

МОТИВИ
към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за данък върху
добавената стойност

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност (ЗИД на ЗДДС) е изготвен с цел въвеждане на изисквания, произтичащи от правото на Европейския съюз (ЕС), както и прецизиране на определени разпоредби на закона. В тази връзка са направени следните предложения за промяна:

I. Предложения за промени, свързани с въвеждане в ЗДДС на изисквания, произтичащи от правото на ЕС

В съответствие с европейската правна рамка в проекта на ЗИД на ЗДДС се предлагат промени относно правилата за електронно фактуриране за вътрешни доставки на територията на страната. Предложените изменения реализират предоставената на държавите членки опция по чл. 218 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (Директива 2006/112/ЕО), като се създава правна възможност за въвеждане на задължително електронно фактуриране за местни доставки.

В проекта на ЗИД на ЗДДС се съдържат предложения във връзка с изпълнение на задължение за въвеждане в националното законодателство на разпоредби на Директива (ЕС) 2025/516 на Съвета от 11 март 2025 година за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на правилата за ДДС в ерата на цифровите технологии (Директива (ЕС) 2

2.1. режим на складиране на стоки;

0 2.2. разширяване на обхвата на доставките, които се улесняват от електронен интерфейс;

5 2.3. определяне на доставката на газ чрез система за природен газ, разположена на територията на ЕС, като вътреобщностна дистанционна продажба;

В проекта на ЗИД на ЗДДС се съдържат предложения във връзка с изпълнение на задължение за въвеждане в националното законодателство на разпоредби, свързани с прилагането на Регламент (ЕС) 2025/1106 на Съвета от 27 май 2025 година за създаване на инструмента „Мерки за сигурността на Европа чрез укрепване на европейската отбранителна промишленост“ (Регламент (ЕС) 2025/1106).

о

т ***1. Предложения, свързани с въвеждане в ЗДДС на предоставената с Директива (ЕС) 2025/516 опция на държавите членки за въвеждане на правила за електронно фактуриране***

с В проекта на ЗИД на ЗДДС се съдържат предложения във връзка с въвеждане на задължително електронно фактуриране за вътрешни доставки на територията на страната в съответствие с европейската правна рамка.

Директива (ЕС) 2025/516 цели модернизиране на системите за данък върху добавената стойност (ДДС) в ЕС чрез въвеждане на цифрови и стандартизирани процеси, които да намалят възможностите за данъчни измами, да улеснят трансграничната търговия и да оптимизират администрирането на ДДС.

Според предложените правила електронното фактуриране ще се превърне в метод по подразбиране за фактуриране, а издаването на електронни фактури ще бъде задължително за всички сделки между предприятия, които трябва да бъдат докладвани на данъчната администрация.

Електронните фактури следва да бъдат в съответствие с европейския стандарт, установен в Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1870 на Комисията (европейският

стандарт), за да се считат за валидно издадени, като притежаването на такава фактура ще бъде материалноправно условие за правото на приспадане или възстановяване на дължимия или платения ДДС. Държавите членки могат да използват други стандарти, при условие че те са оперативно съвместими с европейския стандарт.

С оглед на постигането на максимална оперативна съвместимост в обхвата на определението за електронна фактура следва да бъдат включени само електронни фактури, които се издават, предават и получават в структуриран електронен формат, който позволява автоматизирана и електронна обработка. Задължението за използване на структуриран формат следва да обхваща най-малко данните, които подлежат на отчитане.

Регистрираните по ЗДДС лица – доставчици, установени на територията на страната, за извършени доставки с място на изпълнение на територията на страната, включително за получени авансови плащания, ще издават задължително структурирани електронни фактури, когато получателят е лице, установено на територията на страната, и е данъчно задължено лице, данъчно незадължено юридическо лице или държавата, държавен или местен орган. Структурирана електронна фактура за доставките с място на изпълнение на територията на страната, включително за получени авансови плащания по такива доставки, с получател, установен на територията на страната, ще се издава и в случаите, когато издаването на фактура не е задължително, но същата се издава по желание на доставчика или на получателя. Задължение за издаване на структурирана електронна фактура ще е налице и за доставчик - нерегистрирано по ЗДДС лице, установено на територията на страната, когато получател по доставките е държавата, държавен или местен орган. В останалите случаи лицата, които не са регистрирани по закона, ще могат да издават фактури на хартиен носител или в електронен формат, различен от структурирана електронна фактура. За вътреобщностни доставки и доставки като посредник в тристранна операция или за авансовите плащания, свързани с тях, регистрираното по ЗДДС лице няма да издава структурирана електронна фактура. Регистрирано по ЗДДС лице, което не е установено на територията на страната по смисъла на § 1, т. 11 от ДР на ЗДДС, за извършени доставки с място на изпълнение на територията на страната, включително за получени авансови плащания, ще издава задължително данъчен документ, който не е структурирана електронна фактура, съответно структурирано електронно известие. При доставка, отчетена чрез ЕСФП, ИАСУТД или ФУ, когато фактурата се издава от ЕСФП, ИАСУТД или ФУ под формата на разширен фискален/системен бон в момента на извършване на продажбата, няма да се издава структурирана електронна фактура, а в този случай за доставка на горива, отчетена чрез ЕСФП, независимо от вида на плащането по нея, ще се издава задължително разширен фискален бон от ЕСФП в момента на извършване на продажбата.

Издаването, получаването и съхранението на структурираните електронни фактури ще се извършва чрез национална информационна система за структурирано електронно фактуриране и цифрово отчитане (НИССЕФ), която ще се поддържа от Националната агенция за приходите (НАП). Системата ще осигурява съставянето на структурирани електронни фактури и известия към тях, както и получаването на данните, в случаите, когато тези фактури и известия се създават чрез други софтуери или системи. Освен това ще извършва семантична проверка на съответствието на структурирани електронни фактури и известия към тях с изискванията на закона и ще генерира уникален код за съответствие, за който ще бъдат уведомени доставчикът и получателят. Чрез НИССЕФ лицата ще имат възможност за достъп и получаване на наличните данни за всички издадени от и към тях структурирани електронни фактури и известия към тях.

