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, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, порески систем и финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

*• Проблеми које закон треба да реши, односно циљеви који се законом постижу*

У оквиру активности на спровођењу мера економске реформе, у складу са економском и социјалном политиком Владе, предлаже се, између осталих, и доношење Предлога закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана.

Разлози за доношење овог закона садржани су у потреби да се, у циљу обезбеђивања услова за остваривање једног од примарних задатака, а то је сузбијање „сиве економије”, омогући системско решење у правцу ефикаснијег сузбијања нелегалног рада физичких лица у својству пружаоца услуга смештаја. Процена је да се најмање око 30% угоститељске делатности коју обављају физичка лица, обавља у „сивој зони”. С тим у вези, на иницијативу Министарства трговине, туризма и телекомуникација, а имајући у виду измене закона у области угоститељства и туризма, уређује се порески третман прихода које оствари физичко лице од пружања угоститељских услуга у објекту домаће радиности и објекту сеоског туристичког домаћинства. Уређење пореског третмана ових прихода требало би да створи повољне услове опорезивања како би се обвезници стимулисали да легализују своје пословање у тој области које је сада у „сивој зони”. Очекује се да се ефекти примене позитивно одразе на приходе локалних самоуправа.

Имајући у виду праксу мултинационалних компанија да стимулишу запослене бесплатним давањем, односно повлашћеним условима куповине хартија од вредности (удела односно акција) саме компаније или њених повезаних лица (програми учешћа запослених у улагању), ради повећања мотивације и одговорности запослених према радним задацима, али и помоћи компанијама у ранијој фази пословања или развоја пројекта да привуку висококвалификовану радну снагу нудећи акције уместо зараде или бонуса, кроз законске измене предлаже се да се програми учешћа запослених у улагању ослободе пореза на зараде, под условима који су таксативно опредељени.

На иницијативу Народне банке Србије, да приход који физичко лице оствари по основу отписа дела потраживања буде изузет од опорезивања, а све у циљу смањења проблематичних кредита, извршене су измене у делу који се односи на порески третман прихода физичких лица у случају реализације вансудског поравнања између банке и корисника стамбеног кредита који се сматра проблематичним, посебно у контексту оног дела портфолија стамбених кредита индексираних у швајцарским францима.

Сходно опредељеној политици коју Влада води у контексту стварања услова за повећање наталитета, сагласно иницијативи Удружења финансијских директора Србије, уређено је пореско ослобођење од пореза на зараду по основу солидарне помоћи за случај рођења детета до висине просечне зараде, по новорођеном детету, коју запослени оствари од послодавца.

Основна садржина предложених измена и допуна Закона о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС”, бр. 24/01, 80/02, 80/02-др. закон, 135/04, 62/06, 65/06-исправка, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11-УС, 93/12, 114/12-УС, 47/13, 48/13-исправка, 108/13, 57/14, 68/14-др. закон, 112/15 и 113/17 - у даљем тексту: Закон) односи се на:

- уређење пореског третмана прихода који физичко лице оствари по основу пружања угоститељских услуга;

- уређење пореског третмана прихода који физичко лице - запослени оствари по основу програма учешћа запослених у улагању;

- уређење пореског третмана примања физичког лица у случају отписа преосталог дела потраживања банке по основу кредита физичким лицима у случају када кредит није наплаћен у целости али се банка споразумела са клијентом да се преостали дуг регулише тј. отпише на начин како то они уреде путем вансудског поравнања;

- увођење пореског ослобођења по основу солидарне помоћи за случај рођења детета до висине просечне зараде исплаћене у Републици Србији, сагласно иницијативи Удружења финансијских директора Србије, а сходно опредељеној политици коју Влада води у контексту стварања услова за повећање наталитета;

- прецизирање одређених одредаба у смислу стварања услова за адекватну примену закона.

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

Имајући у виду да је реч о елементима система и политике јавних прихода који се, сагласно одредбама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС” бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17), уводе законом, то значи да се измене и допуне тих елемената могу вршити само законом. Према томе, како се материја која се уређује овим законом односи на опорезивање прихода грађана и спада у законодавну регулативу, није разматрано, нити је било основа за разматрање њеног уређења другим законом или подзаконским актом.

