

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

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 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, 105/14, 91/15 - аутентично тумачење, 112/15, 15/16 и 108/16 - у даљем тексту: ЗПППА), огледа се у стварању услова за адекватну примену Програма трансформације Пореске управе за период 2015-2020. године, као и Акционог плана Програма трансформације Пореске управе за период 2018-2023. године.

С тим у вези, прописује се ново уређење основних пословних функција Пореске управе. Према постојећем законском решењу у поступку пореске контроле Пореска управа обавља канцеларијску контролу, теренску контролу и радње у циљу откривања пореских кривичних дела, док према предложеном решењу у овом закону, Пореска управа обавља пружање пореске услуге, пореску контролу и радње у циљу откривања пореских кривичних дела. На тај начин, предлаже се да се код пријема пореских пријава и других извештаја, не врши канцеларијска контрола истих као до сада, већ се предлаже да се обрада свих пореских пријава и других извештаја пореског обвезника (у папирном и електронском облику), усклади са поступком обраде поднетих пореских пријава у електронском облику који се примењује у систему Пореске управе, као и пријава које се подносе у папирном облику и које се уносе у информациони систем Пореске управе.

Под пружањем услуга пореским обвезницима подразумева се пружање правне помоћи пореском обвезнику о његовим правима и обавезама које прописује закон, примање захтева за признавање права или друго поступање у пореској управној ствари, пружање правне помоћи при попуњавању пореских пријава, састављању захтева и пружање друге правне помоћи од значаја за поштовање пореских прописа, обавештавање подносиоца захтева које су радње предузете у пореском поступку и донетим пореско управним актима, пријем, обрада и евидентирање пореских пријава.

Почетак примене ових одредаба је 1. јануар 2019. године, како би порески орган имао довољно времена за припрему активности неопходних за успостављање предложеног законског решења.

Поред наведеног, као разлози за доношење овог закона прописују се и следеће измене и допуне одредаба ЗПППА, и то:

- На предлог Пореске управе, предлаже се и измена одредаба ЗПППА, којима се уређује радноправни статус запослених у Пореској управи, пре свега водећи рачуна да је досадашња пракса показала да је постојећи паралелни систем подела звања на основне и остале функције, гломазан и компликован за примену, па се наведеним предлозима Пореске управе поједностављује и прилагођава потребама запослених у Пореској управи.

С тим у вези, врши се дефинисање звања пореских службеника, тј. подела на референте, пореске сараднике и пореске инспекторе, прецизирају се одредбе у области радноправног статуса у погледу објављивања јавног конкурса, прецизнијег дефинисања изборног поступка, привременог премештаја на друго место рада, услова за стицање звања пореских службеника и напредовање истих, одређивање критеријума за плате и друга примања пореских службеника, као и полагање испита у вези стицања лиценце за обављање послова пореских службеника.

- 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. У том смислу, између осталог, предлаже се измена предмета и средстава принудне наплате у смислу да се прописује и принудна наплата из штедних улога, као и свих других прихода на текућим рачунима пореских обвезника. На овај начин врши се и усклађивање са одредбама закона којим се уређује извршење и обезбеђење, којим је такође прописана могућност извршења на средствима са текућих рачуна и штедних улога. Поред тога, омогућава се пореским обвезницима да могу, уколико им плаћање пореске обавезе представља непримерено велико оптерећење а што цени порески орган у сваком конкретном случају, да при одобравању права на одлагање плаћања обавезе, остваре и право на тзв. грејс период до 12 месеци. Такође, предвиђено је и продужење права на трајање тзв. грејс периода за категорију обвезника из члана 74а и 74б, а који траже право на одлагање плаћања пореског дуга (давање сагласности на предложени план реорганизације, односно за обвезника који подноси захтев за одлагање плаћања дуга који је закључио уговор о финансијском реструктурирању), са 12 на 24 месеци.

- У погледу усаглашавања са одредбама закона којим се уређује електронски документ, електронска идентификација и услуге од поверења у електронском пословању, уређује се достављање пореских аката електронским путем, као и електронска комуникација Пореске управе са пореским обвезницима.

С тим у вези, прописује се и стварање правног основа за могућност слања подсетника пореским обвезницима пре слања опомене, односно упозорења, писаним или електронским путем и СМС поруком, када је то могуће, пре свега, нискоризичним пореским дужницима који имају мали износ дугованог пореза или се ретко јављају као порески дужници. Предложено решење је у складу са Акционим планом Програма трансформације Пореске управе и препорукама из извештаја ММФ о техничкој помоћи и унапређења функције наплате из новембра 2017. године.

