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 овај закон треба да реши, односно циљеви који се овим законом постижу*

Разлози за доношење овог закона садржани су у потреби да се, у циљу обезбеђивања услова за даље спровођење свеобухватне реформе пословног окружења и борбе против „сиве економије” створе услови за ефикасније сузбијање нелегалног рада физичких лица, прилив инвестиција, запошљавање и привредни раст и омогућавање повољнијих услова привређивања растерећењем привредних субјеката. С тим у вези, предложено је даље фискално растерећење прихода по основу рада повећањем неопорезивог износа зараде и стимулисање запошљавања увођењем нових пореских олакшица за запошљавање одређених категорија лица и продужењем периода примене постојећих олакшица.

Предложено је повећање неопорезивог износа зараде са 18.300 динара на 19.300 динара месечно, што практично значи да се смањује основица пореза на зараду па и износ пореза по том основу. На тај начин обезбеђује се мање фискално оптерећење прихода које физичка лица остваре по основу рада, као и смањење трошкова пословања за послодавце.

У циљу подстицања запошљавања, предложено је увођење нових олакшица за послодавце по основу зараде новозапослених лица и за послодавце по основу зараде лица која су непосредно ангажована на пословима истраживања и развоја. Наиме, предлаже се увођење нове олакшице за послодавце у виду ослобођења од плаћања 70% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде новозапосленог лица, за зараду исплаћену закључно са 31. децембром 2024. године. Поред тога, предложена је олакшица за послодавце који у оквиру своје делатности на територији Републике Србије обављаjу истраживање и развој, на начин да послодавац има право на ослобођење од плаћања 70% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде новозапосленог лица која су непосредно ангажована на пословима истраживања и развоја, сразмерно времену које та лица проведу на пословима истраживања и развоја у односу на пуно радно време.

Предложено је и продужење периода примене постојећих пореских олакшица за запошљавање нових лица у виду права на повраћај дела плаћеног пореза по основу зараде новозапосленог лица у проценту од 65% до 75%, са 31. децембра 2021. године на 31. децембар 2022. године.

У вези са пореским ослобођењем по основу зараде оснивача запосленог у новооснованом привредном друштву које обавља иновациону делатност предложена је измена која се односи на услов за остваривање ослобођења са циљем да пореско ослобођење постане трајна мера.

Предлаже се прецизирање и продужење периода примене ослобођења од плаћања пореза по основу зараде квалификованог новозапосленог лица, на начин да се прописују додатни услови за наставак остваривања права на пореско ослобођење по основу зараде квалификованог новозапосленог лица до 2025. године.

Предлаже се увођење ослобођења од пореза на капитални добитак за обвезника који ауторско и сродна права и права индустријске својине у целости унесе као неновчани улог у капитал привредног друштва резидента Републике Србије.

Предложено је умањење дохотка за опорезивање годишњим порезом за обвезнике који имају мање од 40 година живота, на начин да се обвезницима који последњег дана календарске године за коју се утврђује годишњи порез на доходак грађана имају мање од 40 година живота годишњи збир зарада, опорезивог прихода од самосталне делатности и опорезивих прихода од ауторског и сродних права и права индустријске својине додатно умањује за износ три просечне годишње зараде по запосленом исплаћене у Републици Србији у години за коју се утврђује порез.

Поред тога, уводи се изузимање од опорезивања накнаде коју остварују студенти који обављају учење кроз рад, као материјално и финансијско обезбеђење, у складу са законом којим се уређује дуални модел студија. Ово изузимање је уведено ради уједначавања пореског третмана накнада као материјалног и финансијског обезбеђења које остварују студенти који обављају учење кроз рад у складу са Законом о дуалном моделу студија у високом образовању („Службени гласник РС”, број 66/19) са накнадама које остварују ученици који обављају учење кроз рад у складу са Законом о дуалном образовању („Службени гласник РС”, бр. 101/17 и 6/20).

