22] За допълнителни обяснения вж. методическото приложение.

[23] Доклад на Комисията относно оценката на уредбата на ЕС за административното сътрудничество в областта на ДДС, COM(2025) 686 final от 14.11.2025 г., и Доклад на Комисията относно оценката на Директива 2011/16/ЕС на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане, COM(2025) 695 final от 19.11.2025 г.

основен компонент на данъчните престъпления, по-специално измамите с ДДС. Вътреобщностната измама с липсващ търговец е типична форма на измама с ДДС, свързана с презгранични сделки, и често в нея участват организирани престъпни групи или мрежи. Измамите от този вид може да бъдат преодолени чрез по-тясно съгласуване между държавите членки и обединени инструменти за наблюдение на сделките и данните — област, обхваната от пакета от мерки „ДДС в ерата на цифровите технологии", приет през 2025 г. Поради това по-тясното сътрудничество между данъчните органи и обединяването на потоците от данни, свързани със събирането на данъци в срока за плащане, могат да спомогнат за намаляване на рисковете и възможностите за измама или други форми на данъчни злоупотреби. Укрепването на сътрудничеството между държавите членки и органите на ЕС за борба с измамите също е приоритет на Комисията като част от текущия преглед на архитектурата за борба с измамите, насочен към отстраняване на пропуските, които могат да накърнят финансовите интереси на ЕС.

Някои държави членки продължават да се сблъскват с големи и трайни размери на несъбрани в срок данъчни вземания. Събирането на данъчни вземания след срока за плащане остава критична слабост, като много администрации не успяват да съберат неизплатените задължения. Предвид големия размер на неизплатените данъчни задължения в няколко държави членки съществува значителен потенциал за увеличаване на събираемостта на приходите чрез събирането им след срока за плащане, преди да станат несъбираеми. Различията в правните и административните рамки водят до разнородни резултати в държавите — членки на ЕС. Статистическо изследване на ЕС от 2025 г., заедно с обратна информация от националните администрации, подчертава спешната необходимост от укрепване както на вътрешните, така и на презграничните механизми за събиране на данъчните вземания след срока за плащане с цел справяне с нарастващия обем на исканията.

3. Действия: приемане на мерки на политиката

Предизвикателствата ясно показват, че за постигането на напредък в посочените по-горе области се изисква нещо повече от индивидуални национални усилия. Съответните участници се различават в различните държави членки и в рамките на всяка от тях, което отразява институционалното многообразие. Макар действията на национално равнище да остават крайно необходими, по-тясното сътрудничество на равнището на ЕС може да спомогне за ускоряване на напредъка. Чрез обединяване на опита и споделяне на добри практики държавите членки могат да постигат по-добри резултати при намаляването на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи и подобряването на спазването на законодателството.

Превръщането на сътрудничеството в реални действия изисква взаимно доверие и постоянна ангажираност. Институционализираното сътрудничество между данъчните администрации изгражда доверие. Политическата ангажираност е от съществено значение за определянето на общи приоритети и поддържането на инерцията, докато административното и техническото сътрудничество дават възможност

на държавите членки да обменят опит, да споделят данни и съвместно да разработват практически решения на общите предизвикателства.

Комисията е готова да подкрепи този процес. Подкрепата включва улесняване на структурирания диалог, насърчаване на взаимното обучение и оказване на съдействие на държавите членки да откриват и разпространяват добрите практики. Описаните по-долу действия могат също така да спомогнат за ефективния отговор на специфичните за всяка държава препоръки и на препоръките относно еврозоната, издавани в рамките на цикъла за координация на политиките на европейския семестър.

3.1 Изграждане на колективни способности за оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството чрез надеждни методи и повишаване на сравнимостта на методиките

Въпреки че през последните години държавите членки постигнаха напредък в оценяването на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи, са необходими значителни допълнителни усилия за подобряване на диагностиката, укрепване на инструментите и в крайна сметка за повишаване на събираемостта на приходите в срока за плащане. По-надеждната оценка на това неизпълнение, включително на неговия мащаб и на основните причини и фактори за него, е предпоставка правителствата — включително на поднационално равнище в съответните случаи — да се справят с това неизпълнение и да подобрят ефективността на своята дейност. Включването на констатациите от анализа на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи в цикъла за управление на риска от неспазване на законодателството — например чрез установяване на високорисковите данъкоплатци, предприемане на целенасочени намеси и осигуряване на информация за решенията относно персонала — може допълнително да засили управлението на спазването на данъчното законодателство. За намаляването на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи се изисква стратегически подход със средносрочни и дългосрочни цели.

