

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тач. 6. и 15. Устава Републике Србије, којим је предвиђено да Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује, 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*

С обзиром на то да је важећи Закон о фискалним касама („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 93/12) у примени од 1. јануара 2005. године, да је од увођења садашњег система фискализације протекло 15 година, а да је у међувремену технологија која се може применити у овој области значајно напредовала, то је након извршене детаљне анализе постојећег система фискализације и уочених недостатака, установљено да постоји потреба за његовим унапређењем, а све у циљу стварања услова за сузбијање сиве економије, ефикасније контроле и боље наплате пореза. Поред тога, како је борба против сиве економије један од стратешких циљева Владе, мера унапређења система фискализације и проширења обухвата фискализације предвиђена је и Националним програмом за сузбијање сиве економије са Акционим планом за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије („Службени гласник РС”, број 27/19).

Наиме, након свеобухватне анализе постојећег система фискализације, утврђивања степена неусаглашености истог са развојем нових технологија и решења која су имплементирана у међународној пракси, могу се издвојити најзначајнији недостатци важећег модела фискализације, као што су: да је фискална опрема уведена пре више од 15 година, а да је технологија у овој области у међувремену значајно напредовала; компликован, дуготрајан и веома скуп процес сертификације фискалних каса и штампача; процес фискализације и дефискализације фискалних каса траје дуго и захтева физичко присуство пореског инспектора и овлашћеног сервисера, са доста администрације. Поред тога, сви евидентирани промети су на месту продаје у фискалној меморији; само збирни подаци на нивоу дневног извештаја се уписују у фискалну меморију, преносе се у Пореску управу периодично; веродостојност рачуна може да се провере само на месту продаје на контролној траци; подаци у постојећем систему до смештања у фискалну меморију су недовољно безбедни. Такође, Пореска управа не може ефикасно да анализира примљене податке; подаци стижу периодично, инспектори имају пуно потешкоћа код прегледа података на месту продаје; количина рачуна који се чувају на контролним тракама веома брзо расте, чува се често у неадекватним условима и оштећује се; компликовано је доћи до података за неки одређени период јер треба физички пронаћи одређену контролну траку а затим визуално тражити одређени податак. Поред тога, расположив број пореских инспектора за контролу великог броја пореских обвезника није довољан; значајни трошкови редовног и ванредног сервиса и потрошног материјала који оптерећују пореске обвезнике; GPRS који не може да испуни веће захтеве за пренос података, као и фискална дисциплина свих учесника у фискализацији која је временом опала.

Имајући у виду наведено, предложени Закон о фискализацији требало би да отклони поменуте недостатке садашњег модела фискализације и да доведе до ефикасније контроле свих испорука добара и пружених услуга на мало, укључујући и

примљене авансе за будући промет добара и услуга на мало. Новим системом фискализације стварају се услови Пореској управи за ефикасније праћење и контролу пореских обвезника код којих постоји ризик од избегавања плаћања пореза, као и повећање броја пореских контрола у самом седишту пореског органа, чиме се смањује потреба за теренским контролама. Нови модел фискализације предвиђа свеобухватни обим фискализације, с тим да је изузетно могуће поједине делатности изузети од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја само у посебно оправданим случајевима.

Поред наведеног, предложено законско решење ће отклонити уочене недостатке садашњег система фискализације (поступак фискализације/дефискализације фискалних каса, редовно сервисирање, чување контролних трака и др.), чиме се смањују трошкови пословања, укида непотребно администрирање и ствара бољи пословни амбијент.

Доношење предложеног закона заснива се на потреби да се успостави систем који ће осигурати да се сваки промет добара и услуга на мало, као и сваки примљени аванс за будући промет добара и услуга на мало евидентира преко електронског фискалног уређаја.

Према томе, основни циљеви успостављање новог система фискализације су:

1. Ефикасна контрола свих испорука добара и услуга, укључујући и примљене авансе за будући промет добара и услуга на мало, што ће значајно допринети смањивању сиве економије у овој области и бољој наплати пореза.

2. Стварање услова Пореској управи за ефикасно праћење и контролу пореских обвезника код којих постоји ризик од избегавања плаћања пореза, као и повећање броја пореских контрола у самом седишту пореског органа, чиме се смањује потреба за теренским контролама, а што је један од основних недостатака постојећег система фискализације.

3. Проширење обухвата фискализације на све обвезнике пореза на приходе од самосталне делатности у смислу закона којим се уређује порез на доходак грађана и све обвезнике пореза на добит правних лица у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица, који врши промет на мало, при чему је предложено да је изузетно могуће поједине делатности изузети од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја само у посебно оправданим случајевима.

4. Смањивање трошкова обвезника фискализације и произвођача, односно добављача електронских фискалних уређаја за евидентирање промета који се односе на административне процедуре и средстава које је потребно издвојити у ове сврхе.

Наиме, Нацртом закона о фискализацији предвиђено је да се у моменту промета на мало сваки рачун фискализује и да се Пореској управи врши пренос података о издатим фискалним рачунима путем сталне интернет везе у реалном времену. Изузетно, уколико се подаци о издатим фискалним рачунима не могу доставити у реалном времену, услед прекида интернет везе или она није доступна на месту промета, предвиђена је обавеза чувања података у интерној меморији електронског фискалног уређаја до момента преноса података Пореској управи. Такође, предвиђено је да обвезник фискализације користи безбедносни елемент за потписивање фискалних рачуна за потребе спровођења поступка фискализације и потврде идентитета приликом размене података и информација са Пореском управом. С тим у вези, предложено техничко решење требало би да обезбеди ефикасан и поуздан начин преноса података о издатим фискалним рачунима Пореској управи, која евидентира податке о примљеним фискалним рачунима у Систему за управљање фискализацијом.