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, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20 и 44/21 - у даљем тексту: Закон) односи се на:

- повећање неопорезивог износа зараде са 18.300 динара на 19.300 динара месечно;

- увођење олакшице за послодавце који заснују радни однос са новим лицима, као и олакшица за послодавца по основу зараде лица која су непосредно ангажована на пословима истраживања и развоја;

- увођење ослобођења од пореза на капитални добитак по основу уноса ауторског и сродних права и права индустријске својине у капитал привредног друштва;

- продужење периода примене постојећих олакшица за запошљавање нових лица;

- увођење умањења дохотка за опорезивање годишњим порезом за обвезнике који имају мање од 40 година живота;

- изузимање од опорезивања накнаде коју остварују студенти који обављају учење кроз рад као материјално и финансијско обезбеђење сагласно закону којим се уређује дуални модел студија;

- 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, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20) 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, овим законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује јавности доступност у погледу вођења пореске политике, с обзиром да се овај 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 9. Закона изменом става 1. тачка 23а) прецизира се да изузимање од опорезивања порезом на доходак грађана може да се оствари за примања студената који обављају учење кроз рад. На овај начин се уводи изузимање накнаде коју остварују студенти који обављају учење кроз рад у дуалном моделу студија као материјално и финансијско обезбеђење уз већ постојећим законским решењем прописано изузимање накнаде за ученике у дуалном образовању. Врши се и терминолошко усаглашавање одредбе.

Уз члан 2.

Изменама члана 15а Закона врши се повећање неопорезивог износа зараде са 18.300 на 19.300 динара месечно.

Уз чл. 3. и 4.

У чл. 21в став 1. Закона и 21д став 1. Закона, којима се уређује право послодавца на повраћај дела плаћеног пореза, у проценту од 65% до 75% по основу зараде новозапослених лица, предлаже се продужење важења постојећих олакшица. Како олакшице истичу закључно са 31. децембром 2021. године, предлаже се продужење периода њихове примене на 31. децембар 2022. године.

Уз члан 5.

У члану 21е Закона, којим је уређена олакшица за послодавца - новоосновано привредно друштво које обавља иновациону делатност, врши се брисање одредбе става 6. овог члана, којом је био прописан услов за остваривање олакшице. На тај начин пореско ослобођење из овог члана постаје трајна мера, на начин да ће право на коришћење ослобођења моћи да остваре послодавци независно од тренутка оснивања привредног друштва.

Уз члан 6.

Врши се измена члана 21ж Закона, којим је уређена олакшица за послодавца који заснује радни однос са квалификованим новозапосленим лицем, тако што се прописују додатни услови за наставак периода примене ове пореске олакшице до 2025. године.

Уз члан 7.

Врши се додавање два нова члана којима се уређују нове олакшице за запошљавање.

Новододатим чланом 21з уређује се нова олакшица за послодавца који заснује радни однос са новозапосленим лицем, на начин да се послодавац ослобађа обавезе плаћања 70% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде новозапосленог лица за зараду исплаћену закључно са 31. децембром 2024. године.

Новододатим чланом 21и уређује се нова олакшица за послодавца по основу зараде лица која су непосредно ангажована на пословима истраживања и развоја. Послодавац који у оквиру своје делатности на територији Републике Србије обавља истраживање и развој ослобађа се обавезе плаћања 70% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде лица која су непосредно ангажована на пословима истраживања и развоја, сразмерно времену које таква лица проведу на пословима истраживања или развоја у односу на пуно радно време.

Уз члан 8.

У члану 51. Закона врши се правно-техничко прецизирање одредбе у вези са обавезом предузетника да сва плаћања врши преко текућег рачуна. Прецизира се да је предузетник дужан да сва плаћања врши преко текућег рачуна код банке и да води средства на том рачуну у складу са законом којим се уређује обављање плаћања правних лица, предузетника и физичких лица која не обављају делатност.

Уз члан 9.

У члану 72. Закона врши се прецизирање појма преноса код опорезивања прихода порезом на капитални добитак, на начин да се другим преносом уз накнаду сматра и сваки унос неновчаног улога у правно лице.

Уз члан 10.

Врши се допуна члана 72а Закона, тако што се разлика која је настала заменом акција, односно удела које обвезник има у привредном друштву преносиоцу искључиво за акције односно уделе у привредном друштву стицаоцу, која замена се врши у статусној промени, је предмет пореског изузимања по основу пореза на капиталне добитке.

Уз члан 11.

У члану 74. Закона додају се нови ставови којима се уређује набавна цена акција односно удела који су стечени у статусној промени када се врши замена акција, односно удела које обвезник има у привредном друштву преносиоцу искључиво за акције односно уделе у привредном друштву стицаоцу, као и набавна цена акција или удела стечених преносом ауторског и сродних права и права индустријске својине које су унете као неновчани улог у капитал привредног друштва по основу ког је обвезник стекао право на пореско ослобођење.

Уз члан 12.

У члану 75. Закона врши се прецизирање у погледу позивање на одговарајуће одредбе Закона.

Уз члан 13.