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

С обзиром да се ради о законској материји, одређена постојећа законска решења једино је и могуће мењати и допуњавати доношењем закона, тј. изменама и допунама закона.

Уређивањем порескоправне материје законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује јавности доступност у погледу вођења пореске политике, с обзиром да се закон као општи правни акт објављује и ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој порескоправној ситуацији.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА

И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Уз члан 1.

У члану 8. Закона врши се прецизирање у смислу опредељења шта се сматра дохотком који је остварен на територији Републике Србије.

Уз члан 2.

У члану 9. Закона изменом става 1. тачка 9) прецизира се изузимање од опорезивања порезом на доходак грађана примања (до неопорезивог износа) по основу помоћи коју послодавац исплаћује члану породице у случају смрти запосленог или пензионисаног бившег запосленог. У тач. 17) и 19) прецизира се пореско изузимање по основу примања у вези са правима из пензијског осигурања, односно правом на отпремнину, а новододатом тачком 23а) уређује се пореско изузимање по основу накнадe које, у складу са законом којим се уређује дуално образовање, као материјално и финансијско обезбеђење ученика остварују ученици који обављају учење кроз рад.

Уз члан 3.

Измена члана 14. Закона односи се на уређење пореског третмана примања запослених у виду акција, опција на акције и удела које запослени остварују од послодавца или с послодавцем повезаног лица.

Уз члан 4.

Изменама у члану 18. Закона уређује се пореско ослобођење по основу сопствених акција, опција на акције или удела послодавца или акција, опција на акције или удела са послодавцем повезаног лица (у даљем тексту: сопствене акције) које запослени стекне без накнаде или по повлашћеној цени од послодавца. У вези са пореским третманом сопствених акција дефинишу се услови под којим се таква примања сматрају опорезивом зарадом запосленог. Поред тога, предлаже се ослобођење од опорезивања примања запосленог од послодавца у случају смрти члана породице запосленог, а измене се односе и на изузимање од опорезивања солидарне помоћи за случај рођења детета, до неопорезивог износа.

Уз члан 5.

Новопредложеним чланом 18а уређује се право на пореско ослобођење по основу активности колективне рекреације запослених код послодавца.

Уз члан 6.

Изменом члана 21ђ Закона врши се прецизирање услова под којима послодавац - новоосновано привредно друштво, новоосновани предузетник и новоосновани предузетник пољопривредник могу да остваре право на ослобођење од плаћања пореза по основу зараде оснивача привредног друштва, односно личне зараде предузетника.

Уз члан 7.

Према измени одредбе става 1. члана 35. Закона, утврђивање износа капиталних добитака који се укључују у опорезиви приход од самосталне делатности исказује се у пореском билансу предузетника у складу са одговарајућим одредбама закона којим се уређује порез на добит правних лица.

Уз члан 8.

У члану 42. Закона врши се терминолошко усклађивање које се односи на категорију обвезника пореза на приходе од самосталне делатности који порез плаћа на паушално утврђен приход.

Уз члан 9.

У члану 65б Законадодаје се став 3. којим се прецизира обвезник пореза на приход од непокретности. Обвезником се сматра и физичко лице које остварује приход од изнајмљивања станова и соба за период дужи од 30 дана, а које сагласно законима којима се уређују угоститељство и туризам не пружа угоститељске услуге.

Уз члан 10.

У члану 65в Законапрецизира се појам опорезивог прихода од непокретности, у смислу да се у тај приход не урачунава приход по основу пружања услуга смештаја за период до 30 дана који има порески третман сагласно члану 84б овог закона.

Уз члан 11.

У члану 72а Закона новододати став 2. односи се на капитални добитак, у смислу да се не остварује пореско изузимање у случају када члан друштва пренесе удео или акције, односно део удела или акција којe има у друштву, када по основу тог преноса друштво стиче сопствене уделе односно акције.