Системата ще съхранява данни за всички издадени структурирани електронни фактури и известия към тях.

Подаването на данни за съставени структурирани електронни фактури или известия към тях ще може да се извършва и чрез друг софтуер или система, като данните ще се предават или изпращат незабавно в реално време към НАП. След получаване на данните ще се извършва автоматична проверка за съответствие с изискванията на закона по отношение на структурираните електронни фактури, като при установено съответствие се генерира уникален код за съответствие от националната информационна система, съответно когато се установи неизпълнение на изискванията, системата връща съобщение за установено несъответствие, което се отстранява по ред, определен в наредбата на министъра на финансите за техническите изисквания за издаване и съхранение на структурираните електронни фактури.

Въвеждането на новите правила за документиране, при които електронното фактуриране става приоритетен подход, налага необходимостта от дефиниране и поясняване на същността на структурираната електронна фактура, която следва да отговаря на изискванията на закона и да е издадена, предадена и получена по електронен път в структуриран електронен формат, който позволява нейната автоматична и електронна обработка и отговаря на европейския стандарт за електронното фактуриране и на списъка на видовете синтаксис съгласно Директива 2014/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета. За да се направи разграничение между структурирана електронна фактура и/или структурирано електронно известие към фактура и електронна фактура и/или електронно известие към фактура и съществуващите до момента фактури и известия, които се издават автоматизирано, е уточнено, че данъчните документи се издават на хартиен носител ръчно или автоматизирано или в електронна форма. Структурираната електронна фактура или известието към нея се считат за издадени, когато е генериран уникален код за съответствие от националната информационна система. Издаването на структурирани електронни фактури и известия към тях няма да изисква съгласието на получателя. Те ще се считат за получени от него в момента, в който за съответния документ бъде генериран уникален код за съответствие в НИССЕФ. Независимо от това структурираните електронни фактури и известия към тях ще се изпращат от доставчика на получателя по електронен път, а получателят ще е длъжен да осигури възможност за надеждното им електронно получаване и обработка, съобразно договорените между страните технически спецификации. Уточнени са начините за осигуряване на автентичността на произхода, съдържанието и четливостта на структурираната електронна фактура, както и допълнителните реквизити, които съдържа. Предвидено е техническите изисквания за издаване и съхранение на структурираните електронни фактури да бъдат определени с наредба на министъра на финансите.

По отношение на корекцията на погрешно издадени документи или структурирана електронна фактура, включени в справка-декларация на доставчика или получателя, е предвидено за анулирането да се съставя кредитно известие, освен когато са издадени най-късно до 5-о число на данъчния период, следващ данъчния период на издаването, същите ще се анулират по ред, определен в наредбата на министъра на финансите за техническите изисквания за издаване и съхранение на структурираните електронни фактури. Предвидено е всички екземпляри на анулираните документи на хартиен носител да се съхраняват при издателя, а отчитането им от доставчика и получателя се извършва по ред, определен с правилника за прилагане на закона. Изменението на данъчната основа по издадена структурирана електронна фактура задължително ще се извършва с издаване на структурирано електронно известие към такава фактура, което отговаря на изискванията, регламентирани в закона, като ще се

посочва и уникалният код за съответствие от националната информационна система на предходно издадената структурирана електронна фактура или известие.

Промените в правилата за документиране на доставките налагат изменение и в съществуващите норми, касаещи начисляването на ДДС, отчитането на издадените от лицата данъчни документи, декларирането, както и упражняването на правото на приспадане на данъчен кредит. Такива са изменението, предложени при разпоредбите за корекциите на грешки при декларирането, при разпоредбите, касаещи намаляването на данъчната основа при несъбираеми вземания и др. В някои случаи се налага и отмяна на разпоредби поради отпаднала необходимост в резултат на въвеждане на новите правила за фактуриране, какъвто е например случаят с предложената отмяна на разпоредбата относно съставянето на отчет за извършените продажби за доставките, за които е приложим специалният ред на облагане по глави шестнадесета, седемнадесета и деветнадесета от ЗДДС.

С оглед необходимостта от промени в разпоредбите, касаещи декларирането, е предложено НАП да предоставя на разположение на всяко регистрирано по ЗДДС лице предварително генериран проект на справка-декларация за всеки данъчен период. Проектът ще се генерира автоматично от НИССЕФ въз основа на събрани от НАП данни от всички издадени и получени структурирани електронни фактури и известия към тях и от митническите декларации за внос и износ. НАП трябва да осигури достъп на регистрираните лица до предварително генерирания проект по електронен път чрез Е-услугите на агенцията не по-късно от 2-ро число на месеца, следващ данъчния период, за който се отнася, а лицата ще имат задължение да попълват в проекта на справка-декларацията данните за начислен данък за доставки, за които не са задължени да издават структурирани електронни фактури, а отчет за извършени продажби и протокол. Регистрираните лица ще имат право да попълват в проекта на справка-декларацията данните за упражняване на право на данъчен кредит с протоколи и за получени доставки без право на данъчен кредит или без данък. Освен това лицата ще имат право да коригират, добавят или изтриват данни в генерирания от НАП проект до датата на подаване на справка-декларацията. Правото на приспадане на данъчен кредит ще може да бъде упражнено с подаване на справка-декларацията за данъчния период, в който е възникнало. Ако лицето не е приспаднало начисления данък, може да го направи чрез корекция на справка-декларацията за периода, в който е възникнало правото на приспадане, но не по-късно от 12 данъчни периода след данъчния период на възникването му. Уточнено е, че не е налице право на данъчен кредит за данък, който не е начислен със структурирана електронна фактура, когато доставчикът е бил задължен да издаде такъв документ.

