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 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 пореско 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 неипходних 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 пaралелни 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, услова за стицање звања пореских службеника и напредовање истих, одређивање критеријума за плате и друга примања 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, односно на други начин, 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.

- На предлог Канцеларије за информационе технологије и електронску управу прописује се успостављање Јединственог информационог система локалних пореских администрација, почев од 1. јануара 2019. године. У оквиру Јединственог информационог система локалних пореских администрација водили би се подаци који су од значаја за утврђивање пореза на имовину и других изворних јавних прихода из члана 2а ЗПППА, као и подаци о наплати тих изворних прихода. Служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе успоставља и води Јединствени информациони систем локалних пореских администрација и обезбеђује техничке услове за његову примену.

* 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 цертификата 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 66. ст. 1, 2. и 5, члан 92. и члан 94. 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 цертификата 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 65, члан 91. став 6. и члана 95. 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.

Имајући у виду да су у члану 2а ЗПППА дефинисане обавезе јединица локалне самоуправе из области изворних јавних прихода, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу као служба Владе, која обавља послове пројектовања, усклађивања, развоја и функционисања система електронске управе, предлаже успостављање јединственог информационог система локалних пореских администрација у циљу уједначавања рада и ефикаснијег вођења административних послова у електронском облику.

У складу са Предлогом закона о електронској управи који је у скупштинској процедури, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу обезбедиће несметан рад свих органа, па и јединица локалне самоуправе, пружајући стручну подршку у коришћењу информационо-комуникационих технологија и повезивање регистара преко сервисне магистрале органа.

Такође, у циљу усклађивања рада јединица локалне самоуправе, неопходно је централизовано водити податке о пореским обвезницима како би се адекватније контролисала наплата пореза.

Прелазним одредбама предложено је да се одредбе члана 159. ЗПППА примењују од 1. јануара 2019. године, с обзиром да Канцеларија за информационе технологије и електронску управу већ има опредељена средства у буџету за 2018. годину за реализацију ове активности.

Јединица локалне самоуправе дужна је да се повеже са Јединственим информационим системом локалних пореских администрација, почев од 1. јануара 2019. године, a послове вођења Јединственог информационог система локалних пореских администрација преузима Пореска управа, најкасније до 1. јануара 2020. године.

**Уз члан 4. 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.

**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 учињено 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 66. ст. 3, 4. и 6, члан 67, члан 89. ст. 5. и 11, члан 90. став 1. и члан 91. 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, у случајевима када је то лице поступало без дужне пажње, 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 је порески обвезник дужан да, на захтев Пореске управе и у разумном року који она одреди, пружи све расположиве информације, неопходне за утврђивање чињеничног стања од значаја за опорезивање. Такође, Пореска управа може да захтева од 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, условљеном преласком другостепеног пореског поступка на Министарство финансија.

**Уз чл. 8. и 18. чл. 39-53, чл. 55- 60, члан 62, члан 89. ст. 2-4. и ст. 7-9, члан 90. ст. 2-6, члан 93. и члан 94. став 2. 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.

Ако се у случајевима пореске контроле лица која обављају нерегистровану, односно непријављену делатност, утврди да лице, које је обављајући нерегистровану, односно непријављену делатност, стављало робу у промет, порески инспектор решењем трајно одузима робу коју је затекао у контроли, са којом се поступа на начин уређен чланом 134. овог закона. Са друге стране, ако лице које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, у року прописаном чланом 129а став 4. овог закона, изврши регистрацију, односно пријаву делатности, плати утврђену пореску обавезу и отклони друге утврђене неправилности, одузета опрема му се враћа

Такође, прописује се да се лицу, коме је у претходном периоду решењем утврђена неправилност из члана 129а ЗПППА и који је у року поступио по налогу из тог решења, а у поступку накнадне пореске контроле утврди да поново обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, као и да ставља робу у промет, порески инспектор решењем трајно 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 88, члан 89. ст. 1. и 6. и члан 94. став 3. 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 самоупрвае 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 89. став 10. и члан 91. 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, као и да Агенција за привредне регистре може вршити промене података у вези обављања делатности предузетника у случајевима одређивања, односно промене пословође предузетника, у складу са законом.

**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 облике 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, као и у складу са одредбама закона који уређује еелектронску управу.

Предлажу се измене и допуне члана 36. ЗПППА 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 2019. 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, као и преко јавног бележника за пореске обавезе по основу пореза на имовину настале у вези са прометом непокретности, у складу са законом. Начин подношења пријаве преко јавног бележника ближе се уређује актом који заједнички доносе министар и министар надлежан за послове правосуђа.

**Уз чл. 20, 31. и 86. 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 залоге, 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 96. Закона** - предлаже се стварање правног основа за могућност подношења захтева пореског обвезника за одлагање плаћања дугованог пореза електронским путем, односно могућност достављања решења, односно споразума о одлагању плаћања дугованог пореза електронским путем, 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 89. став 13. и члан 91. 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 68. 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, предлаже се да прекршајни поступак за који у складу са законом Пореска управа подноси захтев за покретање, односно издаје прекршајне налоге, не може се покренути ни водити ако протекне пет година од дана када је прекршај учињен.

