

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс

Законопроектът за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс предлага въвеждането в българското законодателство на Директива (ЕС) 2021/514 на Съвета от 22 март 2021 година за изменение на Директива 2011/16/ЕС относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане (Директива (ЕС) 2021/514). Разпоредбите на директивата следва да бъдат въведени в националното законодателство в срок до 31 декември 2022 г.

Основна цел на директивата е противодействие на укриването на данъци и отклонението от данъчно облагане и усъвършенстване на правилата за прозрачност в данъчната област чрез подобряване на функционирането на административното сътрудничество между държавите членки. Повишаването на прозрачността в данъчната област и борбата срещу укриването на данъци и отклонението от данъчно облагане са сред политическите приоритети на Европейския съюз с оглед създаването на по-единен и по-честен общ пазар.

Въпреки значителните подобрения в областта на обмена на информация, регламентиран в Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане, практиката показва, че все още съществува необходимост от подобряване на съществуващите разпоредби, свързани с всички форми на обмен на информация и административно сътрудничество. Отстраняването на съществуващите недостатъци в директивата и прецизирането в тази връзка на националните законодателства на държавите членки по еднозначен начин ще гарантират правна сигурност и яснота на правилата в областта на административното сътрудничество и обмена на информация.

Същевременно развитието на цифровизацията на икономиката и възможностите за укриване на доходи, особено в случаите когато дейността се извършва чрез цифрови платформи, установени в други юрисдикции, мотивира разширяването на обхвата на автоматичния обмен на информация за данъчни цели по отношение на доходите, реализирани чрез такива платформи, и техните получатели. Цифровият характер на платформите позволява на продавачите на стоки и услуги да използват тези платформи за извършване на дейност, като в същото време потенциално да не отчетат получените доходи в държавата членка, където са местни лица.

Създаването на единни правила за предоставянето на информация, приложими за всички държави членки, ще гарантира ефективното и последователното им прилагане, ще бъдат наложени едни и същи изисквания за предоставяне на информация на всички обхванати цифрови платформи, а обменът на предоставената информация ще позволи на данъчните администрации да получават пълен обем от информацията относно получените чрез цифрова платформа доходи. Обменената информация между компетентните органи на държавите членки, съответно предоставената от операторите на платформи информация, ще подпомогне данъчните органи при установяването на дължимите данъци, особено в случаите, когато извършените чрез платформите дейности са с измерение извън една юрисдикция. Предоставяната и обменяна със съответните юрисдикции информация ще даде възможност на компетентните органи да установяват дължимите данъци въз основа на ярна и пълна информация.

Прилагането на еднозначни правила за всички държави членки може в по-голяма степен да гарантира ефективността на системата за обмен на информация и административно сътрудничество в сравнение със самостоятелни инициативи на държавите членки. По отношение на операторите на цифрови платформи 12 държави членки имат въведено законодателство и/или административни насоки, въз основа на които операторите на платформи следва да предоставят информацията на данъчните администрации относно продавачите,

извършващи дейност чрез техните платформи. Други четири държави членки планират да въведат законодателство или административни насоки. Установяването на правила за предоставяне на информация, общи за целия Европейски съюз, ще помогнат за създаването на еднакви условия на конкуренция между продавачите, които използват достиженията на цифровата икономика, и традиционните продавачи на стоки и услуги, както и между операторите на платформи, които понастоящем имат различни задължения за предоставяне на информация в различни държави.

Правилата за предоставяне на информация от страна на операторите на платформи, предвидени в директивата, съответно в законопроекта, следват правилата, разработени от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (Модел на правила за предоставяне на информация от операторите на платформи по отношение на продавачите в споделената и „гиг“ икономика, Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy).

Във връзка с гореизложеното и в съответствие с изискванията на Директива (ЕС) 2021/514 със законопроекта за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс се подобрява цялостната уредба на обмена на информация и административното сътрудничество и се разширява обхватът на автоматичния обмен на информация, като се включва и информацията, предоставяна от операторите на платформи за продавачи, извършващи дейност чрез тези платформи. Със законопроекта се прецизират основни понятия и се подобряват съществуващи процедури в областта на административното сътрудничество във връзка с установени в практиката неясноти. Предвижданото задължение за операторите на цифрови платформи да предоставят информация за доходите, получени от продавачите, които извършват дейност чрез тях, са ефективна мярка срещу отклонението от данъчно облагане чрез използването на механизми за обмен на информация.