Уз члан 12.

Измена се односи на прецизирање набавне цене хартија од вредности, које физичко лице као запослени стекне од послодавца, а за потребе утврђивања капиталног добитка у случају промета, сагласно члану 74. Закона.

Уз члан 13.

Врши се правнотехничко прецизирање у члану 75. Закона.

Уз члан 14.

У члану 79. Закона прецизира се да право на ослобођење од пореза на остварени капитални добитак од продаје непокретности, има обвезник који тако остварене средства уложи у решавање стамбеног питања у Републици Србији.

Уз члан 15.

Врши се измена члана 81. Закона, тако што се у оквиру осталих прихода додају приходи по основу пружања угоститељских услуга у складу са законима којима се уређују туризам и угоститељство.

Уз члан 16.

Предлаже се измена висине неопорезивог износа члана 83. Закона, који се односи на опорезивање добитака од игара на срећу.

Уз члан 17.

Новододатим чланом 84б Закона уређује се опорезивање прихода које физичко лице оствари по основу пружања угоститељских услуга.

Уз члан 18.

У члану 85. Закона врши се прецизирање у делу прихода по основу продаје добара остварених обављањем привремених или повремених послова који нису опорезовани по другом основу у смислу овог закона, као и прихода од продаје пољопривредних и шумских производа и услуга, укључујући и приход по основу прикупљања и продаје шумских плодова и лековитог биља, као и узгајања и продаје печурака, пчелињег роја (пчела) и пужева. Поред тога, прецизира се да се порез на друге приходе не плаћа у случају отписа дела потраживања банке од дужника по основу кредитакада, сагласно међусобном вансудском поравнању, дужник измири део дуга према банци, а преостали део дуга банка отпише.

Уз члан 19.

Изменом члана 87. Закона као предмет опорезивања годишњим порезом наводи се приход од пружања угоститељских услуга из члана 84б овог закона.

Уз члан 20.

Новододатим чланом 95а Закона уређује се подношење пореске пријаве по основу прихода од пружања угоститељских услуга из члана 84б Закона.

Уз члан 21.

У члану 96. Закона предлаже се брисање ст. 3. и 4.

Уз члан 22.

У члану 98. Закона, који се односи на надлежност пореског органа, предлаже се измена тачке 2) тако да се наводи да се за приходе по основу пружања угоститељских услуга пореска пријава подноси пореском органу на чијој територији се налази објекат домаће радиности, односно објекат сеоског туристичког домаћинства.

Уз члан 23.

У члану 100. Закона додаје се тачка 2а) чиме се предлаже да се по решењу надлежног пореског органа утврђује и плаћа порез на приход по основу пружања угоститељских услуга у складу са законима којима са уређују туризам и угоститељство.

Уз члан 24.

### У члану 109. Закона додају се нови ст. 8. до 12. који се односе на начин утврђивања и плаћања пореза по решењу по основу прихода од пружања угоститељских услуга.

Уз члан 25.

У члану 110. Закона, који се односи на рокове за плаћање пореза по решењу, додаје се тачка 3) тако да на приход по основу пружања угоститељских услуга предлаже се рок од 15 дана од дана истека квартала.

Уз чл. 26. и 27.

Односе се на примену одредаба чл. 3. до 6. овог закона.

Уз члан 28.

Послодавац који до дана ступања на снагу овог закона стекне право на ослобођење из члана 21ђ Закона наставља да га користи за она лица за која је стекао право до тог дана.

Уз члан 29.

Предлаже се да се одредба члана 7. овог закона примењује на утврђивање, обрачунавање и плаћање пореске обавезе за 2019. годину.

Уз члан 30.

Предлаже се да се одредбе чл. 9, 10, 15, 17, 19, 20, 22, 23, 24. и 25. овог закона које се односе на приход од угоститељских услуга, примењују почев од 1. јула 2019. године. Поред тога, за лица која на дан ступања на снагу овог закона као и лица која по ступању на снагу овог закона, а пре почетка примене одредаба овог закона које се односе на приход од угоститељских услуга, пружају угоститељске услуге у складу са законима којима се уређују угоститељство и туризам, наводи се да су дужна да у периоду почев од 1. маја 2019. године па закључно са 30. јуном 2019. године поднесу пореску пријаву надлежном пореском органу.

