



ХРАНИ НАПИТКИ БЪЛГАРИЯ
FOOD DRINK BULGARIA



СЪЮЗ НА
ПРЕРАБОТВАТЕЛИТЕ НА
ПЛОДОВЕ И ЗЕЛЕНЧУЦИ



Съюз на производителите
на захар и захарни продукти



СЪЮЗ НА ПТИЦЕВЪДИТЕ В БЪЛГАРИЯ

До

Господин Асен Василев
Министър на Финансите

Народните представители
49-то Народно събрание
Република България

КОПИЕ:

Господин Кирил Вътев
Министър на земеделието и храните

СТАНОВИЩЕ

По § 14 на Преходни и заключителни разпоредби на Проект за „Закон за държавния бюджет на Република България за 2023 година“

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР ВАСИЛЕВ,

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Национално представителните сдружения от хранително-вкусовата индустрия винаги са работили в подкрепа на спазването на всички данъчни и осигурителни закони и сме най-заинтересовани да бъде предотвратена нелоялната конкуренция, която представляват за нас предприятията в сивата икономика, които за разлика от членовете ни, не заплащат своите фискални задължения. Във връзка с публикувания Проект на „Закон за държавния Бюджет на Република България за 2023 година“, в качеството си на пряко заинтересовани страни, бихме искали да изразим нашето несъгласие и притеснение от някои от разпоредбите на този проект, които ще се отразят съществено и отрицателно на изрядните производители, преработватели,

вносители и дистрибутори на хранителни стоки в България, като създадат необоснована административна и логистична тежест, а именно допълнителните мерки в областта на фискалния контрол на стоки с висок фискален риск предвидени в §14 на Преходните и заключителни разпоредби, които предвиждат въвеждане на режим на задължителна предварителна регистрация на превоза на всяка храна и суровина, тръгваща от фабриките ни или внасяна/изнасяна в България.

За пореден път сме свидетели, как чрез преходни и заключителни разпоредби на законопроект, без извършване на предварителна оценка на въздействието, се предлага въвеждането на нормативна уредба с безспорно голяма икономическа и административна тежест за производители, преработватели и търговци. В §14 на Законопроекта се предвижда изменение и допълнение на разпоредбите на ДОПК засягащи фискалния контрол върху движението на стоки с висок фискален риск. С предложените изменения на чл. 13 и чл. 127а-127и на ДОПК на практика се **въвежда задължение за предварително деклариране в НАП на всички видове превоз на стоки с висок фискален риск, вкл.:**

- **вътреобщностните придобивания;**
- **вътреобщностните доставки;**
- **вътрешни превози;**
- **внос.**

Новите задължения следва да влязат в сила **още от м. октомври 2023** година за вътреобщностните придобивания и доставки, и от **1 януари 2024** година за **всички вътрешни превози на товари с транспортни средства над 3.5 тона**, като санкциите за недеклаиране са 40% от стойността на товара, но не по-малко от 5 хиляди лева, а при разминаване на предварително декларирано с констатирано 40% от разликата, но не по-малко от хиляда лева.

Не може да не споделим изненадата си, че отново са поставени на обсъждане същите текстове и предложения, които индустрията и НАП подробно обсъдихме през 2018 година и бе достигнато до логичния извод, че те вместо да изсветлят сивата икономика ще въведат неоправдано висока административна тежест пред изрядните производители преработватели и вносители на храни, като реално ги задължават да декларираат предварително всяка пратка, която излиза от завода или влиза в страната. Същите предложения бяха предложени за обсъждане от служебното правителство през април 2023 година и срещу тях изразихме отрицателно становище, както всички браншови организации, така и всички работодателски организации, тъй като безспорно тези промени засягат тежко, непропорционално и немотивирано преди всичко изрядните данъкоплатци от редица сектори на икономиката и производството.