2. Предложения, свързани с въвеждане на Директива (ЕС) 2025/516 в ЗДДС относно режима на складиране на стоки

В проекта на ЗИД на ЗДДС се съдържат предложения във връзка с изпълнение на задължение за въвеждане в националното законодателство на разпоредби на Директива (ЕС) 2025/516 относно режима на складиране на стоки.

В Директива 2006/112/ЕО се предвижда опростено третиране за целите на ДДС на стоките, прехвърлени под режима на складиране на стоки до поискване от клиента, когато са изпълнени определени условия. Тъй като обхватът на опростения режим за обслужване на едно гише за прехвърляния на собствени стоки е широк и включва трансграничното движение на стоки, които понастоящем са обхванати от режима на складиране на стоки до поискване от клиента съгласно член 17а от Директива 2006/112/ЕО, е необходимо този режим да бъде постепенно премахнат, като в посочената директива е включена крайна дата (30 юни 2028 г.), до която може да се изпрати или

транспортира стока от една държава членка до територията на друга държава членка, преди пълното премахване на разпоредбите за складиране на стоки до поискване от клиента, предвидено за 30 юни 2029 г. По отношение на доставки, започнали под този режим до 30 юни 2028 г., следва да продължат да се прилагат съответните условия, включително 12-месечният срок за прехвърляне на собствеността върху тези стоки на предвидения купувач.

В тази връзка в законопроекта са предвидени разпоредби с оглед постепенното премахване на режима на складиране на стоки до поискване.

3. Предложения, свързани с въвеждане на Директива (ЕС) 2025/516 в ЗДДС относно разширяването на обхвата на доставките, които се улесняват от електронен интерфейс

В проекта на ЗИД на ЗДДС се съдържат предложения във връзка с изпълнение на задължение за въвеждане в националното законодателство на разпоредби на Директива (ЕС) 2025/516 относно разширяване на обхвата на доставките, които се улесняват от електронен интерфейс.

С Директива (ЕС) 2017/2455 се разширява обхватът на режима за съкратено обслужване на едно гише, като той се превръща в по-широк режим за обслужване на едно гише, включващ всички трансгранични доставки на услуги за данъчно незадължени лица, извършвани в Съюза, и всички вътреобщностни дистанционни продажби на стоки. По изключение електронните интерфейси, например пазарите и платформите, които започват да се смятат за считано за доставчик лице за определени доставки на стоки в рамките на Съюза, могат също да декларират определени вътрешни доставки на стоки по режима за обслужване на едно гише в Съюза.

За да се подкрепи целта за единна регистрация за целите на ДДС в Съюза, обхватът на режима за обслужване на едно гише в Съюза следва да бъде допълнително разширен, така че да включва други доставки на стоки, включително вътрешните доставки на стоки от предприятия към потребители в Съюза от данъчно задължени лица, които не са установени в държавата членка по потребление, като се гарантира, че не е необходимо предприятията да се регистрират за целите на ДДС във всяка държава членка, в която се осъществяват такива доставки на стоки за потребители.

В тази връзка в законопроекта са предвидени разпоредби с оглед разширяване на обхвата на лицата, които биха могли да бъдат получатели по доставки, улеснявани от интерфейс. Получатели по такива доставки, освен данъчно незадължени лица, биха могли да бъдат и данъчно задължени лица или данъчно незадължени юридически лица, които нямат задължение да начисляват ДДС при вътреобщностно придобиване на стоката в държавата членка, където транспортът приключва.

4. Предложения, свързани с въвеждане на Директива (ЕС) 2025/516 в ЗДДС относно определянето на доставката на газ чрез система за природен газ, разположена на територията на ЕС като вътреобщностна дистанционна продажба

В проекта на ЗИД на ЗДДС се съдържат предложения във връзка с изпълнение на задължение за въвеждане в националното законодателство на разпоредби на Директива (ЕС) 2025/516 относно доставката на газ чрез система за природен газ, разположена на територията на ЕС или мрежа, свързана с такава система, при доставка на електрическа енергия или на топлинна или хладилна енергия чрез топлофикационни или охладителни мрежи.

В тази връзка в законопроекта са предвидени разпоредби с оглед определянето на доставката на газ чрез система за природен газ, разположена на територията на ЕС или мрежа, свързана с такава система, при доставка на електрическа енергия или на топлинна или хладилна енергия чрез топлофикационни или охладителни мрежи като вътреобщностна дистанционна продажба.

5. Предложения, свързани с прилагането на Регламент (ЕС) 2025/1106

С оглед прилагането на освобождаването, предвидено с разпоредбите на Регламент (ЕС) 2025/1106 на Съвета от 27 май 2025 година за създаване на инструмента „Мерки за сигурността на Европа чрез укрепване на европейската отбранителна промишленост“ в законопроекта е направено предложение за доставки, които са освободени от ДДС по силата на чл. 20 от Регламент (ЕС) 2025/1106 да се прилага нулева ставка на данъка по ред, определен в правилника за прилагане на закона.

Цели, които се поставят с предложенията

Целта на предложените промени в ЗДДС е постигането на съответствие на българското законодателство в областта на ДДС с европейското право. В тази връзка в проекта на ЗИД на ЗДДС се съдържат предложения, свързани с въвеждане в националното законодателство на разпоредби на Директива (ЕС) 2025/516, както и разпоредби, свързани с прилагането на Регламент (ЕС) 2025/1106.

Основната цел на направените в законопроекта предложения е предприемане на изменения в ЗДДС в съответствие с въведената с Директива (ЕС) 2025/516 опция за електронно фактуриране, с което ще се намалят възможностите за данъчни измами, ще се улесни търговията и ще се модернизира системата за администриране на ДДС в България чрез:

1. Въвеждане на задължително електронно фактуриране – това ще направи процеса по издаване и получаване на фактури по-бърз, по-сигурен и по-ефективен, както за бизнеса, така и за администрацията.