Необходимо е да се подобрят методите, качеството на данните и сравнимостта на оценките за неизпълнението на потенциалните данъчни приходи между държавите членки, за да се подкрепят основаните на факти данъчна политика и администриране на данъците. Подобрените методи повишават както надеждността, така и валидността на тези оценки. Сравнимите оценки дават възможност на държавите членки да сравняват своите резултати с тези на останалите, да определят областите на относителни силни и слаби страни, като същевременно улесняват обмена на добри практики. Те също така предоставят на създателите на политики по-стабилна основа за оценяване на рисковете от неспазване на законодателството и за определяне на приоритетните области за реформи.

Опитът с оценяването на неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС показа ползите от използването на хармонизиран подход, какъвто понастоящем се разработва и за акцизите. Европейската комисия подкрепи разработването и непрекъснатото усъвършенстване на обща методика за оценяване на това неизпълнение във всички държави членки. Чрез прилагането на единни определения, източници на данни, допускания и процедури за оценяване методиката дава възможност за извършването на съдържателни сравнения между държавите членки и във времето. Получените оценки се превърнаха в ценен инструмент за проследяване на тенденциите при спазването на законодателството, за преценяване на мерките на политиката и за определяне на областите, в които може да са необходими допълнителни подобрения. Акцизите са друг вид данък, при който може да се прилагат единни определения, източници на данни и допускания, въпреки че за тълкуването на резултатите е необходима допълнителна информация за конкретната държава.

Тъй като преките данъци са по-разнородни от косвените, сравненията между отделните държави са значително по-трудни. От 2021 г. насам Комисията подкрепя държавите членки в усилията им за подобряване на методите и сравнимостта**.** На национално равнище някои държави членки оценяват единствено специфични компоненти на неспазването на законодателството, докато други се опитват да обхванат цялостното неизпълнение на потенциалните данъчни приходи. Въпреки това съществуват възможности за проучване на инструменти и методи, за които не се изискват хармонизирани данъчни правила.

Инициативите на ЕС, чиято цел е подобряване на способностите за оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи и насърчаване на по-голяма съгласуваност на методиките, осигуряват солидна основа за ускорено изграждане на способности. Благодарение на съвместните усилия от 2021 г. насам работата по определянето и прилагането на обща рамка за оценяване на това неизпълнение е в напреднал етап. Експертите могат съвместно да работят по широк кръг от предизвикателства (свързани с ДДФЛ, КПД, ДДС (по-специално измамите с липсващ търговец и електронната търговия) и акцизите), като споделят опит, учат се един от друг и проучват потенциала за по-голяма преносимост и сравнимост.

Действие 1 (държави членки): изграждане и укрепване на способностите за оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи по видове данъци и внедряване на това оценяване в стратегическото управление на данъчните администрации. *Държавите членки следва при необходимост да инвестират в специализиран експертни знания и опит, кадри и умения в областта на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи, както и да свързват съответните участници в министерствата на финансите, данъчните и митническите администрации и статистическите институти. Специално внимание следва да се обърне на областите, в които измерването все още е по-слабо развито. Това включва неизпълнението на потенциалните приходи от преки данъци, по-специално от ДДФЛ. Следва също така да се измерва и наблюдава неизпълнението на*

потенциалните приходи от акцизи за категориите продукти, изложени на съществени национални рискове от неспазване на законодателството. По-конкретно, когато пълното количествено определяне на това неизпълнение все още не е осъществимо, държавите членки следва да установят основните фактори за загубите на приходи и измамите и да ги наблюдават във времето.

