О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. тач. 6. и 15. Устава Републике Србије, према којима Република Србија, између осталог, уређује порески систем и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

*- Проблеми које би закон требало да реши, односно циљеви који се законом постижу*

Основни разлог за доношење овог закона којим се врше измене и допуне одредаба Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РСˮ, бр. 80/02, 84/02 - исправка, 23/03 - исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 - аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18 и 95/18 - у даљем тексту: ЗПППА), огледа се у даљем поjедностављењу пореског поступка и побољшању електронске комуникације између надлежних пореских органа и пореских обвезника.

Наиме, у циљу олакшавања комуникације и ефикаснијег поступања по захтевима пореских обвезника омогућава се Пореској управи да пореске акте које доносе у пореском поступку могу достављати електронским путем преко портала Пореске управе, односно надлежном органу јединице локалне самоуправе да порески акт који доноси може доставити у електронском облику преко јединственог електронског сандучића у складу са законом којим се уређује електронска управа, чиме се повећава једноставност и ефикасност процеса комуникације у пореском поступку.

Такође, као један од разлога за доношење Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији (у даљем тексту: Закон) наводи се и прецизирање одредаба којима се спречавају порески обвезници да складиште или смештају добра, односно обављају делатност у просторима и просторијама ван контроле пореских органа, а све у циљу ефикаснијег сузбијања сиве економије.

С тим у вези, порески обвезник који је пријавио податке о пословним просторијама у којима складишти, односно смешта добра, као и податке о просторијама у којима обавља регистровану делатност у складу са важећом одредбом, неће бити у обавези да податке о тим просторијама поново пријављује у складу са одредбама овог закона, чиме се отклања додатно администрирање у погледу већ извршених обавеза пореских обвезника.

Поред наведеног, разлог за доношење овог закона састоји се и у томе што је поједине одредбе овог закона неопходно прецизирати, односно извршити правнотехничко усаглашавање, како би се примена ЗПППА реализовала са што мање тумачења и на тај начин допринело бржем спровођењу пореског поступка и ефикаснијем раду пореске администрације, као и већој доследности у његовој примени, и то:

* измене одредаба ЗПППА којима се регулише поступак редовне и принудне наплате пореза и споредних пореских давања врше се, пре свега, у циљу повећања ефикасности редовне и принудне наплате пореза (пре свега у чл. 66. и 85а ЗПППА врши се прецизирање у складу са прописаним средствима принудне наплате);
* прописује се да испуњење пореске обавезе у случају стечаја који се спроводи реорганизацијом, не може предвидети супротно одредбама ЗПППА и других пореских прописа;
* прецизирају се подаци који су банке дужне да на захтев Пореске управе доставе у електронском облику,
* врши се прецизирање одредаба које регулишу привремено одузимање ПИБ у погледу лица који су као оснивачи, односно чланови стекли процентуално занемарљив удео у привредним друштвима и не постоји њихова могућност утицаја на пословање таквих субјеката;
* врши се прецизирање прекршајних казни у складу са изменама прописаним овим законом.

*- Разматране могућности да се проблеми реше и без доношења закона*

Имајући у виду да су предложена решења законска материја, нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без доношења закона.

*- Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема*

Уређивањем ове материје законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује транспарентност у вођењу пореске политике. Наиме, закон је општи правни акт који се објављује и који ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој пореско-правној ситуацији, чиме се постиже транспарентност у његовој примени.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Уз члан 1. Предлога закона –прописује се дауз захтев за повраћај више или погрешно плаћеног доприноса за пензијско и инвалидско осигурање порески обвезник – физичко лице подноси и решење Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање о утврђеном праву на повраћај доприноса за пензијско и инвалидско осигурање на основу којег би Пореска управа доносила решење о повраћају тих средстава.

Уз члан 2. Предлога закона – прецизирају се одредбе о испуњењу пореске обавезе у стечају, на тај начин што се испуњење пореске обавезе у случају стечаја који се спроводи реорганизацијом, не може предвидети супротно одредбама ЗПППА и других пореских прописа.

Уз чл. 3. и 13, члан 15. ст. 1. и 2. и члан 17. Предлога закона – прецизирају се одредбе којима се спречавају да порески обвезници складиште или смештају добра, односно обављају делатност у просторима и просторијама ван контроле пореских органа, а у циљу ефикаснијег сузбијања сиве економије.