2. Премахване на дневниците за покупки и продажби – това ще намали административната тежест за бизнеса и ще отпадне необходимостта от двойно въвеждане на данни (във фактури и в дневници).

3. Въвеждане на платформа за верификация на електронни фактури – това ще позволи на всяко регистрирано лице да проверява валидността на получените фактури и ще ограничи риска от използване на невалидни или фалшифицирани фактури.

4. Създаване на условия за въвеждане на непрекъснато отчитане на ДДС в реално време – това ще даде на НАП възможност за по-добър контрол върху ДДС процесите и ще намали случаите на измами и укриване на данъци.

5. Хармонизиране с европейските стандарти – въвеждането на задължително електронно фактуриране в съответствие с европейския стандарт ще улесни процеса при преминаване към задължително електронно фактуриране за трансграничната търговия през 2030 г. и ще повиши конкурентоспособността на българските предприятия.

Следваща цел на законопроекта е нормативното регламентиране на преходния период и окончателното отпадане на режима за складиране на стоки до поискване (в сила до 30.06.2029 г.), с последващо преминаване към общия режим за отчитане на собствени стоки от 01.07.2029 г.

Следваща цел на законопроекта е разширяване на обхвата на режима за обслужване на едно гише за постигане на единна ДДС регистрация в ЕС. Чрез разширяване на обхвата на режима за обслужване на едно гише (OSS) се предвижда оптимизиране на административните процеси за бизнеса. Режимът ще обхване и

вътрешните доставки към крайни потребители в ЕС, извършвани от данъчно задължени лица, които не са установени в държавата членка по потребление. По този начин се премахва изискването за задължителна регистрация по ДДС във всяка отделна държава членка, което ще намали административната тежест и разходите за търговските дружества.

Със законопроекта се предвижда хармонизиране на нормативната уредба с изискванията на Регламент (ЕС) 2025/1106 чрез регламентиране на освобождаване от задължение за заплащане на данък (прилагане на нулева ставка) за облагаеми доставки, вътреобщностно придобиване или внос на продукти за целите на отбраната, когато същите се извършват по договори за обществени поръчки (включително съвместни), финансово подкрепени от инструмента SAFE.

Финансови и други средства, необходими за прилагането на мярката

За прилагане на предложените промени са необходими допълнителни бюджетни средства за създаването на национална платформа за електронно фактуриране и промените ще доведат до допълнителна финансова тежест за лицата, поради което е изготвена финансова обосновка по приложение № 2.1 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „а“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация за актове, които оказват въздействие върху държавния бюджет

За реализация на националната информационна система за електронно фактуриране, по предоставени данни от НАП, ще бъде необходим финансов ресурс в размер на 20 млн. евро. Очаква се проектът да се реализира през 2027 г., като обхваща доставка на хардуер, лицензи, разработката на софтуер. За осъществяване на проекта НАП следва да получи ангажимент през 2026 г. или 2027 г., в зависимост от периода на сключване на договора.

Разходите ще бъдат разчетени с проекта на Централен бюджет за 2027 г. и ще бъдат предоставени по бюджета на МФ по реда на чл. 109, ал. 3 от Закона публичните финанси. Очаква се положителен ефект от прилагането на мярката и повишаване на приходите в бюджета за 2028 г. в размер на 350 000 000 евро.

Очаквани резултати от прилагането на мярката

Очакваният резултат от въвеждането на задължително електронно фактуриране за извършени доставки с място на изпълнение на територията на страната е намаляване на административната тежест за бизнеса, повишаване на ефективността на данъчния контрол чрез реално време на отчетността, намаляване на риска от данъчни измами и укриване на приходи и повишаване на доверието в данъчната система.

Анализ за съответствие с правото на ЕС

Със законопроекта се въвеждат правила, които способстват за правилното прилагане на норми на правото на Европейския съюз. Предложенията са в съответствие с основните принципи и свободи, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз и в Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност.

Предложенията съответстват на разпоредбите на Директива (ЕС) 2025/516 и на Регламент (ЕС) 2025/1106.

Предвид обстоятелството, че с проекта на акт се въвеждат норми на Директива (ЕС) 2025/516, е изготвена справка за съответствие с посочената директива.

II. Предложения за промени, свързани с увеличаване на прага за регистрация по ЗДДС

Причини, които налагат приемането на предложените промени

Във връзка с необходимостта от актуализиране на прага за задължителна регистрация по ЗДДС в съответствие с текущата икономическа реалност, инфлационните процеси и нивата на икономически растеж, се предлага увеличение на прага за регистрация по ЗДДС от 51 130 на 75 000 евро. Действащият в момента праг в размер на 51 130 евро (равностоеен на 100 000 лв.) беше приет с цел облекчаване на бизнеса, но предвид кумулативната инфлация и нарастването на оборотите на малките и средни предприятия този праг бързо изчерпва своя позитивен ефект.

Увеличаването на прага на 75 000 евро е съобразено с Директива (ЕС) 2020/285 на Съвета от 18 февруари 2020 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на специалния режим за малките предприятия, която дава право на държавите членки да освободят от облагане с ДДС доставките на стоки и услуги, извършени на тяхната територия от данъчно задължени лица, които са установени на същата територия и чийто годишен оборот в държавата членка, свързан с тези доставки, не надвишава праг от 85 000 евро или тяхната равностойност в национална валута.

По отношение на прага за задължителна регистрация по ЗДДС следва да се отбележи, че всяка държава определя своя праг за регистрация съобразно специфичните особености на икономиката и оценения ефект върху административната тежест, разходите на икономическите оператори и приходната администрация, бюджетните приходи и др.