У члану 79а Закона врши се измена која се односи на рок за обавештавање надлежног пореског органа о губитку права на пореско ослобођење, на начин да је у случају смањења основног капитала обвезник који изгуби право на претходно остварено ослобођење по основу улагања новчаних средстава која су остварена продајом дигиталне имовине у основни капитал привредног друштва резидента Републике Србије, дужан да о томе обавести надлежни порески орган у року од 30 дана од дана губитка права.

Уз члан 14.

Новододатим чланом 79б Закона уређује се ново пореско ослобођење у случају уноса ауторског и сродних права и права индустријске својине у капитал привредног друштва, на начин да се обвезник који ауторско и сродна права и права индустријске својине у целости унесе као неновчани улог у капитал привредног друштва резидента Републике Србије ослобађа пореза на капитални добитак остварен тим преносом.

Уз члан 15.

У члану 87. Закона уређује се умањење дохотка за опорезивање годишњим порезом на доходак грађана за обвезнике који имају мање од 40 година живота, тако да се обвезницима годишњег пореза на доходак грађана који последњег дана календарске године за коју се утврђује годишњи порез на доходак грађана имају мање од навршених 40 година живота, годишњи збир зарада, опорезивог прихода од самосталне делатности и опорезивих прихода од ауторског и сродних права и права индустријске својине додатно умањује за износ три просечне годишње зараде по запосленом исплаћене у Републици Србији у години за коју се утврђује порез.

Уз члан 16.

У члану 88. Закона се врши техничка измена у вези са позивањем на одговарајућу одредбу Закона.

Уз члан 17.

У члану 95. Закона врши се прецизирање у погледу рокова за подношење пореске пријаве.

Прецизира се рок за подношење пореске пријаве у случају када обвезник оствари приход по основу преноса инвестиционих јединица по основу којег може да настане капитални добитак или губитак, на начин да се уместо рока од 30 дана од дана када је обвезник остварио или започео остваривање прихода прописује рок од 30 дана од истека сваког календарског полугодишта у којем је извршен пренос инвестиционих јединица.

Поред тога, уређује се рок за подношење пореске пријаве у случају преноса дигиталне имовине по основу ког преноса може да настане капитални добитак или капитални губитак, као рок од 120 дана од истека квартала у којем је остварен приход по основу преноса дигиталне имовине.

Уз члан 18.

Члан 97. Закона се брише из разлога што је овом одредбом био прописан подзаконски акт чији је период примене истекао (Правилник о облику и садржини пореске пријаве за утврђивање пореза на приходе грађана - „Службени гласник РС”, бр. 39/01 и 46/01-исправка).

Уз члан 19.

У члану 99. Закона врши се прецизирање одредбе у вези са обрачунавањем и плаћањем пореза по одбитку. Прецизира се да обавезу обрачунавања и плаћања пореза по одбитку има и део правног лица, односно пословна јединица нерезидентног правног лица која је регистрована код надлежног државног органа.

Уз члан 20.

У члану 109. Закона врши се прецизирање у погледу обавезе подношења документације о уносу неновчаног улога у капитал привредног друштва приликом подношења пореске пријаве за сврху утврђивања права на пореско ослобођење.

Уз члан 21.

Прелазна одредба у вези са усклађивањем неопорезивог износа зараде годишњим индексом потрошачких цена.

Уз члан 22.

Прелазна одредба која се односи на начин утврђивања смањења броја запослених као услова за наставак коришћења олакшице за запослене код послодавца који користи пореску олакшицу из члана 21ж Закона.

Уз члан 23.

Предлаже се да се приход исплаћен предузетнику или предузетнику паушалцу у смислу члана 31. Закона, сматра приходом од самосталне делатности без обзира на природу његовог односа са налогодавцем у смислу одредаба члана 85. Закона, односно члана 9. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, у случају када тај предузетник или предузетник паушалац постане квалификовано новозапослено лице.

Уз члан 24.

Односи се на утврђивање годишњег пореза за 2021. годину.

Уз члан 25.

Наводи се да ће се подзаконски акти за извршавање овог закона донети у року од 120 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Уз члан 26.

Прецизира се почетак примене овог закона.

Уз члан 27.

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 није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА

Очекује се да ће по основу повећања месечног неопорезивог износа зараде бити смањени приходи по основу пореза на зараде у износу од 3 милијарде динара, што се сматра оправданим имајући у виду ефекте подстицања запошљавања.

**Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже**

1. Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности? Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Основни документи јавних политика који се спроводе су Фискална стратегија за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину („Службени гласник РС”, број 142/20 - у даљем тексту: Фискална стратегија за 2021. годину)/Фискална стратегија за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину (у даљем тексту: Фискална стратегија за 2022. годину) и Програм економских реформи за период од 2021. до 2023. године. Поред њих спроводе се и Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године („Службени гласник РС”, бр. 18/21 и 36/21-исправка) и Стратегија о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027. године („Службени гласник РС”, број 21/20).

У погледу фискалног оквира за период од 2021. до 2023. године предвиђен је наставак смањења укупног пореског оптерећења рада чиме се додатно растерећује привреда, односно повећава конкурентност приватног сектора.

Измене и допуне Закона о порезу на доходак грађана у претходном периоду биле су, између осталог, усмерене на смањење пореског оптерећења прихода које физичка лица остваре по основу рада. У том смислу, у последње две године повећан је неопорезиви износ зараде, и то 2019. године Законом о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС”, број 86/19) са 15.300 на 16.300 динара месечно, а 2020. године Законом о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС”, број 153/20) са 16.300 на 18.300 динара месечно. Повећањем неопорезивог износа зараде смањује се основица пореза на зараду па и износ пореза по том основу. На тај начин обезбеђује се мање фискално оптерећење прихода које физичка лица остваре по основу рада.

У Фискалној стратегији наведено је да ће фискална политика у наредном периоду бити фокусирана на наставак смањења укупног пореског оптерећења рада чиме се додатно растерећује привредa, односно повећава конкурентност приватног сектора.

Прoгрaм економских реформи за период од 2021. до 2023. године (у даљем тексту: Програм) сaдржи средњорочни оквир макроекономске и фискалне политике као и детаљан приказ структурних рeфoрми које треба да допринесу повећању конкурентности националне економије, стварању приврeдног рaста и рaзвojа, креирању нових радних места и услова за бољи живот грађана.

Према Програму, који се у великој мери ослања на Фискалну стратегију, структурне реформе, у складу са смерницама Европске комисије, организованe су у осам кључних области: реформа тржишта енергије и транспорта; пољопривреда, индустрија и услуге; пословни амбијент и борба против сиве економије; истраживање, развој и иновације и дигитална трансформација; реформе у области економских интеграција; образовање и вештине; запошљавање и тржиште рада и социјална заштита и укључивање, укључујући здравствену заштиту, а приказане су у 24 приоритетне структурне реформе.

У Стратегији запошљавања наведено је да је потребно остварити континуитет у спровођењу политике запошљавања, а као један од кључних проблема које је потребно решити спровођењем ове стратегије је и високо пореско оптерећење зарада.

Стратегијом о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027. године, поред стварања привредног и друштвеног амбијента за успоравање одласка радно способног становништва као и привлачења странаца различитих образовних профила у оквиру општег циља, утврђени су посебни циљеви. Као један од посебних циљева наводи се унапређење услова живота и рада у привредном и друштвеном сектору за чије испуњење је потребно, између осталог, омогућавање запошљавања кроз развој иновативног предузетништва и оснивања малих и средњих предузећа, развијање економије засноване на знању и иновацијама као и креирање олакшица за покретање сопственог бизниса. Показатељи који се прате су, између осталих, број новоотворених малих и средњих предузећа, број нових радних места, број досељених странаца.

Акционим планом за период 2021-2023. године за спровођење Стратегије о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027. године, као активност за остварење подстицајне мере у виду унапређивања капацитета тржишне економије у складу са стратешким препорукама Европске уније наведене су олакшице за запошљавање одређених категорија физичких лица ради успоравања одласка у иностранство и подстицање повратка високообразованих стручњака у Републику Србију.

Предложеним изменама и допунама Закона постигли би се циљеви који су постављени у наведеним документима јавних политика.

У циљу наставка смањења укупног пореског оптерећења рада предложено је повећање неопорезивог износа зараде са 18.300 динара на 19.300 динара месечно. На овај начин смањује се основица пореза на зараду па и износ пореза по том основу. На тај начин обезбеђује се мање фискално оптерећење прихода које физичка лица остваре по основу рада.

Како би се постигао континуитет у спровођењу политике запошљавања, предложеним изменама и допунама закона продужен је период примене постојећих олакшица за запошљавање нових лица и предлаже се увођење нових олакшица. Пореске олакшице су усмерене на подстицање запошљавања уопште, а неке од њих су циљано оријентисане на подстицање запошљавања одређених категорија лица, као што су олакшица за покретање сопственог пословања коју могу да користе лица која су завршила школовање, олакшица за запошљавање у виду ослобођења од плаћања пореза по основу зараде оснивача новооснованог привредног друштва које обавља иновациону делатност, олакшица за послодавце који запосле особа са инвалидитетом које припадају осетљивим и теже запошљивим категоријама лица.