- прописује се, поред обавезе Пореске управе да најмање једном годишње, са пресеком стања на последњи дан календарског месеца који претходи дану објављивања, објављује на својој интернет страни назив, односно име и презиме, ПИБ и износ пореског дуга пореских дужника, и то правних лица са пореским дугом у износу од 20.000.000 динара и вишем и предузетника са пореским дугом у износу од 5.000.000 динара и вишем, да под истим условима објављује и назив, односно имена, под истим условима објављује и назив, односно имена и презимена, ПИБ пореских обвезника са највећом уредношћу у измиривању пореза које утврђује, наплаћује и контролише Пореска управа, за доспеле обавезе плаћене од 1. јануара календарске године до последњег дана календарског месеца

који претходи дану објављивања, и то правних лица у износу од 20.000.000 динара и вишем и предузетника у износу од 5.000.000 динара и вишем, којима у поступцима пореских контрола у последњих пет година нису утврђене неправилности, чиме обавеза чувања тајног податка није повређена (тзв. бела и црна листа пореских обвезника).

- На предлог Јединице за имплементацију стратешких пројеката прописује се успостављање Јединственог информационог система, почев од 1. јануара 2020. године. У оквиру Јединственог информационог система водили би се подаци који су од значаја за утврђивање пореза на имовину, као и подаци о наплати тог пореза. Пореска управа успоставља, одржава и управља јединственим информационом системом, а техничке услове за његову примену обезбеђује надлежни орган за електронску управу.

Неопходна финансијска средства за успостављање и функционисање Јединственог информационог система требало би обезбедити на разделу Пореске управе, односно на разделу органа надлежног за електронску управу.

- Имајући у виду да Народна банка Србије од 1. јануара 2019. године преузима надлежности Пореске управе за обављање послова издавања и одузимања овлашћења за обављање мењачких послова, послова издавања сертификата за обављање мењачких послова и контроле мењачких послова, као и других послова који су, према ЗПППА, у надлежности Министарства финансија – Пореске управе, предлаже се брисање предметних одредаба, са применом, такође од 1. јануара 2019. године.

- 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.

- 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. и 2. став 3, чл. 3, 5. и 54, члан 67. ст. 1, 2. и 5, члан 95. и члан 98. став 1. Закона - из разлога унапређења ефикасности контроле мењачког пословања и девизног пословања, с обзиром на фактичку повезаност између пружања платних услуга и обављања мењачких послова у пракси, те потребу постојања обједињеног надзора, а водећи рачуна да Народна банка Србије од 1. јануара 2019. године преузима надлежности Пореске управе за обављање послова издавања и одузимања овлашћења за обављање мењачких послова, послова издавања сертификата за обављање мењачких послова и контроле мењачких послова, као и других послова који су, према ЗПППА, у надлежности Министарства финансија –

Пореске управе, предлаже се брисање предметних одредаба, са применом, такође од 1. јануара 2019. године.

Уз члан 2. ст. 1. и 2, члан 66, члан 94. став 6. и члан 98. став 5. Закона – предлаже се измена члана 2а ЗПППА, у циљу недвосмисленог одређивања примене ЗПППА како на јавне приходе које наплаћује Пореска управа, тако и на изворне јавне приходе јединица локалне самоуправе које утврђују, наплаћују и контролишу у оквиру своје надлежности .

Такође, врши се усаглашавање са изменама члана 160. ЗПППА.

Са друге стране, на предлог Јединице за имплементацију стратешких пројеката образованој при Влади Републике Србије, прописује се успостављање Јединственог информационог система, почев од 1. јануара 2020. године. У оквиру Јединственог информационог система водили би се подаци који су од значаја за утврђивање пореза на имовину, као и подаци о наплати тог пореза. Пореска управа успоставља, одржава и управља јединственим информационом системом, а техничке услове за његову примену обезбеђује надлежни орган за електронску управу.

Неопходна финансијска средства за успостављање и функционисање Јединственог информационог система требало би обезбедити на раз делу Пореске управе, односно на раз делу органа надлежног за електронску управу.

Уз члан 4. и члан 98. став 2. Закона – прописује се измена одредбе члана 7. ЗПППА која уређује када обавеза чувања тајног податка није повређена. У том смислу предлаже се измена тачке 8) и додавање нове тачке 9) у ставу 6. наведеног члана, тако да обавеза чувања тајног податка није повређена ако се одређени документ, чињеница, односно податак у вези са постојањем пореског дуга, пружају у складу са одредбама посебног закона, осим уколико пружање документа, чињеница, односно података по свом обиму представља велике трошкове, односно захтева прекомерно ангажовање запослених у Пореској управи, што порески орган цени у сваком конкретном случају, односно обавеза чувања тајног податка није повређена ако се одређени документ, чињеница, односно податак, пружају овлашћеном лицу другог државног органа и организације, органа територијалне самоуправе и локалне самоуправе у поступку размене информација неопходних за предузимање активности из делокруга надлежности тих органа.