Облагането с ДДС на данъчно задължените лица, които не реализират големи обороти и които изпълняват задължения по ЗДДС, свързани в частност с регистрирането, начисляването на данъка, попълването и подаването на декларации, представлява допълнително препятствие за развитието на тези малки фирми. Независимо от това, малките предприятия, чийто оборот не надвишава прага, имат възможност да упражняват правото си да прилагат общия режим за ДДС.

Прилагането на освобождаване от ДДС за собствениците на малки предприятия ще даде възможност на приходната администрация да насочи повече ресурси за предотвратяване и борба с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци, както и за подобряване на качеството на услугите за данъкоплатци и ефективността на събирането на ДДС от големите стопански субекти.

Цели, които се поставят с предложенията

С увеличение на прага за регистрация по ЗДДС ще се постигне заложената и в Директива 2006/112/ЕО цел за намаляване на административната тежест за малките предприятия чрез изключването им от системата на ДДС. В резултат на това ще бъдат освободени ресурси в тези предприятия, чието използване ще допринесе за тяхното развитие.

Увеличаването на прага има за цел предотвратяване на случаите на неплащане на ДДС от малките предприятия, изразяващо се в неправомерно ползване на данъчен кредит за стоки и услуги, които не са предназначени за икономическата им дейност.

Същевременно ще се намалят административните разходи на НАП, както и ще е налице възможност за пренасочване на ресурси за други дейности, като например противодействие на данъчните измами, повишаване на разполагаемите ресурси за обезпечаване и събиране на данъчните задължения и др.

Финансови и други средства, необходими за прилагането на мярката

За прилагане на предложената промяна не са необходими допълнителни бюджетни средства или разходи за администрацията. Предвид това, че предложената мярка ще окаже въздействие върху държавния бюджет, е изготвена финансова обосновка по приложение № 2.1 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „а“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация за актове, които оказват въздействие върху държавния бюджет.

Очаква се минималният ефект от прилагането на мярката, изчислен в годишен аспект, да бъде -94 млн. евро.

Очаквани резултати от прилагането на мярката

Прилагането на акта ще оптимизира административния контрол, като намали тежестта върху приходната администрация по отношение на данъчно задължените лица с по-малък оборот, където рискът от измами е с нисък интензитет. Същевременно мярката ще облекчи административно и финансово малките предприятия, които остават извън обхвата на задължителната регистрация по ЗДДС. Намаляването на техните оперативни разходи ще повиши конкурентоспособността им, което в дългосрочен план ще подобри бизнес климата в страната и ще стимулира растежа на малкия бизнес.

Анализ за съответствие с правото на ЕС

Предложената мярка е в съответствие с основните принципи и свободи, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз и в Директива 2006/112/ЕО, както и

с III. Предложения за промени, свързани с въвеждане в закона на регистрация при извършване на облагаеми доставки, свързани със земя и сгради

р

а Причини, които налагат приемането на предложените промени

з С цел борба с данъчните измами и ограничаване на възможността за укриване на данък при продажбата на недвижими имоти, при които данъчно задължени лица извършват разпоредителни сделки със земя и сгради, в рамките на много кратък период преди регистрацията си и избягват начисляване на ДДС, е предложено задължение за регистрация за тези лица преди извършването на първа доставка. В тази връзка предложението предвижда регистрация по закона за лицата, установени на територията на страната, извършващи облагаеми доставки с място на изпълнение на територията на страната в рамките на една календарна година на нови сгради или на части от тях, на прилежащите към тях терени, както и учредяването и прехвърлянето на други вещни права върху тях и облагаеми доставки по прехвърляне на правото на собственост или учредяването или прехвърлянето на право на строеж върху урегулиран поземлен имот по смисъла на Закона за устройство на територията. За лицата възниква задължение за подаване на заявление за регистрация до НАП не по-късно от 7 дни преди датата, на която данъкът за такава доставка става изискуем, като данъчната основа на извършената доставка подлежи на облагане с данък. Задължението за регистрация се прилага за физически лица само когато действат като данъчно задължено лице в рамките на независима икономическа дейност. Лицата, които ще бъдат регистрирани само на това основание, няма да имат право да посочват данъка в издаваните от тях фактури и известия към фактури, съответно няма да имат право на данъчен кредит за доставки, различни от доставките, попадащи в обхвата на тази регистрация.

в

а Цели, които се поставят с предложенията

(
Е
С
)

Основната цел на предложените промени в ЗДДС е ефективната борба с данъчните измами и ограничаването на възможностите за укриване на ДДС при разпоредителни сделки с недвижими имоти, включително нови сгради, части от тях, прилежащи терени и урегулирани поземлени имоти. С въвеждането на новите разпоредби се цели елиминирането на сивия сектор при бързи разпоредителни сделки със земя и сгради, извършвани в кратък период непосредствено преди регистрацията на лицата по общия ред.

Насочените мерки гарантират своевременното облагане с данък още при първата доставка на нови сгради или урегулирани имоти. Чрез въвеждането на задължителен 7-дневен срок за подаване на заявление за регистрация преди реализирането на сделката се осигурява засилен предварителен контрол от страна на НАП. Освен това промените въвеждат ясна диференциация между личните сделки с имущество на физическите лица и тези, които се извършват в рамките на независима икономическа дейност и подлежат на задължително данъчно облагане.

Финансови и други средства, необходими за прилагането на проекта на нормативен акт

За прилагане на предложените промени не са необходими допълнителни бюджетни средства за изграждане на административен капацитет и техническа обезпеченост.

Предвид това, че предложената мярка ще окаже въздействие върху държавния бюджет, е изготвена финансова обосновка по приложение № 2.1 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „а“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация за актове, които оказват въздействие върху държавния бюджет.

Очаква се положителен ефект от прилагането на мярката в размер на 120 млн. евро, предвид разширяването на обхвата на облагаемите с ДДС доставки.