Поред тога, предложено је и продужење периода примене олакшице у виду умањења основице пореза по основу зараде новонастањеног обвезника са циљем успоравања одласка у иностранство и подстицање повратка високообразованих стручњака у Републику Србију. Олакшицу у виду умањења основице пореза за 70% може да користи запослени новонастањени обвезник за период од пет година од дана закључења уговора о раду.

Упоредо са продужењем периода примене постојећих олакшица, у циљу подстицања даљег запошљавања предложене су и две нове олакшице и то за послодавца који запошљава нова лица и за послодавца који у оквиру своје делатности на територији Републике Србије обављаjу истраживање и развој у случају када запосли лица која су непосредно ангажована на пословима истраживања и развоја, на начин да послодавац има право на ослобођење од плаћања 70% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде новозапосленог лица.

Предложена решења имају за циљ наставак смањења укупног пореског оптерећења рада, повећање запослености, стварање услова за сузбијање „сиве економије”, давање подстицаја за истраживање и развој и иновације и стварање подстицајног амбијента за раст и развој.

1. Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Основни документи јавних политика који су од значаја за предложене измене и допуне су Фискална стратегија за 2021. годину/Фискална стратегија за 2022. годину и Програм економских реформи за период од 2021. до 2023. године.

Како је и Фискалном стратегијом за 2021. годину и Фискалном стратегијом за 2022. годину предвиђен наставак смањења укупног пореског оптерећења рада предложено је повећање неопорезивог износа зараде са 18.300 динара на 19. 300 динара месечно. На овај начин смањује се пореска основица, па и износ пореза , као и пореско оптерећење по основу зараде, односно прихода по основу рада.

У оквиру структурних реформи у Прoгрaму економских реформи за период од 2021. до 2023. године наведена је потреба за реформом у области борбе против сиве економије. Продужењем периода важења постојећих олакшица и увођењем нових олакшица за запошљавање новозапослених лица даје се подстицај запошљавању и постиже се ефикаснија борба против сиве економије.

Постојеће олакшице су конципиране на начин да дају подстицај запошљавању нових лица кроз умањење основице пореза за новонастањене обвезнике, повраћај дела плаћених пореза по основу зараде новозапосленог лица, ослобођења од плаћања пореза по основу зараде оснивача који су запослени у новооснованом привредном друштву, као и по основу зараде оснивача који су запослени у свом новооснованом друштву које обавља иновациону делатност. Очекује се да ће нова олакшица за запошљавање лица у области истраживања и развоја и нова олакшица за новозапослена лица дати допринос даљем подстицању запошљавања. На овај начин се реализује континуитет у спровођењу политике запошљавања, што је наведено у Стратегији запошљавања.

Продужење периода примене олакшице у виду умањења основице пореза по основу зараде новонастањеног обвезника допринеће остварењу општег циља који је опредељен Стратегијом о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027. године, а то је успоравање одласка радно способног становништва из Републике Србије и привлачење странаца у Републику Србију.

Све наведене стратегије су од значаја за измене и допуне закона, јер дају смернице у погледу мера које је потребно дефинисати законским изменама.

1. Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Постојеће олакшице за запошљавање могле би да буду искоришћене у већем обиму, па је предложено продужење периода њиховог важења. Изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана које су извршене 2019. године уведене су нове олакшице за запошљавање за послодавце - новооснована привредна друштва која обављају иновациону делатност, по основу зараде оснивача који су запослени у тим привредним друштвима, за послодавце који заснују радни однос са квалификовним новозапосленим лицем и умањење пореске основице по основу зараде лица која заснују радни однос са послодавцем, као новонастањени обвезници на територији Републике Србије и за којима, као лицима са посебним стручним знањима, постоји потреба на домаћем тржишту рада. Сматрамо да новоуведене олакшице заједно са дотадашњим олакшицама могу да буду у већем обиму искоришћене него у претходном периоду, те да је из тог разлога потребно даље ангажовање у циљу подстицања укључивања већег броја послодаваца у коришћење пореских олакшица.

1. Која се промена предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Предлаже се повећање неопорезивог износа зараде са 18.300 динара на 19.300 динара

месечно, што ће довести до смањења фискалног оптерећења прихода по основу рада.