Такође, прописује се, поред обавезе Пореске управе да најмање једном годишње, са пресеком стања на последњи дан календарског месеца који претходи дану објављивања, објављује на својој интернет страни назив, односно име и презиме, ПИБ и износ пореског дуга пореских дужника, и то правних лица са пореским дугом у износу од 20.000.000 динара и вишем и предузетника са пореским дугом у износу од 5.000.000 динара и вишем, чиме обавеза чувања тајног податка није повређена, под истим условима објављује и назив, односно имена и презимена, ПИБ пореских обвезника највећом уредношћу у подношењу пореских пријава, обрачунавања и редовност измиривања пореза које утврђује, наплаћује и контролише Пореска управа, за доспеле обавезе плаћене од 1. јануара календарске године до последњег дана календарског месеца који претходи дану објављивања, и то правних лица у износу од 20.000.000 динара и вишем и предузетника у износу од 5.000.000 динара и вишем, којима у поступцима пореских контрола у последњих пет година нису утврђене неправилности, чиме обавеза чувања тајног податка није повређена.

Одредба овог закона којом се прописује објављивање података о пореским обвезницима са највећом уредношћу и измиривању пореских обавеза примењиваће се почев од 1. јануара 2019. године.

Уз члан 6. Закона – предлаже се да Пореска управа по службеној дужности из редова адвоката, поставља законског заступника осумњиченом у поступку саслушања, када постоје основи сумње да је извршено пореско кривично дело за које је прописана казна затвора од осам година или тежа казна.

Такође, у циљу ефикаснијег достављања, предлаже се да се закључак о постављењу заступника по службеној дужности доставља заступнику и објављује и на интернет страници Пореске управе. Наведено се предлаже и узимајући у обзир све већу заступљеност електронског пословања и личне и/или јавне комуникације, али и потребе већег броја заинтересованих страна за сарадњу са заступником по службеној дужности.

Уз чл. 7, 12, 16, 17, 19. и 21, члан 67. ст. 3, 4. и 6, члан 68, члан 92. ст. 5. и 11, члан 93. став 1. и члан 94. став 3. Закона - предложеним изменама врши се неопходно прецизирање, односно правнотехничко усаглашавање ових одредаба ЗПППА, како би се њихова примена реализовала са што мање тумачења што би допринело бржем спровођењу пореског поступка и ефикаснијем раду пореске администрације, као и већој доследности у примени закона, и то:

- предложеном изменом одредаба члана 31. ЗПППА које уређују утврђивање секундарне пореске обавезе, проширује се одговорност физичких лица и одговорних лица за обрачунавање и плаћање пореза и на остале пореске облике, а не само за порез по одбитку, како је до сада било прописано;

- у члану 40. ЗПППА прецизира шта се сматра грешком или пропустом код измењене пореске пријаве, у смислу да ако порески обвезник установи да пореска пријава, коју је поднео Пореској управи, садржи грешку која за последицу има погрешно утврђену висину пореске обавезе, односно пропуст друге врсте, дужан је да одмах, а најкасније до истека рока застарелости, поднесе пореску пријаву у којој су грешка или пропуст отклоњени.

Такође, порески обвезник, поред прописаних случајева у ставу 5. наведеног члана, не може поднети измењену пореску пријаву и након покретања радњи Пореске полиције у циљу откривања пореских кривичних дела.

Додаје се и став 6. којим се прописује да порески обвезник не може поднети измењену пореску пријаву за порез на додату вредност, за порески период за који је поднео пореску пријаву, у коме се врши промена опредељења за повраћај, без обзира на висину износа за повраћај.

- У члану 45. ЗПППА предлаже се прецизирање одредбе става 1. овог члана у смислу стварања правног основа којим би се Пореској управи омогућило тражење и података неопходних за наплату пореске обавезе (примера ради, тражење података од банака у погледу текућих и штедних рачуна физичких лица, неопходних за принудну наплату у складу са изменама у чл. 84, 92. и 98а ЗПППА - принудна наплата из текућих рачуна и штедних улога физичких лица).

Наиме, прописује се да Пореска управа може да захтева од пореског обвезника и других лица, привредних субјеката, банака, државних органа и организација, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе да, у разумном року који она одреди, пруже расположиве информације, као и податке од значаја за предузимање активности из делокруга надлежности Пореске управе.

- У члану 70. ЗПППА предлаже се нови став 7. којим је прописано да у случају када се у складу са законом којим се уређује порез на додату вредност врши повраћај пореза, пореском обвезнику се врши повраћај умањен за износ дугованог пореза доспелог по другом основу.