Промени, свързани с транспонирането на Директива (ЕС) 2021/514

1. Промени, свързани с обмена на информация при поискване

- **Предполагаема значимост**

Въвежда се дефиниция на понятието предполагаема значимост в съответствие с международно признатия стандарт, както и изисквания, които запитващият орган следва да спазва, за да обоснове наличието ѝ в искането за предоставяне на информация пред запитания орган. Основен принцип е, че се обменя информация, която е от предполагаема значимост за установяване на задължения за преки данъци, както и за прилагане на законодателството в областта на тези данъци. Изясняването на съдържанието на понятието ще намали риска от необосновани откази на искания за предоставяне на информация и в този смисъл ще гарантира ефективността на обмена на информация между държавите.

- **Групови искания**

Регламентират се т.нар. „групови искания“, при които се иска информация за група от данъчно задължени лица, чиято самоличност не може да бъде установена поотделно от запитващата държава. Вместо това лицата се описват с общ набор от характеристики и предполагаемата значимост се основава на тях. В тази връзка запитващият орган трябва да представи на запитания орган описание на характеристиките на групата, обяснение на приложимото право и на фактите и обстоятелствата, довели до искането, както и обяснение на начина, по който исканата информация би помогнала да се определи дали данъчно задължените лица в групата спазват задълженията си.

2. Промени, свързани с автоматичния обмен на информация

- **Категории доходи**

Авторските и лицензионните възнаграждения се добавят към категориите доходи, за които се изисква обмен на информация. Предвид характера на тези доходи, прехвърлянето на печалби е по-трудно проследимо за данъчните органи, поради което добавянето на тези доходи в обхвата на обмена на информация има за цел ограничаване на случаите на укриване на данъци и отклонение от данъчно облагане.

В тази връзка са предвидени допълнения в разпоредбите на Закона за корпоративното подоходно облагане и Закона за данъците върху доходите на физическите лица, относими към предоставянето на информация за целите на автоматичния обмен (чл. 201 от ЗКПО и чл. 73а от ЗДДФЛ). Изпълнителният директор на Националната агенция за приходите е задължен да обменя цялата налична информация с други държави членки за най-малко два данъчни периода до 2024 г. и за най-малко четири категории доходи по отношение на данъчните периоди от 2024 г. нататък в съответствие с разпоредбите на директивата.

- **Автоматичен обмен на информация, предоставяна от операторите на платформи за продавачи, извършващи относими дейности чрез тези платформи**

В съответствие с директивата обхватът на автоматичния обмен на информация се разширява, като се включва и информация, предоставяна от оператори на платформи за продавачи от Европейския съюз, които извършват дейност чрез тези платформи.

За да бъде обменена между компетентните органи на държавите членки, информацията следва да бъде предоставена от оператор на платформа. Информацията се отнася за продавачи, които извършват относими дейности чрез платформата (отдаване под наем на недвижимо имущество, предоставяне на лични услуги, продажба на стоки, отдаване под наем на всякакъв вид транспортни средства) и които са местни на Република България или друга държава членка, или отдават под наем имущество, което се намира в Република България или друга държава членка.

Пред изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, който е компетентен орган за Република България, информация следва да подава оператор на платформа – местно лице за данъчни цели на Република България. Когато оператор не отговаря на това условие, той подава информация в Република България, в случай че е учреден съгласно законодателството, има място на управление или място на стопанска дейност в Република България.

Обхватът на правилата включва също така операторите на платформи, които не отговарят на горепосочените условия, но улесняват извършването на относима дейност от продавачи от Република България и Европейския съюз, за които се предоставя информация. Тези т.нар. „чуждестранни платформи“ трябва да се регистрират в държава членка по избор, за да могат да осъществяват дейност в рамките на Европейския съюз. Законопроектът предвижда правила за регистрация пред изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, когато операторът на чуждестранната платформа е избрал Република България за държава по единствена регистрация.

Оператор на чуждестранна платформа не е задължен да предоставя информация, отнасяща се за относими дейности, обхванати от специално споразумение за автоматичен обмен на еквивалентна информация с юрисдикция извън Европейския съюз, по което Република България е страна, относно продавачи, които са местни лица на Република България.