Поред тога, предлаже се увођење нових олакшица за запошљавање. Прва се односи на послодавца који заснује радни однос са новозапосленим лицем, на начин да се послодавац ослобађа обавезе плаћања 70% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде новозапосленог лица за зараду исплаћену закључно са 31. децембром 2024. године. Поред ове олакшице предложена је и нова олакшица за послодавца по основу зараде лица која су непосредно ангажована на пословима истраживања и развоја, на начин да послодавац који у оквиру своје делатности на територији Републике Србије обавља истраживање и развој ослобађа се обавезе плаћања 70% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде лица која су непосредно ангажована на пословима истраживања и развоја, сразмерно времену које таква лица проведу на пословима истраживања или развоја у односу на пуно радно време.

Такође, предложено је ново пореско ослобођење у случају уноса ауторског и сродних права и права индустријске својине у капитал привредног друштва, на начин да се обвезник који ауторско и сродна права и права индустријске својине у целости унесе као неновчани улог у капитал привредног друштва резидента Републике Србије ослобађа пореза на капитални добитак остварен тим преносом.

У оквиру одредаба којима је уређено опорезивање годишњим порезом на доходак грађана предложено је умањење дохотка за опорезивање годишњим порезом на доходак грађана за обвезнике који имају мање од 40 година живота, тако да се обвезницима годишњег пореза на доходак грађана који последњег дана календарске године за коју се утврђује годишњи порез на доходак грађана имају мање од навршених 40 година живота, годишњи збир прихода додатно умањује за износ три просечне годишње зараде по запосленом исплаћене у Републици у години за коју се утврђује порез.

Сматрамо да су предложене измене неопходне за развој подстицајног пословног амбијента, у смислу одржавања континуитета у спровођењу политике запошљавања, стварање подстицајних услова за пословање привредних субјеката на пољу иновација, истраживања и развоја и стварање подстицајне атмосфере за задржавање домаћег радно активног становништва и привлачења висококвалификованих странаца за запошљавање на територији Републике Србије.

1. На које циљне групе ће утицати предложена измена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Предложена решења утицаће на послодавце као и на физичка лица која нису запослена и радно ангажована.

Кроз повећање неопорезивог износа зараде створиће се услови за даље фискално растерећење зараде, чиме се стварају претпоставке за стимулисање нових запошљавања и смањења незапослености.

Такође, продужењем постојећих и увођењем нових пореских олакшица послодавцима из приватног сектора даје се могућност да наставе са коришћењем постојећих фискалних подстицаја, односно да започну са коришћењем нових олакшица, а све у циљу стварања претпоставки како би се инвестирало у радна места и запошљавало више лица.

Предложена решења ће утицати на лица која инвестирају у капитал привредног друштва, имајући у виду да се предлаже ослобођење од пореза на капитални добитак који обвезник оствари по основу преноса ауторског и сродних права и права индустријске својине у капитал привредног друштва резидента Републике.

1. Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје важећи документи јавних политика којима би се могла у потпуности остварити промена предложена овим законом.

1. Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

С обзиром да се ради о законској материји, одређена постојећа законска решења једино је и могуће мењати и допуњавати доношењем закона. Применом важећих прописа немогуће је остваривање жељених измена у потпуности, што је и разлог за доношење овог закона.

1. Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (status quo).

У случају недоношења овог закона било би онемогућено даље фискално растерећење пореских обвезника и стварање подстицајног окружења за пословање привредних субјеката.

1. Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

У овом тренутку није могуће применити искуство других држава, имајући у виду да се ради о доприносу стварању подстицајног окружења за пословање привредних субјеката сетом различитих олакшица и ослобођења које су прилагођене потребама домаћег привредног амбијента.

**Кључна питања за утврђивање циљева**

1. Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Као главни циљеви и смернице економске политике у наредном периоду, имајући у виду поменута основна документа јавне политике, опредељено је да ће фискална политика у наредном периоду бити фокусирана на наставак смањења укупног пореског оптерећења рада чиме се додатно растерећује привреда, односно повећава конкурентност приватног сектора. Мере фискалне природе које су обухваћене кроз предложене измене закона представљају активности чији нормативни оквир треба да створи услове за планирано стварање повољног пословног амбијента за пословање привредних субјеката и повећање запослености.

1. Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Предметном променом је потребно допринети додатном растерећењу привреде, повећању конкурентности националне економије, стварању услова за приврeдни рaст и рaзвoj, креирање нових радних места, борби против сиве економије, подстицању улагања у истраживање, развој и иновације, успоравању одласка радно способног становништва и привлачењу висококвалификованих странаца.

