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 састоји се у чињеници да је поједине одредбе овог закона неопходно прецизирати, односно извршити правнотехничко усаглашавање појединих одредаба Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, 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 и 105/14 – у даљем тексту: ЗПППА) са одредбама других закона, како би се примена тог закона реализовала са што мање тумачења и на тај начин допринело бржем спровођењу пореског поступка и ефикаснијем раду пореске администрације, као и већој доследности у примени закона.

Примера ради, предлажу се измене у поступцима пореске контроле и принудне наплате у смислу повећања ефикасности ових поступака; врши се прецизирање динамике преласка подношења пореских пријава у електронском облику по пореским облицима имајући у виду и софтверске могућности компјутерског сектора у Пореској управи; водећи рачуна о економској моћи, нивоу образовања и могућностима приступа електронском подношењу пореских пријава, предлаже се да се пореским обвезницима – физичким лицима омогући и подношење пореских пријава у папирном облику и после момента преласка на подношење пореске пријаве искључиво у електронском облику; предлаже се да се распоред уплаћених средстава на име пореза уреди на другачији начин, тако да се уместо важећег распореда предлаже следећи распоред, и то: главни дуг, камата, па трошкови наплате; врши се усаглашавање одредаба ЗПППА са одредбама закона којим се уређеује тајност података, односно заштита података о личности, у погледу примене начела службене тајне, врши се усаглашавање са одредбама закона којим се уређују прекршаји и др.

● 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 чл 1, 2. и 21.

Предложене измене представљају иницијативу за измену ЗПППА од стране Заштитника грађана како би се одредбе које се односе на примену начела службене тајне у пореском поступку ускладиле са одредбама Закона о тајности података, односно Закона о заштити података о личности, при чему је неопходно да се прецизно уреди поступање са прикупљеним подацима онда када њихово достављање тражи лице које за то има одређени правни интерес.

Сагласно наведеном, неопходно је извршити и измене чл. 24. и 157. ЗПППА.

Уз члан 3.

Овом изменом предлаже се да се обавеза подношења пореских пријава односи и на ликвидационог, односно стечајног управника, који је дужан да у поступку ликвидације, односно стечаја подноси пореске пријаве у складу са пореским прописима, укључујући и пореску пријаву за порески период када рок за подношење тих пријаве пада после датума отварања поступка ликвидације, односно стечаја.

Уз чл 4, 26. и 28.

Предложена измена се односи на брисање одредбе којом је прописано да организација надлежна за упис у прописани регистар лица која обављају делатност може брисати предузетника без доказа о престанку пореских обавеза, из разлога што након брисања предузетника Пореска управа му више не може утврдити пореске обавезе. Сагласно томе, предлаже се изузетак у смислу обавеза по основу доприноса за обавезно социјално осигурање за лица која су стекла право на пензију сходно одредбама закона којим се уређује пензијско и инвалидско осигурање.

Врши се и прецизирање прекршајних одредаба везаних за ову одредбу ЗПППА.

Уз чл. 5, 10, 11. и 20.

Предлажу се измене и допуне у смислу неопходног прецизирања одредаба ЗПППА, како би се његова примена реализовала са што мање тумачења и на тај начин допринело бржем спровођењу пореског поступка и ефикаснијем раду пореске администрације, као и већој доследности у примени закона.

Уз чл. 6. и 30.

Предлаже се прописивање динамике подношења пореских пријава искључиво у електронском облику за конкретне пореске облике, а водећи рачуна да је потребно обезбедити довољно времена за прилагођавање информатичких система и пореских обвезника и Пореске управе решењима која ће бити садржана у предложеним решењима.

С тим у вези, у погледу појединих пријава (примера ради, за пореску пријаву за порез на добит правних лица по одбитку, као и порез на добит правних лица по решењу сагласно члану 40. закона који уређује порез на добит правних лица, за пореску пријаву о обрачунатим и плаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање за осниваче, односно чланове привредног друштва и др) предлаже се прелазни период од 1. јануара 2016. године до 29. фебруара 2016. године, у којем би порески обвезници који обезбеде техничке услове, могли истовремено са подношењем пореских пријава непосредно или путем поште да те пореске пријаве подносе и у електронском облику.