Наиме, прописује се да је порески обвезник дужан да у прописаном року поднесе пријаву за регистрацију Пореској управи, осим обвезника за чију је регистрацију, односно упис у регистар, надлежна Агенција за привредне регистре и пријави све касније измене података у пријави који се не пријављују Агенцији за привредне регистре, укључујући и податке о свим пословним просторима и пословним просторијама у којима складишти, односно смешта добра, као и о просторима и просторијама у којима обавља делатност коју пријављује Пореској управи, oсим ако су у складу са овим законом и другим прописима ови подаци већ достављени Пореској управи;

Такође, прописује се доношење подзаконског акта којим ће се ближе уредити поступак, начин, рокови, садржај и облик пријаве којом порески обвезник пријављује пословни простор и пословне просторије, односно простор и просторије у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

У складу са наведеним, одредбе које уређују предметну обавезу пореских обвезника примењиваће се од наредног дана по истеку 30-ог дана од дана ступања на снагу подзаконског акта.

Поред тога прописује се да порески обвезник који је у складу са одредбом члана 25. став 1. тачка 1) ЗПППА до дана ступања на снагу овог закона, пријавио податке о пословним просторијама у којима складишти, односно смешта добра, као и податке о просторијама у којима обавља регистровану делатност, неће бити у обавези да податке о тим просторијама поново пријављује у складу са одредбама овог закона, чиме се отклања додатно администрирање у погледу већ извршених обавеза пореских обвезника.

Уз чл. 4-6. и чл. 8-12. Предлога закона – врши се неопходно прецизирање, односно правнотехничко усаглашавање, како би се примена овог закона реализовала са што мање тумачења и на тај начин допринело већој доследности у његовој примени. Такође, врши се промена у организационој структури Пореске управе и регулише се поступак редовне и принудне наплате пореза и споредних пореских давања у циљу повећања ефикасности редовне и принудне наплате пореза. С тим у вези, између осталог:

* врши се прецизирање одредаба које регулишу привремено одузимање ПИБ у погледу лица који су као оснивачи, односно чланови стекли процентуално занемарљив удео у привредним друштвима и не постоји њихова могућност утицаја на пословање таквих субјеката, тако да се ПИБ не може доделити предузетнику који има доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода, настале у вези са обављањем делатности у другим привредним субјектима у којима је истовремено оснивач са уделом већим од 5%, односно ако му је привремено одузет ПИБ у складу са ЗПППА;
* прописује се да у случајевима привременог одузимања ПИБ, Пореска управа може решењем изрећи привремену меру забране регистровања стицања удела или акција у привредним субјектима, односно оснивања нових привредних субјеката, оснивачима са уделом већим од 5% у привредним субјектима којима је привремено одузет ПИБ, за време док траје привремено одузимање ПИБ, а примерак решења доставља агенцији за привредне регистре и централном регистру, депоу и клирингу хартија од вредности. Упис привремене мере врши се у складу са законом којим се уређује централна евиденција привремених ограничења права лица регистрованих у Агенцији за привредне регистре;
* прецизирају се подаци које су банке дужне да на захтев Пореске управе доставе у електронском облику, и то података о стању и промету на текућим рачунима и штедним улозима пореских обвезника – правних лица, предузетника и физичких лица, депозитима пореских обвезника - правних лица, односно о бројевима текућих рачуна и штедних улога пореских обвезника - физичких лица и називу банака које их воде;
* у чл. 66. и 85а ЗПППА врши се прецизирање у погледу претходне мере обезбеђења наплате пореза, тако да Пореска управа ради обезбеђења наплате пореза поред раније установљених забрана може решењем установити и забрану располагања и оптерећења на новчаним средствима на пословним рачунима пореског обвезника, новчаним и неновчаним потраживањима, забрану располагања и оптерећења средстава на текућим рачунима и штедним улозима, у складу са средствима принудне наплате прописаним ЗПППА;
* врши се промена у организационој структури Пореске управе тако да се укида заменик директора Пореске управе, чиме се врши неопходно усглашавање са одредбама закона који уређује државну управу.

Уз чл. 7. и 18. Предлога закона – у циљу олакшавања комуникације и ефикаснијег поступања по захтевима пореских обвезника омогућава се надлежном пореском органу да пореске акте које доносе у пореском поступку могу доставити пореским обвезницима у електронском облику.

С тим у вези, прописује се да се пореском обвезнику порески акт мoже доставити у електронском облику преко портала Пореске управе, као и ради информисања пореског обвезника преко јединственог електронског сандучића у складу са законом којим се уређује електронска управа. Физичком лицу порески акт се доставља у електронском облику, ако се исти сагласи са тим начином достављања.