- предложеном изменом тач. 11а) и 11б) у члану 160. ЗПППА, одређује се надлежност Пореске управе само у спровођењу послова унутрашње контроле, водећи рачуна да Пореска управа нема правног основа да врши послове управног надзора, почев од 1. јула 2017. године, условљеном преласком другостепеног пореског поступка на Министарство финансија.

Уз чл. 8. и 18. чл. 39-53, чл. 55- 61, члан 63, члан 92. ст. 2-4. и ст. 7-9, члан 93. ст. 2-6, члана 96. и члана 98. став 3. Закона - у смислу адекватне примене Програма трансформације Пореске управе за период 2015-2020. године, као и Акционог плана Програма трансформације Пореске управе за период 2018-2023. године, предлаже се промена у погледу основних функције Пореске управе тако да се пословни процеси у контроли не посматрају више као подела на канцеларијску контролу, теренску контролу и радње у циљу откривања пореских кривичних дела, већ као послови пружања услуга пореским обвезницима, пореске контроле и радњи у циљу откривања пореских кривичних дела.

С тим у вези, предлаже се да се код пријема пореских пријава и других извештаја, не врши канцеларијска контрола истих као до сада, већ се предлаже да се обрада свих пореских пријава и других извештаја пореског обвезника (у папирном и електронском облику), усклади са поступком обраде поднетих пореских пријава у електронском облику који се примењује у систему Пореске управе, као и пријава које се подносе у папирном облику и које се уносе у информациони систем Пореске управе.

Врше се и одређена прецизирања одредаба које регулишу пореску контролу у погледу поједностављења поступка пореске контроле и ефикаснијег рада пореске администрације, пре свега, предлаже се да се у случајевима ванредних контрола, као и контрола мењачког пословања, контрола приређивања игара на срећу и контрола евидентирања промета преко фискалних каса, контрола у вези радног ангажовања лица, контрола отпремања и допремања производа у акцизна складишта, поступак пореске контроле врши се без достављања налога, односно позива за пореском обвезнику.

Такође, прописује се да у изузетним ситуацијама, ако је порески инспектор после достављања записника пореском обвезнику, односно допунског записника, дошао до нових сазнања или чињеница које утичу на утврђено чињенично стање, саставља додатак записника који се доставља пореском обвезнику.

У случајевима пореске контроле лица која обављају нерегистровану, односно непријављену делатност, прописује се да се лицу, коме је у претходном периоду решењем утврђена неправилност из члана 129а овог закона и који је у року поступио по налогу из тог решења, а у поступку накнадне пореске контроле утврди да обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, као и да ставља робу у промет, порески инспектор решењем одузима робу и опрему коју је затекао у поступку пореске контроле.

Прелазним одредбама предлаже се да се одредбе овог закона којима се прецизирају одредбе о пореској контроли и пружању пореских услуга, примењују почев од 1. јануара 2019. године.

Уз чл. 9. и 91, члан 92. ст. 1. и 6. и члан 98. став 4. Закона - предлаже се измена члана 25. став 1. ЗПППА којом се прописује да је порески обвезник, поред осталог, дужан да Пореској управи достави и податке о свим пословним просторијама у којима складишти, односно смешта добра, као и о просторијама у којима обавља регистровану делатност, осим ако су у складу са овим законом и другим прописима ови подаци већ достављени Пореској управи.

Квалитетнија и свеобухватнија евиденција о свим адресама и локацијама на којима обвезник обавља делатност, без обзира на основ коришћења (власништво, закуп и др.) и за које пословне потребе (производња, складиште, канцеларије и др.), довела би до знатног убрзања поступака контрола, односно начина доказивања у пореским контролама.

Предложена допуна из става 1. члана 25. ЗПППА је дата са предложеном изменом става 2. члана 176а ЗПППА, односно члана 179. став 1. тачка 2) и став 7. тачка 1) ЗПППА која би допринела ефикаснијем сузбијању сиве економије, као једног од стратешких циљева и опредељења државе и Пореске управе.

Уз члан 10. Закона - предложена измена одредаба ст. 4. и 5. члана 26. ЗПППА врши се у циљу усаглашавања са Законом о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС, број 104/16 – у даљем тексту: ЗОСОЗ) у смислу да се прописује да се стамбеним заједницама ПИБ одређује и додељује на основу пријаве за регистрацију која се подноси надлежном органу јединице локалне самоуправе за вођење Регистра стамбених заједница у складу са законом кјим се уређује област становања.

Наиме, одредбама члана 16. ЗОСОЗ, између осталог, прописано је да стамбену заједницу чине сви власници посебних делова стамбене, односно стамбено пословне зграде; да стамбена заједница има статус правног лица; да се стамбена заједница уписује у регистар стамбених заједница; да стамбена заједница има матични број, ПИБ и текући рачун.