Считаме предложените изменения, въвеждащи изисквания за предварително деклариране при превоз на стоки с висок фискален риск за немотивирани и нецелесъобразни, несъобразени с практиката и нуждите на бизнеса, изготвени при липса на обективен анализ за негативните последици от тяхното приемане върху дейността на всички, засегнати участници в стопанския оборот. Предложението да бъде направена такава съществена промяна в процесуалния данъчен режим, чрез преходни и заключителни разпоредби на Закона за бюджета, без задълбочено обсъждане и анализ нарушава принципите на обосновааност и стабилност, откритост и съгласуваност, регламентирани в чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Законопроектът също така нарушава принципите на свободната стопанска инициатива,

закрепени нормативно в Конституцията на Република България, на пропорционалност – основен принцип на правото на ЕС, както и законодателството в областта на малките и средни предприятия. Отново ще изложим на кратко основните ни притеснения предвид краткия срок на нормативната процедура, в рамките на която се предлагат:

1. ***Усложняване на режима на фискален контрол върху движението на стоки с фискален риск - практически проблеми, свързани с предложените промени – създаването на непропорционална, допълнителна административната тежест за всички предприятия по веригата на доставки.***

Законодателство в България за контрол на стоки с фискален риск е създадено след подробно изследване на опита на други страни с цел да се преустанови практиката по продажба на територията на страната на стоки, които са получени под режим вътреобщностно придобиване на стоки (ВОП) и впоследствие се продават на по-ниски от доставните им цени на българския пазар. В момента работи система за деклариране на ВОП и ВОД с получатели респ. изпращачи в страната. Операторите имат добра мотивация доброволно да декларират придобиванията преди да са пристигнали на територията на България, за да улеснят и ускорят процедурата по фискален контрол. Системата работи. Има ясни причини за това:

(1) Купувачът разполага с достатъчно време от натоварването на стоката например в Полша или дори в Румъния до пристигането на граница в България. Това позволява на купувача по ВОП да декларира реално наличните в камиона стоки, въз основа на получената информация от продавача какви точно количество и вид стоки са натоварени без значение каква е била предварителната заявка.

(2) В повечето случаи в един камион има между 1-5 вида стоки за един купувач (придобиващ по ВОП). Предоставянето на информация до органите на НАП не представлява особена трудност и лесно се декларира. Така купувачите (придобиващи по ВОП) декларират конкретни количество и вид стоки след товарене по начин, който не изисква особено сложно техническо обезпечаване и допълнителни служители.

Предложенията в §14 от Законопроекта не само ***правят задължително предварителното деклариране***, но ***разширяват обхвата на контрола, като той ще се прилага както за лица, които ще експедират и получават стока от България за и от чужбина, така и за такива, които оперират на територията на страната.*** Предлаганите промени в текста на чл. 127и на ДОПК предвиждат доставчикът (продавачът) да декларира предварително данни за всеки отделен превоз преди натоварването на превозното средство. Посоченото изискване за предварително деклариране на превоза на стоки създава сериозни затруднения пред икономическите оператори. От друга страна, липсата на ясно заявена позиция от страна на администрацията какъв вид измами се цели да бъдат предотвратени с тези мерки, създава допълнителна неяснота и напрежение сред икономическите оператори.

За разлика от режима ВОП, при който купувачът/получателят декларира действителното количество натоварена стока, с предложението за изменение на ДОПК се предвижда да бъде декларирано намерение за експедиция. Безспорно доказано от практиката е, че винаги натовареното количество, а понякога и вида стоки се отклоняват от заявката по множество причини – недостиг на стока, грешки при товарене, подаване на заявки на база на бройки/опакровки, а не килограми и други. Важно е да се отбележи, че за почти всички пресни (бързоразвалящи се) стоки, заявките пристигат предния ден късно вечер или в деня на експедиция, което прави реално невъзможно предварителното деклариране на заявените

количества. В този смисъл практически най-разумно и целесъобразно е данни да се декларират след натоварване на превозното средство.