Очакваните резултати от прилагането на проекта на нормативен акт

На базата на въведените промени, очакваните резултати от прилагането на тази мярка са:

- Повишаване на събираемостта на приходите от ДДС - гарантиране на своевременно и пълно облагане на разпоредителните сделки с недвижими имоти (нови сгради и урегулирани поземлени имоти) още при първата доставка, което ще предотврати загуби за държавния бюджет.
- Ефективно противодействие на данъчните измами - ограничаване на практиките за умишлено избягване на ДДС чрез извършване на бързи сделки с висока стойност непосредствено преди регистрацията на лицата по общия ред.
- Осигуряване на засилен предварителен контрол - въвеждането на задължителния 7-дневен срок за подаване на заявление за регистрация ще позволи на НАП да извършва ефективен предварителен мониторинг и анализ на риска преди реализирането на сделките.
- Предотвратяване на злоупотреби с данъчен кредит - чрез изричното ограничаване на правото на данъчен кредит и правото за посочване на данък във фактури за други доставки ще се изолира рискът от източване на ДДС извън обхвата на конкретната имотна сделка.
- Правна сигурност и прозрачност - въвеждането на ясни критерии за диференциация между личните сделки на физическите лица и тези, представляващи независима икономическа дейност, ще намали субективните тълкувания и ще повиши правната сигурност за субектите на пазара на недвижими имоти.

Анализ за съответствие с правото на ЕС

Предлаганият проект на ЗИД на ЗДДС е в пълно съответствие с правото на Европейския съюз. С него се изпълняват ангажиментите на Република България за осигуряване на ефективни, пропорционални и възпиращи мерки срещу нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, в съответствие с чл. 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

IV. Предложения за промени, свързани с въвеждане в закона на разпоредби с цел намаляване на административната тежест, контролни мерки и прецизиране на разпоредби, включително и във връзка с възникнали затруднения при практическото прилагане на закона

Причини, които налагат приемането на предложените промени

Поради отпаднала практическа необходимост и ограниченото им приложение в действащата икономическа, административна и правна среда се предлага отмяна на разпоредбите, свързани със специалния ред за начисляване на данък при внос за инвестиционните проекти. Режимът е въведен през 2003 г. и в настоящия момент чрез него не се постига съществен стимулиращ ефект за инвестициите, доколкото предвиденото ускорено възстановяване на ДДС представлява единствено временен ликвиден механизъм, а не реално икономическо предимство. Същевременно в действащото законодателство и административната практика съществуват други способи за обезпечаване на данъчната неутралност и своевременното възстановяване на данъка, включително общият ред по ЗДДС и електронните процедури на приходната администрация. Практиката показва нисък интерес и ограничено използване на режима (за последните 10 години са подадени 4 искания за прилагане на режима), което не оправдава поддържането на специална административна процедура и воденето на регистър за разрешена минимална държавна помощ. Наличието на специфични условия и допълнителни изисквания създава административна тежест както за бизнеса, така и за органите по приходите и митниците, без да е налице съответстващ обществен или икономически ефект. Отмяната на разпоредбите ще допринесе за опростяване и систематизиране на режима по ДДС, както и за намаляване на нормативната и административната сложност. С предложението не се засягат основните принципи на данъчната неутралност и правото на приспадане и възстановяване на данъчен кредит. Предвид това запазването на този режим е лишено от необходимата практическа и икономическа обосновааност в условията на развитие на електронните процедури на приходната администрация и своевременното възстановяване на данъка на регистрираните по закона лица. Във връзка с отмяната на режима са направени съответните промени и в други разпоредби на ЗДДС.

С оглед постигане на правна сигурност е предложено прецизиране на разпоредбите на закона, в които са използвани изразите „регистрирано/и по този закон лице/а“ или „нерегистрирано/и по този закон лице/а“, за да се определи коректно кръгът на лицата, за които е относима разпоредба, регламентираща условията, при които е налице вътреобщностна доставка на стоки. Предложението цели да се прецизират разпоредбите в съответствие с разпоредбите на Директива 2006/112/ЕО и да се поясни, че нормите не са относими за данъчно задължените лица, прилагащи режими за малки предприятия, в случаите, когато извършват доставка на стоки, изпратени или транспортирани от територията на страната до територията на друга държава членка.

За да се отстрани пропуск в условията за задължителна deregистрация при заличаване на еднолични търговци, като допълнително условие за deregистрация се предлага да се добави, че годишният оборот в страната на лицето не следва да надвишава

националния праг през предходната календарна година, с оглед невъзможността за лицето да прилага режима за малки предприятия, ако надвишава прага за годишния оборот в страната за предходната година. Предлага се създаване на законова възможност да се deregистрират лица, регистрирани на основание задължителна регистрация по закона, които не извършват дейност - доставки с място на изпълнение на територията на страната, но имат годишен оборот в Съюза над 100 000 евро. Понастоящем тези лица следва да останат регистрирани по ЗДДС за неопределен период от време – докато годишният им оборот в Съюза вече не надвишава прага в Съюза или се заличат. По този начин ще отпадне административната тежест за тези лица за подаване на нулеви справки-декларации и необходимостта от отделяне на административен ресурс за тяхното обслужване. За да бъдат съобразени периодите, едва след изтичането на които лицата имат право да се deregистрират по закона, се предлага прецизиране на разпоредбата за определяне на данъчните задължения на лицето в случаите, когато е било длъжно, но не е подало заявление за регистрация в срок.

С оглед съобразяване на разпоредбите на закона с решение на Съда на Европейския съюз (СЕС) по дело C-247/21 се предлагат прецизиращи текстове по отношение на реквизитите на издаваните от лицата фактури, свързани със случаите, когато доставчикът е лице, което не е регистрирано по закона или когато е лице – посредник в тристранна операция. По този начин се избягва непризнаване качеството на посредник в тристранна операция и задължително прилагане на разпоредбата от закона относно прилагането на вътреобщностно придобиване.