Действие 2 (държави членки): усъвършенстване на националните данни и методическите основи за оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи. *Държавите членки следва да подобрят установяването, наличността и качеството на данните, използвани за оценяване на това неизпълнение, и да документират методиките, източниците на данни и ограниченията, залегнали в основата на техните оценки. Това ще подпомогне изготвянето на по-надеждни национални оценки и ще улесни обмена на информация за методиките и сравнимостта на равнището на ЕС.*

Действие 3 (ЕС): продължаване на усилията на равнището на ЕС за подобряване на точността и сравнимостта на националните методи и същевременно продължаване на усилията на равнището на ЕС за количествено определяне на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи от акцизите върху тютюневите изделия, алкохола и горивата в държавите членки. *Подкрепата от страна на ЕС и техническото сътрудничество между държавите членки ще засилят надеждността на методиките, ще насърчат взаимното обучение и ще улеснят ефективното разпространение на добри практики за оценяване на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи. Действащата група по програма „Фискалис“ за ДДФЛ, КПД и ДДС, по-специално по отношение на неизпълнението на потенциалните приходи от тези данъци поради вътреобщностни измами с липсващ търговец и измами в областта на електронната търговия, която функционира вече пет години, следва да продължи да бележи резултати в тази област. Държавите членки следва да продължат и работата по разработването на оценки на неизпълнението на потенциалните приходи от акцизи. Комисията разработва такива оценки, а методиките ѝ служат като основа за технически обсъждания с държавите членки. Тези методики трябва да бъдат разгледани от аналитичните екипи на държавите членки. До края на 2027 г. също така Комисията заедно с държавите членки ще извърши преценка на възможността за разработване на методики „от долу нагоре“ и за разширяване на аналитичната работа в тази област, като по този начин ще се положат основите за по-надеждно и всеобхватно оценяване на неизпълнението на потенциалните приходи от акцизи.*

3.2 Извършване на редовно и всеобхватно наблюдение и прозрачно отчитане на данъчните разходи

Честотата, информационното съдържание и цялостната прозрачност при отчитането на данъчните разходи се различават значително в отделните държави членки. Няколко държави членки прилагат много голям брой мерки, свързани с

данъчните разходи, като произтичащите от тях пропуснати приходи може да бъдат доста съществени, което засяга сериозно публичните финанси и води до допълнително усложняване на данъчната система. Във връзка с това е от съществено значение да се гарантира редовно, всеобхватно и систематично отчитане, което да бъде и публично достъпно.

За тази цел държавите членки следва да предоставят достатъчно информация, за да се отговори на три основни въпроса относно всеки отчетен данъчен разход: i) каква е цената му, ii) кой се ползва от него и iii) постига ли той целите, за които е предназначен ([24]). Информацията следва да включва посочената цел на политиката към момента на влизане в сила, механизма на данъчния разход (освобождаване от данъчно облагане, намалена ставка и др.), ползващите се лица и размера на годишните пропуснати приходи. В идеалния случай тя следва също така да съдържа описание на базовия показател и връзка към равностойни програми за преки разходи. За да се гарантира бюджетна прозрачност, в отчетите за данъчните разходи следва да се включват структурните разпоредби с изключително голямо отражение върху приходите, предвид тяхната значимост.

Действие 4 (държави членки): подобряване на наличността и качеството на данните, използвани за оценки на данъчните разходи, и публикуване на подробни годишни отчети за тези разходи*. Липсата на данни често е основна пречка за правилното измерване на данъчните разходи. Тези отчети следва да бъдат възможно най-изчерпателни, като в тях се съдържа подробна информация на равнище разпоредби, определят се количествено пропуснатите приходи, когато това е възможно, и се посочват причините, когато не е извършена такава количествена оценка. Включването им в бюджетния процес е желателно.*

Действие 5 (ЕС): разработване на насоки за отчитане на данъчните разходи. *Въз основа на добрите практики това ще послужи за привеждане в действие на законовото изискване за отчитане на данъчните разходи, установено с Директивата относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки ([25]).*

3.3 Редовно преглеждане и преценяване на съответствието на данъчните разходи с приоритетите на политиката

Икономическата ефективност на данъчните разходи често не се преглежда систематично. Данъчните разходи може да се основават на легитимни цели на политиката. Въпреки това, за разлика от преките разходи, които за които се изисква одобрение от парламента, периодичен одит и публикуване на целите за изпълнението, по-голямата част от данъчните разходи не са обхванати от тези механизми за отчетност.