Относно подлежащите на деклариране данни Законопроектът предвижда същите да бъдат детайлно уредени с нарочна наредба допълнително. Въпреки това, предполагаме, че за да има практическа полза от декларирането, органите по приходите ще запазят настоящата форма за доброволно деклариране – деклариране на артикул-клиент за всяко превозно средство. В тази връзка поради разнообразието на артикули и клиенти едно голямо месопреработвателно предприятие напр. ще трябва да декларира около 2,200 реда всеки ден. Ясно е, че това не е възможно да стане с ръчно въвеждане на данни и ще е необходим електронен обмен на данни, а това ще наложи на местните лица да инвестират значителни средства в софтуер, хардуер и хора или външни фирми за услуги.

По отношение на техническата обезпеченост, по-малките фирми не са в позиция да имат подобен електронен обмен на данни. Тези инвестиции не са по силите и не са рентабилни за малките фирми. Алтернативно, тези предприятия трябва да назначават хора или да наемат външни доставчици на услуги, които да въвеждат данни в системата на НАП.

За окончателната преценка дали да бъде въведено изискване за предварително деклариране при транспорт на стоки на територията на страна, от ключово значение е кога се случват експедициите в хранителната промишленост. Голяма част от стоките, особено пресните се експедират, между 19 ч. вечерта и 6 ч. сутринта, за да могат клиентите сутрин да приемат поръчаните стоки. За да не нарушат изискванията на закона, предприятията ще трябва да поддържат персонал през нощта, който да въвежда данни или да осигурява технически процеса. В действителност обаче през нощта нито има налични ИТ специалисти, нито обслужващите фирми работят. Така всеки един технически проблем, който не е своевременно отстранен води до нарушения и потенциални глоби. Нереалистично е очакването подобни технически решения да бъдат въведени до 1 октомври 2023 година.

Проблемите пред продавачите/доставчиците стоят в още по-голяма степен и пред купувачите – магазини, складове, преработватели, транжорни, дистрибутори. Те са още по-необезпечени технически за електронен прием/обмен на данни, а предложението изисква до 1 януари 2024 година всички да въведат нов софтуер за предварително подаване на данните.

Изброените по-горе проблеми ще доведат до допълнителни разходи, инвестиции и усложнения на работата на фирмите. Това ще постави всички производители на стоки с фискален риск в неравнопоставено положение. Конкурентните им предимства ще бъдат намалени в частта бързина на изпълнение на заявки и завишена себестойност. Ще се достигне до реално ограничаване на свободното движение на стоки. В тази връзка следва да се посочи, че задължителна система за деклариране, подобна на предложената не е въведена в нито една държава членка на ЕС. Следователно, предложените мерки ще представляват дискриминационна мярка и то спрямо българските производители, поставяйки ги в неравностойно положение. Именно в обратния смисъл беше целта на системата за фискален контрол.

2. Оскъпяване на стоките за потребителя и инфлация.

Промените, налагащи допълнително деклариране на всеки отделен превоз в сферата на бързооборотните стоки, **създават административна тежест в управлението на доставките, което неминуемо е свързано със съществени разходи за бизнеса.** Негативният ефект от допълнителното администриране ще е особено значим в сектора на производство и

дистрибуция на храни и напитки предвид наличието на производствени мощности с голям капацитет на производство и скоростта на стокооборота, с която отрасълът функционира и фактът, че храни и напитки се ползват от всички български граждани. **Без съмнение подобна допълнителна административна тежест** ще се отрази в **оскъпяване на храните**, които българските производители и търговци предлагат на пазара, което **ще стимулира инфлацията и ще саботира усилията на правителството и общественото тя да бъде овладяна**. От друга страна допълнителното, ненужно оскъпяване на пътя на стоката от производител до краен потребител, ще направи нашите стоки **по-неконкурентни на чуждите пазари и ще повлияе негативно на растежа на производството и експортния капацитет на страната**.