**Уз члан 61. и члан 94. став 4. Закона** - ради ефикасниијег 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. Забрана вршења делатности изриче се за неправилности утврђене у периоду од 24 месеца од прве утврђене неправилности у поступку пореске контроле.

Прелазном одредбом прописује се да ће се одредбе овог члана примењивати на неправилности утврђене решењем у поступцима пореских контрола донетих од дана ступања на снагу овог закона.

**Уз чл. 63. и 64. 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 кадa утврде неправилности у пословању појединих пореских обвезника, која за последицу имају избегавање плаћања пореза, подносе 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. 69-84. и члан 97. 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, у смислу да овим пореским службеницима може престати радни однос и пре испуњења општих услова за стицање старосне пензије, а у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању;

- 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 уређује се одговорност државних службеника.

- 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, 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.

Прелазним и завршним одредедбама прописује се да ће се Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места донеће се у року од година дана од дана ступања на снагу овог закона, да ће се кроз одредбе тог правилника извршити спајање звања пореских службеника сходно одредбама члана којим се уређују основ и услови за разврставање звања пореских службеника.

**Уз чл. 85. и 87. 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 1.000.000,00 динара за претходних 12 месеци. Неосновани повраћај пореза или порески кредит испод тог износа 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 98. Закона** - Предлаже се да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србијеˮ.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије. За успостављање Јединственог информационог система локалних пореских администрација, опредељена су средства у буџету за 2018. годину за потребе Канцеларије за информационе технологије и 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”, 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, што може имати позитиван утицај на остваривање правне сигурности и обезбеђивање транспарентности у вођењу пореске политике.

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 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.

*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 – имајући у виду даље унапређење електронског пословања у раду Пореске управе чиме се поједностављује порески поступак и пореска администрација и доприноси бржем и једноставнијем раду Пореске управе, што 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 прописивањем института пореске контроле (спајањем функција 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 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.

Наиме, додатно унапређење електронског пословања у раду Пореске управе поједностављује порески поступак, самим тим поједностављује 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 правeдније услове за пословање), као и побољшању наплате пореза (стабилност јавних финансија).

Као што је наведено, на предлог Канцеларије за информационе технологије и електронску управу прописује се успостављање Јединственог информационог система локалних пореских администрација, почев од 1. јануара 2019. године. У оквиру Јединственог информационог система локалних пореских администрација водили би се подаци који су од значаја за утврђивање пореза на имовину и других изворних јавних прихода из члана 2а ЗПППА, као и подаци о наплати тих изворних прихода. Служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе успоставља, одржава и управља Јединственим информационим системом локалних пореских администрација и обезбеђује техничке услове за његову примену. С тим у вези, указујемо да Канцеларија за информационе технологије и електронску управу већ има опредељена средства у буџету за 2018. годину за реализацију ове активности.

У погледу одредаба које прописују могућност увећања плата за пореске службенике, указујемо да је таква могућност, са утврђеним критријумима, постојала и пре наведених прецизирања одредбе члана 169т ЗПППА (којом се укида могућност смањења плате), те да су средства предвиђена за могуће увећање плата пореским службеницима који постигну изузетне резултате рада у обављању послова Пореске управе, предвиђена и укалкулисана годишњим буџетом Пореске управе.

У погледу одредаба којима се прописује 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 цертификата за обављање мењачких послова и контроле мењачких послова, као и других послова који су, према ЗПППА, у надлежности Министарства финансија – Пореске управе, указујемо да се кроз одредбе Преддлога закона о изменама и допунама Закона о девизном пословању, који је такође у процедури усвајања, прописује да Народна банка Србије преузима део запослених у Пореској управи који на дан 31. децембра 2018. године обављају послове у вези са издавањем и одузимањем овлашћења за обављање мењачких послова и послове контроле девизног пословања резидената и нерезидената и мењачких послова, као и оперативну документацију, предмете, опрему и средства за рад која служе за обављање тих послова.

Наведени пренос надлежности предложен је 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, те самим тим смањења трошкова администрирања у области мењачког и девизног пословања.

У погледу обвезника који ће бити дужни 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, указујемо да се ради о мањем броју пореских обвезника који ове податке нису доставили на начним прописан ЗПППА или одредбама других закона, пре свега закона којим се уређује акциза, те с тим у вези, само ће ови обвезници имати одређене трошкове приликом достављања наведених података Пореској управи.

*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.

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији је у поступку припреме достављен надлежним органима. Поред тога, дана 20. марта 2018. године постављен је на интернет страницу Министарства финансија ([www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)) тако да су све заинтересоване стране имале могућност да дају своје сугестије и коментаре.

*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 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.

По усвајању закона, министар надлежан за послове финансија прописаће измене и допуне подзаконског акта неопходног за примену одредба члана 29. ЗПППА (у складу са наведеним изменама).

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.