Такође, имајући у виду економску моћ, нивоу образовања и могућности приступа електронском подношењу пореских пријава, предлаже се да се пореским обвезницима – физичким лицима омогући и подношење пореских пријава у папирном облику и после момента преласка на подношење пореске пријаве у електронском облику у складу са ставом 7. овог члана ЗПППА, односно члана 41. став 5. ЗПППА.

Уз чл. 7. и 31.

Предлаже се да се распоред уплаћених средстава на име пореза уреди на другачији начин, тако да се уместо важећег распореда: трошкови наплате, камата, па главни дуг, предлаже следећи распоред, и то: главни дуг, камата, па трошкови наплате са почетком примене од 1. јануара 2016. године.

Уз члан 8.

Предлаже се да се под обрачунским периодом подразумева период од првог дана доцње, односно промене износа дуга и/или промене стопе и/или истека сваке календарске године у периоду доцње за који се врши обрачун. На овај начин смањује се додатно администрирање у великом броју случајева, а пре свега у случајевима евидентирања и књижења рачуноводствених промена ретроактивно (достављање решења путем поште, прекњижавање погрешних уплата и сл).

Уз члан 9.

Предлаже се да се на увећање целокупног пореског дуга (јавни приход који се сходно Правилнику води на посебном уплатном рачуну за приходе буџета Републике, односно прихода буџета јединица локалних самоуправа) који у себи не садржи камату и који је предмет принудне наплате за 5% на дан почетка поступка принудне наплате, обрачунава камата.

Уз члан 12.

Предлаже се измена у поступку принудне наплате у смислу повећања ефикасности овог поступака приликом продаје покретних ствари на усменом јавном надметању, односно путем непосредне погодбе.

Уз чл. 13. и 14.

Предлаже се да се одредбе овог закона о застарелости права на утврђивање, наплату и повраћај не примењују на доприносе за обавезно социјално осигурање. Имајући у виду да се сагласно одредбама члана 46. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС”, бр. 34/03 ... 142/14), у стаж осигурања рачуна време које је осигураник провео на раду по основу кога је био обавезно осигуран и за које је уплаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање, те да би неплаћањем или отписивањем обавезе настале по основу допринос за пензијско и инвалидско осигурање запосленима на које се односи не би био утврђен стаж осигурања, а самим тим и право на остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања.

Такође, водећи рачуна да бројни управни спорови, односно стечајни поступци трају и дуже од десет година, целисходно је прописати да се време трајања застоја застарелости права Пореске управе на утврђивање и наплату пореза и споредних пореских давања не рачуна у апсолутни рок за застарелост.

Уз чл. 15 - 19.

Предложене су измене у поступку пореске контроле, у смислу повећања ефикасности овог поступка, и то:

* Водећи рачуна о специфичности контроле евидентирања промета преко фискалне касе предлаже се да се записник о теренској контроли евидентирања промета преко фискалне касе, али и других контрола које се врше у складу складу са одредбом члана 118. став 3. и члана 124. став 3. ЗПППА, достављају по окончању контроле, а не у року од пет дана од дана завршетка контроле, У складу са тим, на овај записник порески обвезник има право приговра у року од два дана од дана пријема записника;
* На предлог Стручне групе Координациног тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије, врше се измене у члану 129а ЗПППА, тако да се решење о утврђивању пореза доставља се лицу које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, са налогом да у року од 15 дана од дана достављања решења плати утврђену пореску обавезу на прописане уплатне рачуне јавних прихода, а у додатном року од 30 дана, код надлежних органа изврши регистрацију, односно пријаву те делатности и отклони друге утврђене повреде закона, имајући у виду да су и регистровани субјекти у обавези да у року од 15 дана исправе грешку и уплате тачан износ пореза на уплатне рачуне јавних прихода;
* Водећи рачуна да по одредбама чл. 135. и 136. ЗПППА, порески инспектор не може да поднесе кривичну пријаву, предлаже се измена члана 129р ЗПППА, према којој је порески инспектор који врши теренску контролу над приређивањем игара на срећу, дужан да, ако утврди да чињенице и околности које указују на постојање основа сумње да је извршено пореско кривично дело од стране лица од кога је привремено одузета опрема и предмети, одмах након доношења решења из става 4. овог члана, поступи на начин из члана 136. ЗПППА.

Уз члан 22.