3. Поради характера на бизнеса, каналите за реализация и логистичните особености на страната, при доставките във вътрешността на страната всяка нощ се товарят от някои от операторите десетки транспортни средства за десетки клиенти, включващи стотици стоково-асортиментни позиции. Често и това кой автомобил с **каква стока ще бъде натоварен с цел оптимизиране на логистиката се решава в последния момент преди натоварване и отново това става през нощта. Това прави предварителното деклариране практически невъзможно или, ако се разработи вариант за деклариране по време на натоварване на превозните средства, разнообразието на асортименти, тегло и клиенти, с които оперира ХВП, предполага задължително допълнителен електронен обмен на данни, свързан с инвестиране в хардуер, софтуер и квалифицирани служители**.

4. **Нарушени са принципите на стабилност на нормативните актове и правната сигурност**.

Предлагането на толкова сериозни изменения в данъчно процесуалния ред чрез Преходни и заключителни разпоредби е нарушение на основните принципи на стабилност и правна сигурност, и свързания с тях принцип на защита на оправданите правни очаквания, които изискват правните норми да бъдат ясни, точни и предвидими, що се отнася до техните последици, особено когато те могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и за предприятията. Тези принципи са заложили не само в Закона за нормативните актове (чл. 28), но и са прогласени като водещи принципи в трайната съдебна практика на Съда на Европейския Съюз, които той е защитил в множество съдебни решения (вж. в този смисъл решенията *Berlington* и др., C – 98/14, т. 76 – 80, *VEMW* и др., C-17/03, EU:C:2005:362, т. 80 и цитираната съдебна практика, *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, т. 69 и *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834, т. 44).

Законът като вид нормативен акт урежда трайно обществените отношения в определена сфера и се ползва с времеви стабилитет. Евентуални изменения на закона предполагат настъпили съществени изменения на обществените отношения, регулирани до този момент, които се нуждаят от нова правна регламентация. Дори и при наличие на изменение в обществените отношения, законодателят е длъжен при законодателни изменения да отчете особеното положение на икономическите оператори и да предвиди евентуално адаптиране към прилагането на новите правни норми, особено за икономически по-слабите оператори на пазара (принцип изведен последователно в европейската практика).

В конкретния случай нито от предложението нормативен текст, нито от мотивите към него става ясно какви съществени изменения са настъпили във връзка с превозването на стоки с фискален риск на територията на Република България, което да налага въвеждане на утежняващи за бизнеса изисквания при осъществяване на продажби/доставки на територията на страната.

Законодателят е вменил задължение към вносителя на всеки законопроект да обоснове причините, наложили промените и целите, които се поставят с него. С оглед значимостта, ЗНА е въвел като задължителен елемент от мотивите към законопроекта разчет на финансовите средства, необходими за привеждането на закона в действия. Това изискване не включва единствено анализ на разходите за фиска, а напротив – налага извършване на съвкупна оценка на преките и съпътстващи разходи, които промените в закона задължават икономическите оператори да извършат. В продължение на горното е изричната разпоредба на чл. 28, ал. 2, т. 4 ЗНА, която предполага включване в Законопроекта на анализ на финансовите резултати от въвеждането на промените. В предложения от МФ Законопроект липсват данни от анализ „разходи – ползи“ от въвеждането на измененията в ДОПК предвидени в §14 на Преходните и допълнителни разпоредби, по отношение на предварително деклариране на движение на стоки с фискален риск на територията на страната. В Законопроекта липсва анализ на очакваната ефективност от въвеждане на промените и реалната полза от тях за фиска. Не е отчетено обстоятелството, че голяма част от местните търговци не притежават техническа възможност и капацитет да подават предварително информация за извършвания превоз на стоки. Липсата на този анализ прави невъзможна и преценката как би се отнесло евентуалната повишена събираемост на данък върху добавената стойност към преките и косвени загуби, които измененията в ДОПК ще причинят на местните стопански оператори. Неоценяването на тези ефекти е в пряко нарушение на задълженията на държавната администрация с оглед спазване на принципа на легитимните правни очаквания.