Уз члан 31.

Односи се на усклађивање за неопорезиви износ по основу добитака од игара на срећу, као и напоступке утврђивања, наплате и контроле наплате пореза на добитке од игара на срећу који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона.

Уз члан 32.

Опредељује се рок за доношење подзаконских аката за извршавање овог закона.

Уз члан 33.

Предлаже се да овај закон ступи на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА

ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона нијепотребно обезбедити додатна 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”, број 20/12-пречишћен текст) у смислу стварања услова за примену прописа и адекватне софтверске подршке, с тим у вези.

VI. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА

Очекује се да ће по основу опорезивања прихода од угоститељских услуга, а имајући у виду процене да се у „сивој зони” налази око 30.000 давалаца те врсте услуга, за које је циљ да се стимулативном мером пореске политике у виду ниске и предвидиве пореске обавезе, уведу у легалне токове, доћи до повећања прихода локалне самоуправе.

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

Предложена решења у закону утицаће на физичка лица која пружају угоститељске услуге у угоститељским објектима домаће радиности и објектима сеоског туристичког домаћинства сагласно законима којима се уређују угоститељство и туризам. Предложеним решењима створиће се стимулативни услови у смислу повољног пословног амбијента и предвидивих пореских обавеза за лица која пружају наведене услуге, а која лица у већем делу сада послују у „сивој зони” чиме обављање наведене делатности доводе под мере којима би могла да буде санкционисана даља њихова активност.

Поред тога, кроз законске измене предлаже се да се програми учешћа запослених у улагању ослободе пореза на зараде, под условима који су таксативно опредељени. На овај начин бесплатним давањем, односно повлашћеним условима куповине хартија од вредности, удела односно акција саме компаније или њених повезаних лица („програми учешћа запослених у улагању”), утиче се на запослене (повећање мотивације и одговорности запослених према радним задацима) и послодавце (помоћ компанијама у ранијој фази пословања).

Утиче се на приход оних физичка лица који као клијенти банке по основу отплате проблематичног кредита, имају могућност да сагласно предложеним изменама Закона, остваре пореско изузимање по основу отписа дела потраживања закључивањем вансудског поравнања са банком, док се банци омогућава смањење проблематичних кредита.

*2. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди*

Предложена законска решења не стварају додатне трошкове грађанима и привреди. Наиме, предложеним решењима уређује се део који се односи на активности у области пружања угоститељских услуга у угоститељским објектима домаће радиности и објектима сеоског туристичког домаћинства, на начин да се стварају подстицајни услови у виду минималног пореског оптерећења на годишњем нивоу за лица која се баве тим активностима.

Поред тога, пореско ослобођење по основу зараде на примања која остваре запослени од послодавца или с њим повезаног лица, у оквиру програма учешћа запослених у улагању, има за циљ подстицање дугорочног улагања и штедње грађана на начин да запослени акције чувају и својим радом увећавају њихову вредност.

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

Предложена решења не стварају трошкове ни грађанима ни привреди.

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

Предложеним законом подржава се стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција у области пружања угоститељских услуга од стране физичких лица која ту активност обављају у објектима домаће радиности и објектима сеоског туристичког домаћинства, као и легализација активности у области пружања угоститељских услуга које су се одвијале у сивој зони.

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

Овај закон је у поступку припреме достављен надлежним министарствима и другим надлежним органима, тако да је заинтересованим странама пружена прилика да се изјасне о предложеном закону.

У поступку припреме текста Нацрта закона размотрене су пристигле иницијативе за измену закона.

Текст Нацрта закона објављен је на сајту Министарства финансија тако да су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне на закон.

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

Министарство финансија надлежно је за спровођење предложеног закона, за његову уједначену примену на територији Републике, као и за давање мишљења о његовој примени.

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