Такође, у случају достављања пореског акта у електронском облику исти се сматра достављеним даном постављања на портал Пореске управе.

Порески акт који доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе може се доставити у електронском облику преко јединственог електронског сандучића у складу са законом којим се уређује електронска управа

Са друге стране, прелазном одредбом се прецизира рок у којем Пореска управа преузима послове вођења јединственог информационог система локалних пореских администрација прописаним чланом 159. ЗПППА, а почев од 1. јануара 2021. године.

Уз члан 14, члан 15. ст. 3. и 4. и члан 16. Предлога закона – врши се прецизирање прекршајних казни у складу са одредбама прописаним овим законом.

Такође, прописује се да порески обвезник - правно лице или предузетник који у пореској пријави или пореском билансу да нетачне податке што је за последицу имало или могло да има утврђивање мањег износа пореза, казниће се за прекршај новчаном казном у висини од 30% разлике износа пореза који је утврђен или требао да буде утврђен у складу са законом и износа пореза који је утврђен или требао да буде утврђен према подацима из пореске пријаве.

Уз члан 19. Предлога закона - Прописује се да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србијеˮ.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА

Будући да се овим законом уређују порески поступак и пореска администрација, како би се у процесном смислу допринело остваривању мера фискалне политике које се уређују материјалним пореским прописима, обрачун ефеката на бази измена и допуна овог закона није могуће прецизно исказати у апсолутном износу, због чега он није дат у овим износима сагласно одредби члана 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06-пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14).

Постоји неколико кључних ефеката предложених промена у смислу јачања правне сигурности успостављањем јасних правила и прецизирањем појмова и поступака који осигуравају једнообразност у поступању Пореске управе чиме унапређују услове пословања обвезницима обезбеђујући извесност последица одређене пореско-правне ситуације, на који начин се отклања неизвесност која се јавља као последица неусаглашености у укупном правном оквиру за пословање.

*Финансијски ефекти спровођење закона*

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије.

*На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону.*

Предложена решења имају утицај на све учеснике у пореско-правном поступку, дакле како на саме пореске обвезнике и Пореску управу, тако и на остале субјекте који су обавезни да учине неку радњу у пореском поступку. Додатно поједностављење пореских процедура, као и побољшање оперативних активности на сузбијању сиве економије, требало би да допринесу смањењу трошкова у испуњавању пореских обавеза (лакше и правeдније услове за пословање), као и побољшању наплате пореза (стабилност јавних финансија).

Предлог закона ће имати позитиван утицај на:

*Пореске обвезнике* – водећи рачуна да ће пореске акте (решења, закључке, записнике, опомене, и др) надлежни порески орган достављати у електронском облику, чиме се процес поједностављује, смањују трошкови и повећава његова ефикасност.

*Надлежне пореске органе*  – имајући у виду одредбе којима се прописује да пореске акте које доносе у пореском поступку могу, достављати електронским путем, чиме се повећава једноставност и ефикасност процеса комуникације у пореском поступку.

Наиме, очекивана корист од преноса свих аката у електронском облику преко портала Пореске управе доводи до скраћивања времена доставе акта обвезнику, драстичног смањења трошкова Пореске управе (трошкови администрирања од стране запослених радника, трошкови материјала, штампе, поштарине и други трошкови), као и повећања нивоа ефикасности пословних процеса.

С тим у вези, указујемо да је одредбама члана 38. ЗПППА прописано да се пореске пријаве од стране правних лица и предузетника подносе искључиво у електронском облику, употребом електронских сервиса Пореске управе, те се предметне измене врше у циљу даљег развоја аутоматизације и дигитализације пословних процеса и поступака из оквира надлежности Пореске управе. У складу са тим, физичким лицима, пореска акта се достављају електронским путем само уколико се исти сагласе са овим начином достављања, преко портала Пореске управе.

Са друге стране, порески акти које доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе у складу са одредбама ЗПППА могу се доставити у електронском облику преко јединственог електронског сандучића у складу са законом којим се уређује електронска управа, чиме се и тим органима омогућава да остваре велике уштеде на годишњем нивоу и спроведе принцип добре управе.

*Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима).*

Примена овог закона не би требало да створи додатне трошкове пореским обвезницима, напротив, поједностављење у поступању пореских обвезника и Пореске управе донеће одређено смањење трошкова учесника у том поступку. Пре свега у поглeду трошкова администрирања захтева који се уместо у папирном подносе у електронском облику, у погледу трошкова штампања материјала и поштарине.