[24] Това число обаче следва да се тълкува предпазливо, тъй като разликите в националните данъчни базови показатели и в методиките за оценяване ограничават сравнимостта на отчетените пропуснати приходи между държавите членки. Вж. също бележка под линия 1.

[25] Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки, изменена с Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 г.

Повечето държави членки отчитат оценка на пропуснатите приходи от данъчни разходи, но тази форма на отчетност не дава яснота дали съществуващ данъчен разход постига целта си по икономически ефективен начин. Резултатът е структурен дефицит в управлението: публични ресурси, съизмерими по мащаб с големи програми за разходи, се разпределят без систематичен процес за оценяване на това дали постигат целите си или осигуряват благоприятно съотношение между разходите и резултатите. Във времена на натиск за оздравяване на бюджета и конкуриращи се искания към публичните бюджети, това не е просто въпрос на прозрачност, а проблем на фискалната политика.

Желателно е да се въведе институционализиран процес за преценяване на данъчните разходи ([26]). При всяка преценка трябва да се даде отговор на два въпроса относно всяка разпоредба: i) постига ли тя поставената цел и ii) съразмерни ли са разходите? Стъпаловидният подход, като например този, заложен в рамката L1/L2/L3 в Ирландия и в нидерландската рамка за преценяване (Toetsingskader), предлага приложим в практиката модел ([27]). Всяка разпоредба преминава през структуриран качествен преглед на своята обосновка и насоченост, като над определени фискални прагове се прилагат постепенно все по-задълбочени количествени анализи. Следователно съществуват аналитични инструменти, които са добре утвърдени. Сега е нужна политическа ангажираност за систематичното им прилагане във всички държави членки.

За институционализирането на преценяването на данъчните разходи се изисква вземането на няколко важни решения при планирането. Задължителните изисквания за преценяване, които са залегнали в законодателството, са по-устойчиви от политическите ангажименти. Освен това централизираният надзор от страна на министерството на финансите е по-обективен, отколкото да се разчита на ресорните министерства, които имат интерес от запазването на конкретни разпоредби. Констатациите от преценката трябва да бъдат обвързани с подлежащи на принудително изпълнение последици.

Действие 6 (държави членки): създаване на правна или административна рамка, налагаща периодично и редовно преценяване на данъчните разходи, укрепване на независимия надзор и насърчаване на сътрудничеството между националните органи. *Създаването на институционална рамка за преценяване гарантира редовното преценяване на данъчните разходи, като засилва демократичния контрол и осигурява, че мерките постигат целта си по икономически ефективен начин. Преценките биха могли също така да бъдат включени в общите прегледи на разходите или да бъдат обвързани с тях. По-нататъшното методическо развитие и преглед на отчитането и преценяването на данъчните разходи може да*

[26] Платформата за сътрудничество в областта на данъчното облагане наскоро публикува шест принципа за данъчните стимули. Принцип 6.3 гласи, че „законодателството в областта на данъчните стимули следва да включва програма за периодично, надеждно и публично преценяване“.

[27] Ирландският подход е изложен в Tax Expenditures Evaluations — Updated Guidelines (Преценяване на данъчните разходи — актуализирани насоки) (2024 г.). Нидерландският подход е обяснен на уебсайта, посветен на разпоредбите за националния бюджет (образец 4.55).

станат част от бюджетния процес, например като бъдат извършвани от независими фискални или върховни одитни институции. Сътрудничеството (например в рамките на постоянна работна група) между съответните национални участници (напр. министерството на финансите, данъчната администрация и статистическата служба) би могло допълнително да засили тези усилия.

3.4 Задълбочаване на цифровата трансформация

Въз основа на неотдавнашния напредък в цифровизацията на данъчните администрации, по-нататъшната цифрова трансформация е от съществено значение за преодоляване на структурните слабости и намаляване на трайното неизпълнение на потенциалните данъчни приходи. Традиционните данъчни системи разчитат данъкоплатците да декларират, изчисляват и плащат своите данъци доброволно и точно. Сложността на някои от тези системи може да доведе до грешки от страна на данъчнозадължените лица и да увеличи административната им тежест по спазване на законодателството. Преминаването към подход на спазване още при планирането доближава данъчните процеси до естествените (стопанските) процеси на данъкоплатците, като свежда до минимум възможностите за грешки и измами. Например системите за удържане на данък при източника — при които работодателите удържат данъците — намаляват рисковете от грешки и измами. Като цяло положените до момента усилия за цифровизация са голяма стъпка в правилната посока, но остават недостатъчни, тъй като не успяват да доведат до изграждането на системи за безпроблемно данъчно облагане. За да се извлече максимална полза от цифровата трансформация, е необходимо напълно да се възприемат подходите за *спазване още при планирането* и *безпроблемно данъчно облагане* с цел модернизиране на административните им процеси, както и да се засилят усилията в следните области:

Действие 7 (държави членки и ЕС): оптимизиране на националните процеси и обединяване на цифровите системи в рамките на ЕС: *Преди да пристъпят към цифровизация, държавите членки следва да преразгледат и опростят оперативните работни процеси. Предпочитаният подход е тези процеси да бъдат вградени в системите на данъкоплатците, превръщайки ги в активни участници в администрирането на данъците. Държавите членки следва да заменят разпокъсаните ИТ системи с обединени цифрови платформи, обхващащи всички основни функции на данъчната администрация. Това също така ще подобри съгласуваността на данните, ще намали дублирането и ще ограничи ръчните намеси. С течение на времето на равнището на ЕС бяха последователно внедрени независими цифрови системи в съответствие с различните данъчни законодателни актове. Обединяването на тези системи чрез използване на ИИ и други базови технологии ще намали разходите както за ЕС, така и за държавите членки, ще направи обработката на данни по-ефективна и може да намали административната тежест за данъкоплатците.*

3.5 Оптимизиране на обработката и използването на данни

Оптимизирането на обработката и използването на данни става все по-голямо предизвикателство за данъчните администрации. Висококачествените данни са от ключово значение за оценяването на риска и за установяването на данъкоплатците**.** Колкото по-бързо и по-точно една данъчна администрация може да определи правилния размер на дължимия от даден данъкоплатец данък, толкова по-добре ще бъде подготвена тя да се справя своевременно с предизвикателствата пред спазването на законодателството. Следните действия ще помогнат за преодоляване на тези предизвикателства по отношение на данните:

Действие 8 (държави членки и ЕС): изграждане на единна рамка за данъчни данни и анализ на риска, основана на ИИ. *Държавите членки следва да разработят обединени системи за данъчни данни, използващи ИИ, които свързват информацията за преките и косвените данъци, за да се даде възможност за извършване на насрещни проверки, анализ на риска в реално време и по-бързо откриване на данъчни измами, отклонение от данъчно облагане и избягване на данъци. Автоматизираните процеси следва все повече да заменят ръчните работни потоци, което ще даде възможност на системите да отбелязват рисковете, да обработват входящите данни и да подпомагат навременните реакции, като същевременно се гарантира, че достъпът до данни остава съобразен с конкретната цел, законосъобразен, съразмерен и подложен на ефективен човешки надзор. На равнището на ЕС една по-централизирана архитектура, основана на стандартизирано използване на данните и подсилена чрез структурни подобрения, включително в рамките на преработената Директива за административното сътрудничество (ДАС), следва да спомогне за справяне с разпокъсаността и несъответствията между националните системи. Решенията за споделяне на данни, основаващи се на такива инструменти като централната електронна система с информация за плащанията (CESOP) и инструмента за анализ на сделките в мрежа (TNA) на Евросфиск, следва да подсилят съвместния анализ на риска и да дадат възможност на данъчните органи да обменят информация и да съгласуват правоприлагането по-ефективно. И накрая, подобрените механизми за проверка на данъчните номера и за обратна връзка следва да подобрят установяването на данъкоплатците и качеството на данните. Този подход ще подпомогне по-проактивното откриване на данъчни злоупотреби, ще рационализира ревизиите и ще засили сътрудничеството между данъчните органи в целия ЕС.*

3.6 Подобряване на събирането на данъци във и след срока за плащане

Много държави членки са изправени пред неефективност при събирането на данъци в срока за плащане, което води до високи равнища на несъбрани в срок данъчни вземания (вж. раздел 2.4 по-горе). Поради това подсилването на процеса по събиране на данъчните вземания след срока за плащане е от критично значение. Държавите членки следва да отдадат предимство на подобряването на резултатите от

събирането на данъци в срока за плащане чрез ефикасни процедури, цифрови инструменти и ИИ (със защитни механизми), за да намаляват неизпълнението на потенциалните данъчни приходи и да събират дължимите вземания след срока за плащане.