5. *Нарушение на принципа на пропорционалност.*

Считаме, че с така предложените изменения се нарушава един от основните принципи на правото на ЕС – принципа на пропорционалност. Тоест, със Законопроекта се въвеждат мерки, чиято тежест за икономическите оператори далеч ще надхвърли търсения според мотивите резултат.

Предлаганото изменението ще принуди икономическите оператори да направят инвестиция, изискваща значителен паричен и времеви ресурс, без да е ясно какъв ще бъде конкретния благоприятен за фиска резултат от нея. Това е в разрез с изискването за пропорционалност на въвежданите нормативни актове.

В случая следва да бъде взета предвид и задължителната практика на СЕС (т. 53 от решение на СЕС по дело C-577/10), която определя, че не е достатъчна обща презумпция за измама, за да се обоснове мярка, която накърнява целите на ДФЕС. В случая на базата на общата презумпция за измама се въвеждат законодателни мерки в механизма за контрол на стоки с висок фискален риск, които ще доведат до прекомерна административна и финансова тежест за задължените субекти, с което се нарушават принципите на свободно движение на стоки, услуги и капитали, закрепени в ДФЕС.

Предвид това горните промени биха били в противоречие с първичното право на ЕС.

6. *Несъответствие с изискването за предварителна оценка на въздействието съгласно чл. 19 от Закона за нормативните актове.*

Освен липса на мотиви за въвеждането на промените, предвидени в § 14 няма и реално извършена предварителна оценка на въздействието на предвидените промени. Това представлява нарушение на чл. 19 от ЗНА.

Същевременно, както подробно е обосновано в т. 1, промените са свързани със значителни затруднения и допълнителни разходи за задължените лица. За изпълнение на новите задължения адресатите трябва да инвестират в допълнителен софтуер, ангажиране на човешки ресурс и логистика. Липсва какъвто и да било анализ как ще се измени положението на задължените лица спрямо новите задължения. Няма данни и обосновка общественият интерес от предложените промени да е с преимущество в такава степен, че да изключи изцяло необходимостта от анализ на последиците за адресатите на новите задължения.

7. *Несъответствие на предложените промени с Конституцията.*

Очертаните в т. 1 практически проблеми показват, че предвидените промени противоречат на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, тъй като ограничават свободната пазарна инициатива. Въвеждането на задължения за предварително деклариране на стоки с висок фискален риск при превоз в рамките на страната биха довели до затруднения в дейността на предприятията на пазара поради въвеждане на необосновано ограничение пред свободното движение на стоки в национален мащаб. Въведеното изискване представлява стопански непропорционална и поради това – необоснована мярка. Непропорционалността на мярката се състои в изискването да се декларира предварително всяка заявка за превоз на стока с висок фискален риск преди началото на превоза. Подобно деклариране ограничава доставчика, в случай че купувачът направи промяна по заявката или ако по обективни причини се налага промяна на заявката, след като тя вече е била декларирана, но превозът не е започнал. От друга страна, декларирането на заявката непосредствено преди предаването на превозвач също е практически нереализуемо, тъй като това означава обработка на множество позиции за кратък период от време, включително по отношение на множество заявки.

Тук следва да се обърне внимание и на обстоятелството, че сега съществуващото положение касае предварителен фискален контрол само по отношение на ВОП, което означава подаване на информация към НАП в много по-малки обеми, докато с изменението се въвежда задължение за подаване на информация за всяка заявка и доставка, независимо от крайната точка на доставката. Изпълнението на задължението е свързано с ангажирането на допълнителен финансов и човешки ресурс, чиято инвестиция към настоящия момент е безсмислена, защото няма да доведе до подобряване на общото състояние на пазара.