У погледу одредбе члана 30б и установљавања нове обавезе банкама до по захтеву Пореске управе достављају податке неопходне за предузимање активности из њеног делокруга, могу створити одређене трошкове приликом администрирања наведених података.

*Какве трошкове ће примена закона створити надлежном државном органу*

Примена овог закона смањиће трошкове пословања надлежних државних органа, имајући у виду да се уместо у папирном порески акти подносе у електронском облику, а пре свега у погледу трошкова штампања материјала и поштарине (код решења које Пореска управа доставља пореским обвезницима на годишњем нивоу – примера ради, решења за порез на држање регистрованог оружја), односно код надлежних органа јединица локалне самоуправе (примера ради, решења о утврђивању пореза на имовину за календарску годину).

*Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих циљева) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање капацитета.*

У складу са Програмом трансформације Пореске управе за период 2015-2020. године, као и Акционим планом Програма трансформације Пореске управе за период 2018-2023. године, те новим уређењем основних пословних функција Пореске управе, очекује се да примена нових законских решења, поред поједностављења пословног процеса омогући и ефикаснији рад надлежних пореских органа и упошљавања пословних капацитета на основне функције пореске управе – утврђивање, наплату и контролу јавних прихода на које се примењује ЗПППА.

*Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене*

Предложеним изменама врше се институционалне промене тако да се укида заменик директора Пореске управе, чиме се врши неопходно усглашавање са одредбама закона који уређује државну управу.

*Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити.*

Као што је наведено, порески обвезници (привредни субјекти и физичка лица) неће сносити директне трошкове доношењем овог закона, али се такође оцењује се да је потреба за превазилажењем проблема већа од могућих индиректних трошкова које би примена овог закона могла створити.

*Да ли се законом стимулише стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција.*

Оцењује се да примена овог закона неће допринети стварању нових привредних субјеката али ће, у одређеној мери, посредством побољшања услова пословања и јачању правне сигурности посредно позитивно утицати на очување тржишне конкуренције.

*Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава.*

Приликом израде овог законског решења усвојене су иницијативе за изменом појединих одредаба закона, како од стране пореских обвезника, тако и бројних државних органа и других организација.

Закон о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији је у поступку припреме достављен надлежним органима на мишљење.

Такође, приликом процедуре усвајања овог закона, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији објављен је на интернет страни Министарства финансија, како би сва заинтересована лица могла да доставе примедбе и сугестије.

Министарство финансија – Пореска управа (за јавне приходе које утврђује, наплаћује и контролише) и надлежни порески органи јединица локалних самоуправа (за своје изворне јавне приходе – локалне порезе које утврђује, наплаћује и контролише) надлежни су за спровођење овог закона.

Посебно истичемо да Министарство финансија, периодичним публиковањем Билтена службених објашњења и стручних мишљења за примену финансијских прописа, њиховим објављивањем на званичној интернет страни, као и на други погодан начин, додатно обезбеђује транспарентност, информисаност и доступност информацијама, како би се на овај начин допринело остваривању циљева постављених доношењем овог закона.

Како би се остварили циљеви који се доношењем овог закона желе постићи, по потреби ће ово министарство давати мишљења о његовој примени, а органи управе одговарајућа упутства за његово спровођење.

У погледу послова вођења јединственог информационог система локалних пореских администрација, чије се преузимање од стране Пореске управе прописује најкасније до 2021. године, у наредном периоду ће у вези са Јединицом за имплементацију стратешких пројеката ИТ и Е-управа, бити предузете активности како би се прописани рок преузимања у потпуности испунио.

Такође, подзаконски акт неопходан за спровођење одредаба којим се прецизирају одредбе којима се спречавају порески обвезници да складиште или смештају добра, односно обављају делатност у просторима и просторијама ван контроле пореских органа, донеће се у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, а примењиваће се се од наредног дана по истеку 30-ог дана од дана ступања на снагу подзаконског акта, како би се сви учесници у пореском поступку благовремено припремили за примену истог.

Такође, указујемо да ће се у оквиру Пореске управе припремити инструкције за поступање, како би се обезбедила једнообразна примена одредаба закона које ће се односити, како на поступање надлежних организационих јединица Пореске управе, тако и на саме пореске обвезнике.

*Да ли је закон био предмет консултација*

С обзиром на то, да су предложене измене неопходне у погледу примене Програма трансформације Пореске управе за период 2015-2020. године, као и Акционог плана Програма трансформације Пореске управе за период 2018-2023. године, извршене су консултације са Пореском управом, као релевантним органом државне управе од које је добијено позитивно мишљење.