Одредбама члана 18. ЗОСОЗ, прописано је да јединица локалне самоуправе води Регистар стамбених заједница и организје рад Регистра према својој територијалној надлежности и у складу са својим овлашћењима, као и да надлежна општинска, односно градска управа одређује запослено лице које ће водити Регистар.

Уз члан 11, члан 92. став 10. и члан 94. став 2. Закона - предложена је измена којом би се Агенција за привредне регистре, обавезала да, поред осталог, не може да врши регистрацију промене података о прекиду или наставку обављања делатности предузетника у периоду добијања обавештења да је код предметног привредног субјекта започета пореска контрола, укључујући и радње Пореске полиције у циљу откривања пореских кривичних дела, до добијања обавештења да је контрола завршена, односно окончане радње Пореске полиције, имајући у виду да наведена промена није била обухваћена постојећом одредбом.

Уз чл. 13, 14. и 15. Закона - стварање правног основа да се порески управни и порески акти могу доносити у облику електронског документа.

Поред предложене измене члана 35. ЗПППА којом се прописује могућност доношења пореског акта (решења, закључка) у електронском облику (чиме се решава форма правног акта у електронском облику), неопходно је прописати и могућност достављања таквог пореског акта у електронском облику електронским путем, као и могућност достављања поднесака у електронском облику од стране пореских обвезника. Поступање са електронским документима, пре свега, треба да буде у складу са одредбама закона којим се уређује електронски документ, електронска идентификација и услуге од поверења у електронском пословању.

Предлажу се измене и допуне члана 36. ЗПППА којим се врши измена одредаба које прописују достављање у складу са праксом Управног суда и усклађивања са законом којим се уређује општи управни поступак. Наиме, у пресуди Управног суда број II-1 У 5363/15, образложено је да у члану 36. ЗПППА недостају посебне одредбе о достављању

пореских управних аката којима Пореска управа решава о појединачним правима пореских обвезника и да је неопходно примењивати правила о обавезном личном достављању прописана законом којим се уређује општи управни поступак.

Такође, у овом члану су предложене допуне којима се прецизира достављање пореским обвезницима – правним лицима, а у погледу могућности достављања аката одговорном лицу правног лица, као и могућности достављања електронске поште пореском обвезнику, ако се исти са тим сагласи.

Имајући у виду да је за све фискалне форме прописана могућност подношења пореских пријава електронским путем, неопходно је прописати такву могућност и код подношења пореских пријава за порез на имовину у електронском облику, које администрирају јединице локалне самоуправе, почев од 1. јануара 2020. године.

Такође, допуном у ставу 7. наведеног члана, ствара се правни основ да се пореска пријава за физичка лица може Пореској управи поднети и преко надлежног органа у поступку и на начин прописан другим законом.

Уз чл. 20, 31. и 89. Закона – предлагањем измена члана 66. и прописивањем новог члана 85а ЗПППА установљава се претходна мера обезбеђења наплате пореза, односно претходна мера обезбеђења наплате пореза који је доспео за плаћање.

Претходна мера обезбеђења наплате пореза траје до установљавања привремене мере обезбеђења наплате пореза као залог, односно до наплате пореза у целости.

Такође, прописује се истовремено достављање решења о установљавању привремене мере пореском обвезнику и надлежним регистрима. Наведеном изменом онемогућава се порески обвезник да отуђи и оптерети имовину пре достављања решења надлежним регистрима, односно да осујети поступак уписа привремене мере обезбеђења наплате пореза.

Уз чл. 22, 28. и 29. Закона - предлаже се стварање правног основа за могућност слања подсетника пореским обвезницима пре слања опомене, односно упозорења, пре свега, нискоризичним пореским дужницима који имају мали износ дугованог пореза или се ретко јављају као порески дужници. Предложено решење је у складу са Акционим планом Програма трансформације Пореске управе за период од 2018-2023. године и препорукама из извештаја ММФ о техничкој помоћи и унапређења функције наплате из новембра 2017. године.

Уз чл. 23-27. и члан 99. Закона - предлаже се стварање правног основа за могућност подношења електронског захтева пореског обвезника за одлагање плаћања дугованог пореза, односно могућност достављања електронског решења, односно споразума о одлагању плаћања дугованог пореза, у складу са чланом 36. ЗПППА

У члану 73. став 4. ЗПППА прописује се могућност коришћења одложеног плаћања до 12 месеца (грејс период) пореским обвезницима којима се одобрава одлагање плаћања дугованог пореза на рате до 60 месеци.