8. *Несъобразяване на Законопроекта с предстоящите изменения на режима на облагане с ДДС в Европейския съюз.*

Проблемите, свързани с осъществяването на контрол върху движението на стоки на територията на Общността включително и на територията на отделните държави-членка са част от цялостната реформа в областта на ДДС, която предстои да бъде извършена скоро. В момента приоритет в дейността на Европейската комисия е въвеждане на т.нар. окончателен ДДС режим (Definitive VAT system), който да замени съществуващия към момента преходен режим, въведен през далечната 1993 г. Генералната промяна в режима на облагането на доставки на стоки на територията на Общността се изразява в съществено ограничаване прилагането на режимите ВОП и ВОД, които дори да се прилагат след промените ще бъдат по-скоро изключение, отколкото правило.

Комисията предлага в близко бъдеще, да отпаднат режимите ВОП и ВОД и познатото днес самоначисляване на ДДС от получателите на доставките. В бъдеще се предвижда ДДС да се начислява при издаване на фактурата от доставчика (подобно на режима на сделките, извършвани на територията на страната). Режими подобни на сегашните ВОП и ВОД ще бъдат прилагани ограничено и то само от т. нар. сертифицирани данъчнозадължени лица. Това са

икономически оператори, ползващи се с висока репутация пред администрацията и бизнеса и които отговарят на определени формални критерии и изисквания. Само тези лица ще имат възможност да самоначислят ДДС при търговия със стоки на територията на Общността. Предстои въвеждане на минимални изисквания към данните, които ще подлежат на деклариране при търговия на територията на Европейския съюз.

Посочената инициатива за цялостна промяна на режима облагане с ДДС е тясно свързана и с детайлно разработване и усъвършенстване на механизми за обмен на информация между държавите-членки за извършваната търговия със стоки с цел ограничаване на данъчни злоупотреби. Регламент (ЕС) 2017/2454 на Съвета от 5 декември 2017 година за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност предвижда въвеждане на единни правила при деклариране на търговията със стоки в ЕС. От друга страна, националните митнически администрации (в това число и Агенция Митници) разработват детайлна централизирана система, в която се съдържа подробна и детайлна информация за всички търгувани стоки на територията на Общността, в т.ч. и за стоките, включени в списъка на стоки с висок фискален риск съгласно Комбинираната номенклатура на Европейския съюз за съответната година (определени със заповед на министъра на финансите).

Уважаема господин Василев,

Уважаеми дами и господа народни представители,

Предлаганите промени ще създадат несигурност, повишаване на инфлацията и неблагоприятна обстановка за по-нататъшното развитие на хранително-вкусовата промишленост в България, индустрията, която не само осигурява значителен дял от brutния вътрешен продукт, но гарантира продоволствената сигурност на населението, която е част от националната сигурност. Това би довело до ограничаване привличането на чуждестранни инвестиции, включително и преместване на производства в съседни държави.

В качеството си на представители на национално значим и отговорен бизнес се надяваме, че ще вземете предвид нашите съображения и аргументи и ще ги отчетете при подготовката на окончателния вариант на Закона за държавния бюджет за 2023 година и предлаганите **в §14 на Преходните и допълнителни разпоредби на законопроекта изменения на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, няма да бъдат приети.**

С уважение:

Асоциация на месопреработвателите в България

Асоциация на млекопреработвателите в България

Асоциация на производителите на безалкохолни напитки в България

Асоциация на производителите на рибни продукти БГ ФИШ

Национален браншови съюз на хлебарите и сладкарите

Национална асоциация на млекопреработвателите

Национална лозаро-винарска камара

Сдружение на производителите на растителни масла в България

Сдружение „Храни и напитки България“

Спиритс България – Асоциация на производителите, вносителите и търговците на спиртни напитки в България

Съюз на българските мелничари

Съюз на пивоварите в България

Съюз на преработвателите на плодове и зеленчуци

Съюз на производителите на захар и захарни продукти

Съюз на птицевъдите в България