С цел постигане на равнопоставеност между лицата и за да се отстрани невъзможността за лицата, които не са регистрирани по този закон и за които не са налице условията за задължителна регистрация, поели по наследство или по завет предприятие на починало физическо лице или физическо лице – едноличен търговец и продължили независимата му икономическа дейност, когато последното е било регистрирано на основание задължителна регистрация, да подадат заявление за регистрация по закона, са предложени уточнения по отношение на случаите на регистрация при наследяване.

Предлага се прецизиране по отношение на обхвата на освободени доставки на недвижими имоти, които се включват при определяне на облагаемия оборот, като се уточнява, че в оборота се включват и свързаните с недвижими имоти доставки, освободени по чл. 45 от ЗДДС. С допълнението се прецизира обхватът на сделките с недвижимо имущество, които формират съответния облагаем оборот. Чрез изричното включване на останалите свързани с недвижими имоти доставки, освободени по реда на чл. 45 от ЗДДС, се премахват предпоставките за различно тълкуване от страна на бизнеса и контролните органи и се гарантира правилното прилагане на ЗДДС. За по-голяма яснота на законовите разпоредби, както и за избягване на неясноти при определянето на обхвата на доставките, които формират годишен оборот в страната, и на доставките, по отношение на които се прилагат специалните режими за малки предприятия, се предлага разграничение на понятията облагаеми доставки, за които се прилага нулева ставка (регламентирани в глава трета от ЗДДС) и освободени доставки (регламентирани в глава четвърта от ЗДДС). Прилагането на нормите обхваща данъчно задължените лица, които определят годишен оборот в страната, както и тези, които прилагат специалните режими за малки предприятия.

С оглед отстраняване на несъответствието между датата на прекратяване на прилагането в страната/една или повече други държави членки на режима за малки предприятия в Европейския съюз и датата на deregистрация по режима спрямо датата, от която евентуално лицата следва да подлежат на регистрация по общия ред, се предлага изменение в съответните разпоредби. По този начин се предотвратява некоректното

определяне на годишните обороти в страната и в Съюза на лицата, които прилагат режима за малки предприятия в ЕС и неяснота при прилагане на действащите разпоредби на закона. Премахва се и задължението национален орган по приходите да издава акт за прекратяване на прилагането в друга държава членка на режима, когато компетентността и инициативата за това е на другата държава членка. За разграничаване на компетентността на държавите членки при прилагане на режима за малки предприятия в ЕС се предлага да отпадне задължението за издаване на акт по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс в случаите, в които компетентността за отказ е на държавата членка, в която лицето желае да прилага режима за малки предприятия в ЕС. Необходимостта от тези изменения е породена от неспазване на реда и срока за обжалване, определени от другата държава членка. Направените предложения са с цел привеждане на разпоредбите от закона в съответствие с европейските функционални изисквания за подаване и обмен на информация между държавите членки за реализираните годишни обороти на лицата, които прилагат режима за малките предприятия в ЕС. Постига се привеждане в съответствие на датите на прекратяване на прилагането в една или повече държави членки на режима за малки предприятия в Европейския съюз или на датата на deregистрация по режима с датите на регистрация по общия ред. Освен това предложенията водят до намаляване на административната тежест при прекратяване на прилагането в друга държава членка на режима за лицата и не се допуска възможност за обжалване пред некомпетентен национален орган.

Уточнението относно възстановяването на начисления данък на дипломатически представителства, консулства, представителства на международни организации и членовете на техния персонал, когато за доставките не е приложена нулевата ставка на данъка, се налага от възникнали проблеми, както и нееднозначно прилагане на тези разпоредби в практиката.

Изменението в специалния ред на облагане на маржа на цената се прави, за да се постигне съответствие с правото на ЕС (Директива (ЕС) 2022/542 на Съвета от 5 април 2022 година за изменение на директиви 2006/112/ЕО и (ЕС) 2020/285 по отношение на ставките на данъка върху добавената стойност), предвид писмо на ЕК от информационната фаза, като се предостави възможност за данъчнозадължените дилъри да прилагат режима за облагане на маржа на печалбата по отношение на доставката на произведения на изкуството, които са им били доставени от данъчнозадължено лице, което не е данъчнозадължен дилър.

Допълнителната промяна по отношение на качеството на лицето като дилър на стоки втора употреба се прави с цел да бъдат обхванати и случаите, при които тези лица прилагат освобождаването за малките предприятия, предвидено в член 284 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на ДДС, в държавата членка на изпращане или транспортиране на стоките, когато предмет на доставката са стоки, които са дълготрайни активи по смисъла на съответното счетоводно законодателство.

Във връзка с промяна на сметката, по която следва да се превеждат задълженията към бюджета, се предлага прецизиране на текстовете на съответните норми.

Предлагат се промени, свързани с адаптиране на законовата нормативна уредба във връзка с въвеждане на еврото като парична единица на Република България.

С оглед прецизиране на санкционната дейност и избягване на двусмислия при тълкуването, се предлага оптимизиране на административнонаказателните разпоредби спрямо различните категории нарушители. Настоящата уредба не предвижда диференциация в размера на глобите и имуществените санкции в зависимост от това дали нарушението е извършено от физическо или от юридическо лице. Това може да доведе до известна несъразмерност на наказанията. В определени случаи санкциите

могат да се окажат прекомерно утежняващи за физическите лица, докато за юридически лица с по-големи финансови възможности те биха могли да нямат необходимия възпиращ ефект. С промените се цели постигане на по-голяма справедливост и съобразяване на санкцията с икономическия профил на субекта. В тази връзка са предложени различни диапазони на паричния размер на глобата, съответно на имуществената санкция, които ще се прилагат спрямо различните по вид нарушители. Освен това важна причина за предлаганите изменения в административнонаказателните разпоредби на ЗДДС е, че размерът на глобите и имуществените санкции не е актуализиран от 2007 г. За близо 20 години инфлацията и икономическият растеж са обезценили санкциите, които вече имат символичен размер и са загубили превантивния и възпиращия си характер. Предлага се следната диференциация при актуализацията на базовия размер на глобите:

- За санкции, непроменени от 2007 г.: размерът се променя от лева в евро (например от 100 лева на 100 евро), което компенсира дългогодишния инфлационен натиск и изравнява тежестта на наказанието със съвременния стандарт на живот;
- За санкции, непроменени в периода 2019 – 2023 г.: размерът се актуализира спрямо инфлационните процеси;
- За санкции, приети или променени в периода 2024 – 2026 г.: размерът в евро се превалутира до кръгла сума (например от 100 лева на 50 евро).