Као један од посебних циљева јавних политика, наводи се унапређење услова живота и рада у привредном и друштвеном сектору за чије испуњење је потребно, између осталог, омогућавање запошљавања кроз развој иновативног предузетништва и оснивања малих и средњих предузећа, развијање економије засноване на знању и иновацијама као и креирање олакшица за покретање сопственог бизниса. Показатељи који се прате су, између осталих, број новоотворених малих и средњих предузећа, број нових радних места, број досељених странаца. С тим у вези, на основу доступних података, број новооснованих привредних субјеката у девет месеци 2021. години, је око 33.000 и има тренд раста у односу на број запослених у истом периоду 2020. године, којих је било око 28.000. У периоду 2020. године пореске олакшице за запошљавање коришћене су за око 28.000 новозапослених, а за првих шест месеци 2021. године за око 25.000 новозапослених.

Како би се наставио тренд раста броја лица која заснивају радни однос, предложеним изменама закона уводе се нове подстицајне мере којима се дефинишу нови услови како би се на оптималан начин проширио обухват лица која могу бити обухваћена тим мерама, било да се односе на послодавце или потенцијална новозапослена лица.

1. Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Општи и посебни циљеви су усклађени са важећим документима јавних политика, и то првенствено са Фискалном стратегијом за 2021. годину/Фискалном стратегијом за 2022. годину, Програмом економских реформи за период од 2021. до 2023. године, Стратегијом запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године и Стратегијом о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027. године.

1. На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Остваривање општих односно посебних циљева који желе да се постигну ће моћи да се оцени праћењем кретања запослености, бројем основаних привредних субјеката који се баве иновационим делатностима, истраживањем и развојем, бројем послодаваца који први пут започињу са коришћењем олакшица и ослобођења.

**Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

1. Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?

„Status quo” опција није разматрана, имајући у виду да је потребно даље фискално растерећење пореских обвезника и стварање подстицајног окружења за пословање привредних субјеката. У одабиру опција тражило се најоптималније решење за остварење постављених циљева.

1. Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

С обзиром на то да су предложена решења нормативног карактера не постоји могућност да се постављени циљеви остваре без доношења закона, па нису разматране друге опције.

1. Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Све предложене измене су подстицајног карактера. Продужењем постојећих олакшица и увођењем нових дао би се додатни подстицај послодавцима да запошљавају нова лица. Повећањем неопорезивог дела зараде смањило би се пореско оптерећење зарада, а предложеним подстицајима који су намењени послодавцима који послују на пољу иновација, истраживања и развоја постигло би се подизање конкурентности домаће технологије.

1. Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

У оквиру предложених решења нису идентификоване институционално управљачко организационе мере.

1. Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

С обзиром да се ради о законској материји, одређена постојећа законска решења једино је и могуће мењати и допуњавати доношењем закона. Промена се не може постићи спровођењем информативно-едукативних мера.

1. Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Имајући у виду да су предложена решења нормативна материја, нема могућности да се жељени циљеви постигну без доношења закона, односно без интервенције јавног сектора.

1. Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Надлежни органи поседују ресурсе за спровођење предложених измена.

1. Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Смањењем фискалног оптерећења прихода по основу рада и увођењем подстицајних мера постигло би се даље стварање повољног амбијента за пословање привредних субјеката.

**Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

1. Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Повећање неопорезивог цензуса ће имати негативан ефекат на приходе од пореза на зараде, али се очекује да кроз повећање зарада и раст запослености и с тим у вези плаћањем јавних прихода буде надокнађен овај губитак.

1. Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

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

1. Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

/

1. Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

/

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

/

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

/

**Кључна питања за анализу економских ефеката**

1. Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Предложено решење у делу повећања неопорезивог износа зараде имаће за последицу смањење трошкова у привреди јер се применом те мере омогућава мање фискално оптерећење прихода по основу рада.

Поред тога, предложеним новим олакшицама у делу ослобођења од плаћања пореза по основу запошљавања одређених категорија запослених такође ће се утицати на смањење трошкова у привреди, тј. за послодавце који буду користили те мере.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Смањењем фискалног оптерећења прихода по основу рада и продужењем периода примене постојећих олакшица и увођењем нових олакшица за запошљавање послодавци ће имати мањи трошак пословања, што би требало да има повољан ефекат на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту.