Сагласно томе, у чл. 74а и 74б ЗПППА омогућава се пореским обвезницима који су у складу са законом који уређује стечај у поступку реорганизације, као и пореским обвезницима који су закључили уговор о финансијском реструктурирању, у складу са законом којим се уређује споразумно финансијско реструктурирање привредних друштава, одобравање одлагања плаћања дугованог пореза у једнаким ратама до 60 месеци, уз могућност коришћења одложеног плаћања за првих 24 месеца.

С тим у вези, прописује се и прелазна одредба којом је утврђено да порески обвезник коме је одобрено плаћање дугованог пореза у складу са чланом 74б ЗПППА, може да поднесе захтев за одлагање плаћања дугованог пореза у складу са овим законом, пре истека периода на који му је плаћање дуга одложено уколико је то повољније за њега, при чему укупан период за који је одложена обавеза, не може бити дужи од 60 месеци.

У члану 74. ЗПППА прецизирају се услови под којима порески обвезник може одложити плаћање текуће обавезе, у случајевима када порески обвезник већ има одобрено одлагање дугованог пореза. Захтев за одлагање плаћања наведене текуће обавезе, порески обвезник може да поднесе најкасније у року од два дана од дана доспелости те обавезе. Уколико Пореска управа у поступку одлучивања не прихвати захтев за одлагање плаћања текуће обавезе, порески обвезник је дужан да ту текућу обавезу, са припадајућом каматом обрачунатом у складу са ЗПППА, плати у року од пет дана од дана достављања акта којим пореска управа одбија наведени захтев, те ако порески обвезник у наложеном року не плати текућу обавезу, сматра се да су испуњени услови за поништавање споразума, односно укидања решења о одлагању дугованог пореза.

Такође, у члану 76. став 3. прецизира се да пореском обвезнику коме је подложена пореска обавеза утврђена решењем у пореској контроли неће бити предмет отписа 50% камате обрачунате на ту обавезу.

Уз члан 30, чл. 32-37, члан 92. став 12. и члан 94. ст. 1, 4. и 5. Закона - Предлажу се измене одредаба ЗПППА које регулишу поступак принудне наплате ради повећања ефикасности поступка принудне наплате пореза и споредних пореских давања, и то:

- у чл. 84, 87, 96а и 98а ЗПППА – предлаже се измена предмета и средстава принудне наплате у смислу да се одреди и принудна наплата из других прихода на текућим рачунима и штедним улозима. Ово стога, што је и одредбама закона којим се уређује извршење и обезбеђење прописано извршење на средствима са текућих рачуна и штедних улога физичких лица.

- у чл. 95. ЗПППА - предложено је увођење нових ст. 7. 8. и 9. на који начин се одредбе члана 87а ЗПППА преносе у предметни члан, чиме се врши поједностављење пореског поступка у смислу да се у оквиру решења о принудној наплати истовремено доноси и привремена мера, без доношења посебног решења којим би се установила привремена мера, што је до сада било прописано кроз одредбе члана 87а ЗПППА.

Уз чл. 38. и 69. Закона – предложеним изменама чл. 114б и 165. ЗПППА врши се неопходно прецизирање у циљу правилне примене одредби о застарелости и у поступцима који се воде по прекршајним налозима које издаје Пореска управа у складу са законом којим се уређују прекршаји.

Наиме, у судској пракси у области прекршаја заузет је став да је рок застарелости за покретање прекршајног поступка једна, односно две године од учињеног прекршаја за пореске прекршаје за које Пореска управа издаје прекршајни налог када је прописана казна у фиксном износу, применом општег рока застарелости утврђеног законом којим се уређују прекршаји, а рок застарелости од пет година примењује се за прекршаје за које Пореска управа подноси захтеве за покретање прекршајних поступака.

Уз члан 62. Закона - ради ефикаснијег сузбијања сиве економије предлажу се измене члана 131. ЗПППА у смислу да је у току пореске контроле порески инспектор

изриче пореском обвезнику забрану вршења делатности у трајању до годину дана на начин да се ова мера изриче у трајању до 15 дана уколико се у поступку контроле код пореског обвезника утврди неправилност први пут, у трајању до 90 дана уколико се у поступку контроле код пореског обвезника утврди неправилност други пут и у трајању до једне године уколико се у поступку контроле код пореског обвезника утврди ова неправилност открије и трећи пут.

Уз чл. 64. и 65. Закона – предложена измена чл. 136. и 137. ЗПППА врши се из разлога регулисања проблема који се односи на подношење захтева за покретање прекршајног поступка и истовремено вођење предистражног поступка.

Наиме, захтеви за покретање прекршајног поступка решавају се изрицањем пресуде пре него што се оконча предистражни поступак, чиме се онемогућава вођење кривичног поступка, имајући у виду да је време које је неопходно за вођење кривичног поступка далеко дуже од времена за које се изричу прекршајне санкције.