Законодателството на ЕС ([28]) предоставя на държавите членки средства за оказване на взаимна помощ чрез обмен на информация, връчване на документи и събиране на данъчни вземания след срока за плащане от името на друга държава членка. Помощта при събиране на вземания между държавите членки съгласно Директива 2010/24 (и между държава членка и трета държава съгласно съответното международно споразумение) следва да се използва само като крайна мярка, т.е. след като възможностите за задействане на вътрешното право бъдат изчерпани или се окажат непропорционално трудни. Това означава, че исканията за такава помощ обикновено се отнасят до сложни и трудни казуси, при които събирането на данъчните вземания след срока за плащане остава затруднено. Примерите за ситуации, в които се изисква помощ при събирането на вземания след срока за плащане, включват липса на достъпни активи, случаи на несъстоятелност или спорове.

Действие 9 (държави членки): укрепване на събирането на данъчните вземания след срока за плащане чрез централизация, сътрудничество и ефективно управление. *За да подобрят събирането на данъчните вземания след срока за плащане, държавите членки следва да централизират и обединят съответните функции, като гарантират, че органите имат пълен достъп до данните на данъкоплатците с цел постигане на по-ефективно управление в тази област. По-тясното сътрудничество с органите и съдилищата по несъстоятелността — особено в случаите на измами — ще спомогне за по-ефективното събиране на вземанията след срока за плащане. Ускоряването на оценките и разрешаването на спорове чрез по-прости правила, по-бързи разследвания и рационализирани съдебни процедури ще подобри успеваемостта при събирането на вземанията след срока за плащане. Засилването на взаимната помощ в целия ЕС също е от решаващо значение. Държавите членки трябва да отговарят своевременно на исканията за помощ при събирането на вземания след срока за плащане, да подобрят презграничното проследяване на активи чрез достъп до данни в реално време и да преодолеят оперативните разлики между данъчните органи и органите по несъстоятелността. Тези мерки ще подобрят ефективността на събирането, ще намалят загубите от несъстоятелност и ще гарантират по-справедливо принудително изпълнение в целия ЕС.*

4. Заключение

Европа не може да си позволи да пренебрегва неизпълнението на потенциалните данъчни приходи. Всяка година в ЕС се губят над 200 млрд. евро данъчни приходи

[28] Директива 2010/24/ЕС относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки.

вследствие на това неизпълнение поради неспазване на законодателството. Всяко дължимо евро, което не е събрано в срок, е евро, което не може да бъде инвестирано в конкурентоспособността, издръжливостта и екологичния и цифровия преход.

Намаляването на неизпълнението на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството е интелигентен и ефективен начин за подобряване на състоянието на публичните финанси: чрез измерването му и установяване на източниците на неспазване държавите членки могат да събират в срока за плащане повече данъчни приходи, без да се налага да повишават данъчните ставки. За тази цел те следва да изградят способности за измерване на това неизпълнение и да използват резултатите за направляване на стратегиите за спазване на данъчното законодателство. На равнището на ЕС Комисията има готовност да съдейства за разработването на сравними методи и да даде възможност за взаимно обучение. По-ниските равнища на неизпълнение на потенциалните данъчни приходи поради неспазване на законодателството намаляват натиска върху бюджетите, създават повече възможности за инвестиции и изграждат по-голямо доверие в справедливостта на нашите данъчни системи.