3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Предложене измене би требало да имају повољан утицај на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Предложене олакшице и ослобођења би требало да подстицајно утичу на развој иновационих делатности, као и делатности истраживања и развоја.

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

/

6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Предметним законом не уређује се радноправни статус запослених и послодаваца.

Један од циљева измена и допуна закона је борба против „сиве економије”, односно стварање услова за ефикасније сузбијање нелегалног рада физичких лица подстицањем запошљавања. Постојеће олакшице за запошљавање којима је продужен период примене и новоуведене олакшице помоћи ће у остварењу тог циља.

**Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

1. Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Предложена законска решења не стварају додатне трошкове грађанима и привреди.

Предложено решење у делу повећања неопорезивог износа зараде имаће за последицу смањење трошкова у привреди јер се применом те мере омогућава мање фискално оптерећење прихода по основу рада.

Поред тога, предложеним новим олакшицама у делу ослобођења од плаћања пореза по основу запошљавања одређених категорија запослених такође ће се утицати на смањење трошкова у привреди, тј. за послодавце који буду користили те мере.

2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Предложена решења нису конципирана тако да подстичу неку специфичну групу популације и имају за циљ развој повољног пословног амбијента за пословање привредних субјеката.

3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

/

4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Предложена решења не стварају трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да имају за циљ даље стварање услова за прилив инвестиција, запошљавање и привредни раст кроз обезбеђивање повољнијих услова привређивања растерећењем привредних субјеката.

Позитивне последице доношења овог закона односе се на стварање услова за запошљавање нових категорија запослених, посебно у области иновационих делатности и оних у којима је изражена потреба запошљавања лица са посебним стручним знањима.

Поред тога, предложеним решењима подстиче се легално запошљавање и самим тим побољшање положаја лица која су незапослена.

5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Предложена решења омогућавају равноправан третман и не доводе до дискриминације.

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

/

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Предложена решења нису конципирана тако да подстичу развој одређеног региона, већ тако да се примењују на целокупној територији Републике Србије.

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Не очекује се утицај на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања.

**Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Изабраном опцијом не уводе се организационе, управљачке или институционалне промене.

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

Пореска управа има капацитет за спровођење изабране опције. Сектор Пореске управе који је надлежан за информационе и комуникационе технологије може потребно проширење софтвера ка покрије из редовних средстава намењених за одржавање.

Постоји одређена потреба за додатним ангажовањем запослених, а имајући у виду и друге надлежности Пореске управе. Такође, потребна је и обука запослених за примену нових законских решења, која се иначе спроводи по доношењу закона а у циљу правилне и једнообразне примене пореских прописа, и реализује се у оквиру редовних активности сектора надлежног за пружање услуга пореским обвезницима и едукацију.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

За реализацију није било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Изабрана опција је у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Изабраном опцијом повећава се правна сигурност обвезника. Дефинисањем јасних услова за остваривање олакшица за запошљавање и подстицајних мера по основу улагања одређене имовине физичких лица у привредна друштва, доприноси се већој правној сигурности пореских обвезника и извесности у погледу елемената порескоправног односа.

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Изабрана опција, којом се јасно уређује остваривање права и обавеза пореских обвезника у делу пореских подстицаја, рокова за подношење пореских пријава, начина утврђивања висине пореске обавезе, утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе која у погледу права и обавезе из порескоправног односа примењује одредбе закона и других прописа сагласно начелу законитости.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Потребно је извршити измене и допуне апликативних софтвера за подношење и администрацију пореских пријава и за примену измена од стране запослених радника, као и сачињавање одговарајућих упутстава, инструкција и др.

**Кључна питања за анализу ризика**

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Предложена решења имају за циљ даље стварање услова за прилив инвестиција, запошљавање и привредни раст кроз обезбеђивање повољнијих услова привређивања растерећењем привредних субјеката. Позитивне последице доношења овог закона односе се на стварање услова за запошљавање нових категорија запослених, посебно у области иновационих делатности и оних у којима је изражена потреба запошљавања лица са посебним стручним знањима. Поред тога, предложеним решењима подстиче се легално запошљавање и самим тим побољшање положаја лица која су незапослена.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

/

1. Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

/

**Информације о спроведеним консултацијама:**

У погледу примене предложених законских решења у току израде Нацрта закона извршене су консултације са Пореском управом, као релевантним органом државне управе од које је добијено позитивно мишљење.

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.

**Информације о битним елементима административног поступка који се уређује прописом:**

У вези са информацијама о битним елементима административног поступка који се уређује прописом, прилажу се попуњени обрасци.