Предлаже се измена члана 165. ЗПППА у смислу обезбеђивања принципа двостепености у поступку одлучивања по захтеву за издавање одобрења за пореско пуномоћство за порез на додату вредност у смислу члана 10а Закона о порезу на додату вредност („Службени гласник РС“ бр. 84/04 ... 83/15).

Уз чл. 23, 24, 25, 27. и 29.

Предлаже се измена ради прилагођавања распона прописане казне тежини прекршаја и врсти пореског обвезника, имајући у виду да се ради о пореском обвезнику физичком лицу.

Такође, предлаже се измена одредбе које се односе на пореске прекршаје тако да је за прекршај правног лица у члану 177. став 7. ЗПППА прописана казна која прекорачује законски максимум из одредбе члана 39. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“ број 65/13) којим је прописано да се изузетно од одредаба ст. 1. и 2. овог члана, новчана казна може прописати у фиксном износу за физичко лице и одговорно лице од 1.000 до 10.000 динара, за предузетника од 5.000 до 50.000 динара, а за правно лице од 10.000 до 100.000 динара.

Како би се одредба члана 177. став 7. ЗПППА ускладила са наведеном одредбом члана 39. став 3. Закона о прекршајима потребно је изменити износ прописане новчане казне за правно лице. Надаље, за поједине пореске прекршаје из чл. 177. и 178. ЗПППА није била прописана одговорност одговорног лица за учињен прекршај.

Наиме, како је одредбом члана 27. став 1. Закона о прекршајима прописано да је правно лице одговорно за прекршај учињен радњом или пропуштањем дужног надзора органа управљања или одговорног лица или радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица, то је уз одговорност правног лица потребно прописати и одговорност одговорног лица, како би правно лице могло бити одговорно за учињен прекршај.

Уз члан 32.

Предлаже се да овај закон ступа на снагу 1. јануара 2016. године.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

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

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Доношење овог закона по хитном поступку предлаже се у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, брoj 20/12 – пречишћен текст), имајући у виду да је неопходно обезбедити несметан рад органа и организација чије се функционисање финансира из буџета Републике Србије, као и да би се обезбедили услови за благовремену примену предложених законских решења у функцији веће финансијске дисциплине, што може имати позитиван утицај на остваривање средстава из којих се финансирају надлежности Републике, аутономних покрајина и јединица локалних самоуправа.

VI. 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:

* Унапређење ефикасности пореског поступка (поступак принудне наплате – принудна наплата покретних ствари усменим јавним надметањем и непосредном погодбом и поступка пореске контроле - прецизирањем контроле евидентирања промета преко фискалне касе, контроле мењачког пословања, контроле приређивања игара на срећу) у смислу повећања ефикасности рада Пореске управе, чиме се смањује обим и време потребно за чисто административне радње и повећава њене капацитете усмерене у основне функције: помоћ пореским обвезницима при извршавању њихових обавеза;
* Јачање правне сигурности успостављањем јасних правила и прецизирањем појмова и поступака осигуравају једнообразност у поступању Пореске управе чиме унапређују услове пословања обвезницима обезбеђујући извесност последица одређене пореско-правне ситуације, као и усаглашавањем ЗПППА са одредбама других закона отклања неизвесност која се јавља као последица сукоба надлежности или неусаглашености у укупном правном оквиру за пословање.

1. *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 овом поступку (судови, други државни органи и организације, банке као носиоци платног промета).

Имајући у виду очекиване ефекте предложених измена, укупан утицај на све учеснике који поштују пореске прописе биће позитиван: смањују им се административни трошкови, повећава ефикасност рада и повећава правна сигурност.

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

Примена овог закона не би требало да створи додатне (директне) трошкове пореским обвезницима, а поједина решења предложена овим законом олакшаће администрирање како пореским органима, тако и пореским обвезницима (подношење појединих пореских пријава у електронском облику, начин обрачунавања камате у обрачунском пеиоду).

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

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

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

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

Наиме, предложене измене и допуне Закона, имајући у виду питања која уређују, немају за циљ подстицање стварања нових привредних субјеката на тржишту, нити стварања тржишне конкуренције.

*5. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону.*

Овај закон је у поступку припреме достављен одређеним министарствима и другим надлежним органима, тако да је заинтересованим странама пружена прилика да изнесу своје ставове.

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

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

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) надлежни су за спровођење 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 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.