С оглед съобразяване на административнонаказателните разпоредби относно налагането на принудителната административна мярка „запечатване на обект“ с решение на СЕС по дело С-733/23, Бийч енд бар мениджмънт се предлагат промени относно прилагането и обжалването на тази мярка. Предвижда се мярката да се налага с наказателното постановление, с което се определя и съответната глоба или имуществена санкция, като се създава възможност за прекратяване на мярката при доказано заплащане на наложената санкция. По този начин се избягва налагането на две отделни санкции за едно и също нарушение и се осигурява съответствие с принципа „ne bis in idem“.

Законопроектът съдържа и предложения за техническа редакция на някои разпоредби, както и допълнителни уточнения с оглед прецизиране на ЗДДС.

Цели, които се поставят с предложенията

Целта на предложените промени в ЗДДС е оптимизиране на данъчните режими и намаляване на административната тежест чрез отмяна на неефективния специален ред за инвестиционни проекти, опростяване на общия режим по ДДС и въвеждане на облекчена дерегистрация за лица без дейност в страната с цел премахване на нулевите декларации. С промените се цели също така постигане на правна сигурност и пълно съответствие с европейското право чрез синхронизиране на националното законодателство с Директива 2006/112/ЕО, хармонизиране на разпоредбите с практиката на СЕС (Решение по дело С-247/21 относно реквизитите на фактурите и Решение по дело С-733/23 относно принудителната административна мярка „запечатване на търговски обект“) и привеждане на нормите в съответствие с европейските изисквания за обмен на информация.

Следваща водеща цел е отстраняването на законодателни пропуски и неясноти чрез прецизиране на условията за дерегистрация на еднолични търговци и регламентиране на ясен механизъм за определяне на задълженията при пропуснат срок за регистрация.

За избягване на двусмислия при формирането на годишния оборот и прилагането на режимите за малки предприятия допълненията целят ясно разграничение между понятията за освободени доставки и облагаеми доставки с нулева ставка. В тази връзка целта е да се осигури точно определяне на облагаемия оборот чрез изрично дефиниране

на обхвата на освободените доставки на недвижими имоти по смисъла на чл. 45 от закона, които се включват в него.

На последно място законопроектът има за цел осигуряване на равнопоставеност и ясна компетентност на контролните органи чрез гарантиране на правата на наследниците за продължаване на независима икономическа дейност, изравняване на датите за прекратяване на режима за малки предприятия в ЕС с тези по общия ред и разграничаване на юрисдикцията между държавите членки при издаването на административни актове.

Финансови и други средства, необходими за прилагането на проекта на нормативен акт

За прилагане на предложените промени не са необходими допълнителни бюджетни средства за изграждане на административен капацитет и техническа обезпеченост.

С оглед на характера на предлаганите промени, те биха могли да окажат въздействие върху държавния бюджет само при налагане на глоби или санкции в новите им размери, което не може да бъде прогнозирано.

Очакваните резултати от прилагането на проекта на нормативен акт

Очакваният общ ефект от прилагането на предложените мерки е значително намаляване на административната и финансовата тежест за бизнеса, изразено в отпадане на излишни процедури за инвестиционни проекти, премахване на задължението за подаване на нулеви декларации за лица без дейност в страната и опростяване на отчитането на малките предприятия. Същевременно с промените се очаква да се оптимизира използването на административния ресурс на органите по приходите, като отпаднат изискванията за водене на специфични регистри за минимални държавни помощи и издаването на актове извън националната компетентност. В резултат на синхронизацията с правото на ЕС и решенията на СЕС ще се повиши правната сигурност за данъчно задължените лица, като се гарантира статутът на посредниците в тристранни операции и се изолира рискът от непризнаване на вътреобщностни придобивания или налагане на санкции поради некоректни реквизити във фактурите. Промените ще елиминират съществуващите законодателни неясноти при определянето на облагаемия оборот от сделки с имоти и малки предприятия. На последно място ще се гарантира равнопоставеност на пазара чрез осигуряване на законова възможност за наследниците да продължат непрекъснато икономическата дейност на починали регистрирани лица.

Анализ за съответствие с правото на ЕС

Предлаганият проект на ЗИД на ЗДДС е в пълно съответствие с правото на Европейския съюз. С него се изпълняват ангажиментите на Република България за осигуряване на ефективни, пропорционални и възпиращи мерки срещу нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, в съответствие с чл. 325 от ДФЕС.

Информация за проведените обществени консултации

Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове (ЗНА), по проекта на акт са проведени обществени консултации, като проектът на акт, докладът към него, частичната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Координация и модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет са публикувани на интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации.

Предвид чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА, обществените консултации ще се проведат със срок 30 дни.

В съответствие с чл. 26, ал. 5 от ЗНА справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения в резултат на проведената обществена консултация се публикува на интернет страницата на Министерството финансите и на Портала за обществени консултации.

В съответствие с чл. 28, ал. 3 от Закона за нормативните актове, проектът на акт се придружава от справка за съответствието с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека, изготвена от Министерството на правосъдието.

Проектът на акт е съгласуван с всички министри и с дирекция КВЕС от администрацията на Министерския съвет, с чиято функционална компетентност е свързан, съгласно чл. 32, ал. 1 и 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, като становищата им са отразени в справка.