За да предостави информация на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, операторът трябва да изпълни процедурите за комплексна проверка с цел идентифициране на продавачите, за които се предоставя информация, и държавата членка, на която те са местни лица за целите на този обмен.

Законопроектът предвижда конкретните данни, които операторът на платформа трябва да събере за продавач, за когото се предоставя информация – за самоличността на продавача, основния му адрес, държавата членка, на която е местно лице, данъчен идентификационен номер, както и за полученото чрез платформата възнаграждение. Операторът на платформа трябва да провери събраната информация, като използва цялата информация и всички документи в своята отчетност, както и всеки електронен интерфейс, осигурен от държава членка или Европейския съюз за бесплатно ползване, за да провери действителността на данъчния номер или на идентификационния номер по ДДС. Другата възможност е операторът на платформа пряко да провери самоличността на даден продавач и държавата, на която е местно лице, посредством услуга за електронна идентификация, осигурена от държава членка или Европейския съюз.

Операторът на платформа счита продавача за местно лице в държавата членка, в която е основният му адрес. Когато тя е различна от държавата членка, в която е основният адрес, операторът на платформа счита, че продавачът е местно лице и в държавата членка на издаване на данъчния номер или идентификационния номер по ДДС или държавата членка, в която продавачът има място на стопанска дейност. Ако предоставящата информация оператор на платформа използва услугата за електронна идентификация, осигурена от държава членка или Европейския съюз, тогава продавачът се счита за местно лице във всяка държава членка, потвърдена посредством посочената услуга.

Операторът на платформа събира изискваната информация, проверява я и я съхранява за определен срок.

Събраната и проверена информация се предоставя на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите в срок до 31 януари на годината, следваща календарната година, за която се предоставя информация и в която продавачът е определен като продавач, за когото се предоставя информация. Предоставянето на информация се извършва само в една държава членка.

Предоставяната от операторите на платформи информация се обменя с компетентния орган на държавата членка, в която продавачът е местно лице и в която се намира недвижимият имот.

Обменът с държавите членки се извършва в срок до 2 месеца след края на календарната година, за която се предоставя информация, като се използва стандартизиран формат. Автоматичният обмен на информация ще се извършва по електронен път посредством общата комуникационна мрежа на Европейския съюз (CCN).

Със законопроекта се предлагат също правила за ефективно прилагане и контрол с цел да се гарантира изпълнението на задълженията за предоставяне на информация и извършване на процедурите за комплексна проверка от страна на операторите на платформи, както и специални правила за контрола на дейността на чуждестранните платформи, регистрирани в Република България или друга държава членка. В съответствие с директивата законопроектът предлага по искане на компетентния орган председателят на Софийския районен съд или оправомощен от него заместник-председател да постанови блокиране на достъпа до съответната интернет страница или приложение до регистриране на оператора на платформа в Република България или друга държава членка. Тази мярка може да бъде наложена по инициатива на компетентния орган или координирано с другите държави членки.

Предвиждат се и административнонаказателни разпоредби за неизпълнение на задължения, свързани с предоставяне на информация от оператори на платформи, които са в значителен размер, предвид изискването на Директива (ЕС) 2020/514 тези санкции да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

Законопроектът за изменение и допълнение на ДОПК е съобразен и с Модела на правила на ОИСР, като създава правна рамка за предоставяне на информация и автоматичен обмен на тази информация за продавачи, местни лица на партньорски юрисдикции. За да бъдат

приложими правилата на кодекса по отношение на обмена с партньорски юрисдикции, е необходимо Република България да стане страна по споразумение, предвиждащо автоматичен обмен на информация, предоставяна от оператори на платформи по отношение на продавачи, които извършват относима дейност. Подобно споразумение е например Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за доходи, получени чрез цифрови платформи, разработено от ОИСР на основание чл. 6 от Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси. Списъкът с партньорски юрисдикции, за които Република България ще изпраща информация, ще се публикува на интернет страницата на Националната агенция за приходите.

3. Промени в областта на административното сътрудничество

- **Присъствие на длъжностни лица на държава членка по време на разследване в друга държава членка**

С цел подобряване на уредбата се предвижда конкретен 60-дневен срок за отговор от страна на запитания орган, към който е отправено искане за присъствие на длъжностно лице на друга държава членка по време на административно производство. Създава се също възможност за участие на длъжностни лица от една държава членка в административни производства в друга държава членка по електронен път, за да се обхванат допълнителни начини за комуникация.