Инспектори пореске контроле у пореском поступку када утврде неправилности у пословању појединих пореских обвезника, која за последицу имају избегавање плаћања пореза, подnose обавештење овлашћеном лицу у Пореској управи у циљу подношења захтева за покретање прекршајног поступка, а истовремено обавештавају и Пореске полиције уколико постоје елементи пореског кривичног дела за исту неправилност.

На основу достављеног извештаја пореске контроле, када постоје елементи пореског кривичног дела, Пореске полиције спроводи предистражни поступак у циљу утврђивања елемената пореских кривичних дела. У току предистражног поступка, а често и на главном претресу, догађа се да окривљени приложи пресуду Прекршајног суда, која се односи на исти догађај и на тај начин долази до обуставе поступка, што за последицу има велике трошкове који се односе на накнаде адвоката, вештака и сл.

Такође, прекршајним кажњавањем избегава се кривична одговорност због примене начела „ne bis in idem“, односно начела забране поновног суђења у истој ствари.

Као решење за превазилажење постојећег проблема, врше се предложене измене ЗПППА којима се прописује да инспектор пореске контроле када утврди неправилности које се односе на избегавање плаћања јавних прихода, исти ће доставити обавештење о учињеном прекршају лицу овлашћеном за подношење захтева за покретање прекршајног поступка у Пореској управи или извештај Пореској полицији о постојању основа сумње да је извршено пореско кривично дело. Дакле, ако порески инспектор достави Пореској полицији извештај о постојању основа сумње да је извршено пореско кривично дело и уколико Пореска полиција поднесе кривичну пријаву, порески инспектор не подноси и захтев за покретање прекршајног поступка.

После подношења кривичне пријаве јавном тужиоцу, јавни тужилац је у обавези да оцени да ли има основа за гоњење због прекршаја и у том смислу даље предузме мере у циљу подношења захтева за покретање прекршајног поступка.

Уз чл. 70-87. члан 98. став 6. и члан 100. Закона – предлажу се измене одредаба које уређују радноправни статус запослених у Пореској управи. С тим у вези, најважније измене односе се на:

- У члану 169. ЗПППА врши се прецизирање одредба које регулишу увећани радни стаж инспектора пореске полиције, тако што тим лицима престаје радни однос када испуни услов за престанак радног односа по основу стажа осигурања са увећаним трајањем, а изузетно радни однос не престаје уколико се послодавац и запослени споразумеју о наставку радног односа у циљу обезбеђивања стручног и континуираног

обављања неопходних функција послодавца, а најкасније до испуњења услова за престанак радног односа по сили закона у складу са одредбама закона којим се уређују права и дужности државних службеника и намештеника.

- У циљу смањења финансијских трошкова и повећања транспарентности оглашавања јавног конкурса, извршена је измена члана 169б ЗПППА у погледу објављивања јавног конкурса, као и у погледу прецизирања података које треба да садржи оглас о јавном конкурсу.

- Измене члана 169в ЗПППА извршене су због јаснијег и прецизнијег дефинисања изборног поступка. Кандидатима који су конкурисали на радна места за која је утврђено да јавни конкурс није успео, омогућено је да уложе жалбу, с обзиром да је прецизирано да се кандидати решењем обавештавају да конкурс није успео.

- Досадашњи паралелни систем звања (основне и остале функције), није омогућавао потребну мобилност пореских службеника, те се предложеним изменама поједностављује и прилагођава потребама запослених у Пореској управи.

- Предложеном изменом члана 169х ЗПППА врши се усклађивање са одредбом члана 110. закона којим се уређују права и дужности државних службеника и намештеника.

- Предлаже се прописивање нових чл. 169ц и 169ч ЗПППА, тако да се у новом члану 169ц, поред повреда радних обавеза прописаних законом којим се уређују права и дужности државних службеника и намештеника, прописују одређене теже повреде радних обавеза за које се у пракси показало да их је тешко квалификовати као неку од постојећих повреда прописаних наведеним законом.

У новом члану 169ч ЗПППА прописује се да поступак утврђивања постојања штете, њену висину, околности под којима је штета проузрокована, ко је штету проузроковао и начин надокнаде штете, спроводи посебна комисија, као адекватно законско решење, које обезбеђује транспарентност истог поступка. Наведена комисија, а не појединац, по спроведеном поступку, у коме се сагласно одредби члана 140. став. 4. Закона о државним службеницима не примењује закон којим се уређује општи управни поступак, утврђује постојање одговорности за штету и њен износ, те предлаже рок и начин исплате накнаде.