Държавите членки следва да въведат по-строго управление на данъчните разходи, например намалените данъчни ставки, освобождаването от данъци за определени отрасли, данъчните кредити или други данъчни стимули. В целия ЕС отчетените от държавите членки данъчни разходи възлизат на около 750 млрд. евро пропуснати приходи годишно. Когато са добре планирани, инструменти като данъчните кредити и други данъчни стимули — като тези, препоръчани в рамките на Пакта за чиста промишленост или съюза на спестяванията и инвестициите — могат да спомогнат за постигането на стратегически приоритети като нововъведенията и прехода към чиста енергия. Без достатъчен контрол обаче те могат да нараснат прекомерно и тяхната икономическа ефективност да намалее с течение на времето. Редовното отчитане и преценяване дават яснота дали данъчните разходи все още служат на целта си и дали осигуряват благоприятно съотношение спрямо резултатите. В противен случай е необходима политическа воля за тяхното ограничаване. Целта не е да се премахнат ефективните стимули, а да се гарантира, че освобождаването от данъци, намалените ставки или кредитите са обосновани, целенасочени и съгласувани с приоритетите на политиката. Това помага за защитата на националните бюджети и гарантира ефективността на политиката.

Бъдещето е в изграждането на данъчни администрации, които са по-обединени, в по-голяма степен работещи въз основа на данни и оборудвани с ефективни механизми за събиране във и след срока за плащане. Твърде често държавите членки продължават да са изправени пред предизвикателства, свързани с качеството и използването на данните, събирането на данъци във и след срока за плащане, както и с трайния размер на несъбраните в срок задължения. Поради това държавите членки следва да ускорят цифровата трансформация на своите данъчни администрации, да подобрят качеството на данните и анализа на риска, както и да засилят събирането на

данъчните вземания след срока за плащане. По-добре обединените информационни системи, по-интелигентното използване на данни и ИИ, по-тясното презгранично сътрудничество и по-ефективните процедури за събиране след срока за плащане могат да спомогнат за гарантиране на събирането на дължимите данъци в срока за плащане, като същевременно се намалява административната тежест за изрядните данъкоплатци. Това е особено важно, тъй като презграничната дейност съставлява основен компонент на данъчните престъпления, по-специално измамите с ДДС. Само вътреобщностните измами с липсващ търговец възлизат на приблизително 1—3 % от пропуснатите приходи от ДДС годишно за периода 2010—2023 г., или между 12,5 и 32,5 млрд. евро ([29]). Инициативата „ДДС в ерата на цифровите технологии" е успешен пример за това как интелигентната цифровизация и засиленото сътрудничество между данъчните органи могат да спомогнат за опростяване на процесите, както и за намаляване на рисковете и възможностите за измами или други форми на данъчни злоупотреби.

Ако Европа се стреми към по-голяма издръжливост и по-ефективно използване на публичните средства, тя трябва да обърне по-голямо внимание на начина, по който се набират приходите, и да предприеме действия за неговото подобряване. Настоящото съобщение се основава на задълбочен анализ по държави. В него се очертава приложим път за действие пред държавите членки за укрепване на техните данъчни системи и администрация, както и пред Комисията — за подпомагане повишаването на способностите с цел гарантиране на постигането на полезни взаимодействия. Документът дава политически тласък на инициативата „Внимание с неизпълнението на потенциалните данъчни приходи", като предоставя възможност на създателите на данъчни политики и на данъчните администрации да реагират, да се адаптират, редовно да проследяват напредъка и да извличат поуки.

Инициативата е насочена към постигането на резултати и прилагането на политиките. Тя създава практическа връзка между оценката на състоянието на политиките и подкрепата за тяхното прилагане. Много от предложените действия могат да служат като насоки за държавите членки при прилагането на политиките, както и да предоставят добри практики, които да бъдат използвани чрез техническа подкрепа, изграждане на способности и взаимно обучение.

Инициативата „Внимание с неизпълнението на потенциалните данъчни приходи" насърчава постигането на целта за опростяване на практика. Чрез принципи като спазване още при планирането и безпрепятствено данъчно облагане спазването на данъчното законодателство се внедрява в обичайните стопански процеси, като по този начин се намалява административната тежест. Това води до по-ниски разходи за предприятията за спазване на законодателството, което е особено важно за МСП и за стимулирането на презграничния растеж. По същия начин по-доброто наблюдение,

[29] Вж. Европейска комисия, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. и Skowronek, A., VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud (Неизпълнение на потенциалните приходи от ДДС поради вътреобщностни измами с липсващ търговец) — окончателен доклад, фаза II, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2024 г., https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

преценяване и рационализиране на данъчните разходи подпомагат изграждането на по-прости и по-прозрачни данъчни системи с по-ниски разходи за спазване на законодателството.