Когато длъжностни лица от една държава членка присъстват на територията на друга държава членка по време на административно производство или участват в административно производство по електронен път, спрямо тях се прилагат установените от запитаната държава членка процедурни правила.

- **Паралелни проверки**

Прецизира се действащата разпоредба относно паралелните проверки, като се предвижда 60-дневен срок за отговор на запитания орган при отправено предложение за извършване на паралелна проверка. Към настоящия момент липсва конкретен срок за потвърждаване или отказ на предложението за извършване на паралелна проверка.

- **Съвместни ревизии**

Създават се правила относно извършването на съвместни ревизии между две или повече държави членки. Компетентните органи на участващите държави членки пристъпват по предварително договорен и съгласуван начин към ревизия на едно или повече лица, които представляват общ или допълващ се интерес за тях. При отправено искане за извършване на съвместна ревизия запитаният орган потвърждава или мотивирано отказва в 60-дневен срок от получаване на искането.

Съвместната ревизия следва да се извършва в съответствие с процедурните правила, приложими в държавата членка, в която се извършват действията по ревизията. Когато участват в ревизия на територията на друга държава членка, длъжностните лица не могат да упражняват правомощия, които биха надвишили обхвата на правомощията, предоставени им съгласно тяхното национално законодателство. Ревизираните или засегнатите от съвместна ревизия лица имат същите права и задължения, както при ревизия, извършвана по реда на този кодекс.

Компетентните органи на участващите държави членки следва да постигнат съгласие по фактите и обстоятелствата по конкретната ревизия и данъчния статут на ревизираното лице. Констатациите от съвместната ревизия се представят в окончателен доклад.

Резултатът от съвместната ревизия и окончателният доклад следва да бъдат съобщени на ревизираното лице в срок от 60 дни от издаването на окончателния доклад.

4. Други предложения

- **Използване на обменената информация**

Въпреки че и към настоящия момент тази възможност е допустима, в съответствие с директивата законопроектът предвижда изрично, че обменената информация може да се използва за администриране, определяне на размера на данъчните задължения и контрол върху изпълнението на разпоредбите за ДДС и други косвени данъци.

- **Сигурност на данните и спиране на обмена**

Със законопроекта се създават правила за действие в случай на нарушения на сигурността на данните в контекста на обмена на информация. Когато компетентният орган не може да ограничи нарушението незабавно и по подходящ начин, той следва да уведоми Европейската комисия за това и да поиска спиране на достъпа до мрежата CCN. След справяне с нарушението достъпът се възстановява, като по искане на държава членка е възможно това да се осъществи след извършване на проверка за предприетите действия във връзка с нарушението на сигурността на данните. Аналогично българският компетентен орган би могъл да спре обмена на информация с друга държава членка в случай на нарушение на сигурността на данните на нейна територия, след като уведоми Европейската комисия, както и да иска извършването на проверка относно резултатите от справяне с нарушението в другата държава членка.

Законопроектът детайлизира и уредбата за защита на личните данни при обмена на информация за данъчни цели в съответствие с правилата в тази област.

Предложените промени в проекта на акт няма да доведат до въздействие върху държавния бюджет. По отношение на практическото прилагане на административното сътрудничество от компетентните органи следва да се отбележи, че към настоящия момент в Националната агенция за приходите е изградено и действа звено, което по силата на предложените промени в ДОПК ще осъществява обмена на информация, предоставяна от операторите на платформи за продавачи, извършващи относими дейности със съдействието на тези платформи. В тази връзка разходите за реализиране на предложените промени с проекта на Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс ще бъдат в рамките на утвърдения бюджет на Министерството на финансите (респективно на Националната агенция за приходите).

Промените, които се предвиждат в проекта на акт, ще доведат до необходимост от допълнителни финансови средства за операторите на платформи, които ще бъдат свързани с разработване на информационните системи, промени във вътрешната организация на работа, обучения на персонала, създаване на необходимите методологии и мониторингови системи. Предвижда се създаването на електронна услуга на интернет страницата на Националната агенция за приходите, където информацията да бъде предоставяна в предварително дефиниран формат, което ще оптимизира разходите по предоставянето на информацията на компетентния орган.