Предлаже се, са применом од 1. јануара 2020 године, да порески службеник послове из своје надлежности може да обавља ако стекне лиценцу за обављање послова пореског службеника. Надлежни орган за спровођење активности за стицање лиценце за обављање послова пореског службеника је Министарство финансија, а план, програм полагања, као и услове и начин стицања лиценце, донеће министар у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

Уз чл. 88. и 90. Закона – предложеним изменама чл. 173а и 176. ЗПППА врши се прецизирање бића пореских кривичних дела, која би допринела ефикаснијем сузбијању сиве економије, као једног од стратешких циљева и опредељења државе и Пореске управе и то:

- У члану 173а - Неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит - полазећи од садашњег описа кривичног дела утврђено је да постоје значајни проблеми у вези са санкционисањем противправног понашања лица чија је намера да разним преварним радњама оштећују буџет Републике Србије.

Предложеним решењем би се на адекватан начин извршило санкционисање починиоца који неосновано исказују износ за повраћај пореза или порески кредит у износу од 500.000,00 динара за претходних 12 месеци. Неосновани повраћај пореза или

порески кредит испод 500.000,00 динара, за напред поменути период, са становишта друштвене опасности били би означени као незнатна друштвена опасност и били би санкционисани у прекршајном поступку. На овај начин допринело би се већој економичности, убрзавању и поједностављењу рада кривичног правосуђа и пореске полиције, путем растерећења судова и њиховог ослобођења од предмета који се прекршајно могу процесуирати.

- У члану 176. ЗПППА - Недозвољен промет акцизних производа - предложена измена се даје због тога што није јасно формулисана радња извршења кривичног дела и не обухвата све радње извршења које се појављују у пракси, што доводи до негативних исхода у процесуирању овог кривичног дела од стране правосудних органа.

Уз члан 97. и члан 98. став 7. Закона – прописује се нови члан 182а ЗПППА, којим се омогућава да се против пореског обвезника коме се у поступку пореске контроле открије незаконитост у пословању или поступању које су мањег обима и значаја, коме је порески инспектор решењем наложио отклањање утврђених незаконитости и испуњавање прописаних обавеза, неће подносити захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће издавати прекршајни налог, ако тај порески обвезник у наложеном року отклони утврђене незаконитости и испуни прописане обавезе. Против пореског обвезника који у року од 5 дана од дана пријема опомене, плати дуговани порез увећан за камату обрачунату у складу са чланом 75. ЗПППА, неће се подносити захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће се издавати прекршајни налог.

Прописано је и да директор Пореске управе или лице које он овласти опредељује елементе и критеријуме који представљају основ шта се сматра незаконитошћу у пословању или поступању у мањем обиму и значају, на крају сваке календарске године за наредну календарску годину.

Уз члан 101. Закона - Предлаже се да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије, осим за успостављање и функционисање Јединственог информационог система, где би неопходна финансијска средства требало обезбедити на разделу Пореске управе, односно на разделу органа надлежног за електронску управу.

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”, број 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, што може имати позитиван

утицај на остваривање правне сигурности и обезбеђивање транспарентности у вођењу пореске политике.

VI. АНАЛИЗА ЕФЕКТА 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.

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 пореском поступку. Додатно поједностављење и обједињавање пореских процедура, боље обучавање пореских службеника, као и побољшање оперативних активности на сузбијању сиве економије, требало би да допринесу смањењу трошкова у испуњавању пореских обавеза (лакше и праведније услове за пословање), као и побољшању наплате пореза (стабилност јавних финансија).

Закон ће имати позитиван утицај на:

- Пореску управу – имајући у виду да ће се усвајањем нове организационе структуре која подразумева консолидацију основних пословних функција на мање локација и диференцирање између наплате основних пореских прихода и администрирања споредних задужења, редизајн система за управљање људским ресурсима и израду плана задржавања квалитетних кадрова, као и унапређење система за управљање ризиком и функције пружања услуга пореским обвезницима. Предвиђене су и активности везане за унапређење функције контроле и наплате, пореско–правних послова као и за ефикасније управљање материјалним средствима и ИТ ресурсима;

- све пореске обвезнике – јер се унапређењем електронског пословања у раду Пореске управе поједностављује порески поступак и пореска администрација и доприноси се бржем и једноставнијем раду Пореске управе чиме се позитивно утиче на све учеснике у пореском поступку.

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, имајући у виду да електронско пословање доприноси уштеди трошкова у пословању, а и стапање канцеларијске и теренске контроле у јединствену

пореску контролу такође не би требало да створи додатне (директне) трошкове пореским обвезницима.

3. 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 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.

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 и јачању правне сигурности посредно позитивно утицати на очување тржишне конкуренције.

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

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.

Тakoђе, 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.

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 које утврђује, наплаћује и контролише) надлежни су за спровођење Закона.

Посебно истичемо да Министарство финансија, периодичним публикавањем 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.