Поред тога, Нацртом закона о фискализацији предложено је да обвезник фискализације у тренутку промета на мало, укључујући и примљени аванс за будући промет на мало, изда фискални рачун коришћењем електронског фискалног уређаја, који се састоји од елемената (процесор фискалних рачуна и електронски систем за издавање рачуна) чија је употреба претходно одобрена од стране Пореске управе, при чему ће

Пореска управа успоставити регистар елемената електронских фискалних уређаја чија је употреба одобрена, док је обвезнику фискализације остављена и могућност да самостално развија и имплементира уређај за потребе свог пословања, који Пореска управа одобрава пре почетка коришћења.

Такође, новим законским решењем предвиђено је да купци производа, односно корисници услуга, могу да провере да ли је њихов фискални рачун издат у складу са законом, одмах по издавању фискалног рачуна, што би требало да има утицаја на већу дисциплину обвезника фискализације.

Предлаже се одложена примена овог закона за 1. јануар 2022. године, како би се у међувремену донела подзаконска акта за спровођење овог закона и како би обвезници фискализације имали довољно времена да ускладе своје пословање са предложеним законским решењима и подзаконским актима који ће се донети за спровођење овог 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 и 72/19) уводе законом, то значи да се измене тих елемената могу вршити само законом. Према томе, како се материја која се уређује овим законом односи на обавезу евидентирања промета добара и услуга на мало, као и примљених аванса за будући промет добара и услуга на мало 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 на то да се ради о законској материји, одређена постојећа законска решења једино је и могуће мењати законом, те се с тим у вези, у конкретном случају, предлаже доношење новог закона.

Уређивањем порескоправне материје, овим законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује јавности доступност у погледу вођења пореске политике, с обзиром на то 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. САДРЖИНА ЗАКОНА – ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У чл. 1. и 2. Нацрта закона уређују се основе одредбе које се односе на предмет фискализације, поступак фискализације преко електронског фискалног уређаја, садржај фискалног рачуна, одређују се обвезници фискализације и уређују се друга питања од значаја за фискализацију. Такође, уређује се значење појединих израза и појмова који се користе у овом закону.

У члану 3. Нацрта закона уређује се предмет фискализације у смислу овог закона. Поред тога, уређује се да се прометом на мало сматра сваки извршен промет добара и пружање услуга физичким лицима, као и сваки промет добара и услуга у малопродајним објектима, независно од тога да ли је корисник физичко лице, правно лице или предузетник, укључујући и промет извршен путем самонаплатних уређаја – аутомата. Уређује се да се малопродајним објектом сматра сваки пословни простор и пословна просторија који се примарно користе за промет добара и пружање услуга физичким лицима.

У члану 4. Нацрта закона прописују се обвезници фискализације, њихова обавеза евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја, као и овлашћење Влади да својим прописом одреди одређене делатности за које не постоји обавеза евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја.

У члану 5. Нацрта закона прописује се појам фискалног рачуна и подаци које он обавезно садржи. Такође, даје се овлашћење министру надлежном за послове финансија да ближе уреди врсте фискалног рачуна, типове трансакције, начине плаћања, позивање на број другог фискалног рачуна и појединости осталих елемената фискалног рачуна.

У члану 6. Нацрта закона уређује се обавеза обвезника фискализације да користи одговарајући електронски фискални уређај који се састоји од елемената чија је употреба одобрена од стране Пореске управе, врсте електронских фискалних уређаја које се могу користити и одговорности обвезника фискализације и добављача у вези са електронским фискалним уређајима. Поред тога, даје се овлашћење Влади да ближе уреди облик и садржај регистра елемената електронских фискалних уређаја, могуће врсте електронских фискалних уређаја, начин њиховог коришћења и одобравања њихових елемената, околности које могу довести до аутоматске обуставе рада безбедносног елемента електронског фискалног уређаја, поступак поновне употребе безбедносног елемента електронског фискалног уређаја по аутоматској обустави његовог рада, појединости алтернативног начина приступа сталној интернет вези и начин увида у податке достављене Пореској управи.

У члану 7. Нацрта закона прописује се обавеза обвезника фискализације да користи безбедносни елемент за потписивање рачуна и потврде идентитета приликом размене података и информација са Пореском управом. Такође, даје се овлашћење министру финансија да ближе уреди услове за издавање, процедуру издавања и начин коришћења безбедносног елемента.

У члану 8. Нацрта закона прописује се обавеза обвезника фискализације да Пореској управи доставља податке о издатим фискалним рачунима у реалном времену, процедура за достављање рачуна уколико постоји прекид интернет везе или она није доступна на месту продаје и обавеза чувања података у интерној меморији уколико се подаци не достављају у реалном времену. Поред тога, даје се овлашћење министру финансија да ближе уреди које податке о издатим фискалним рачунима је обвезник фискализације дужан да достави Пореској управи, облик и начин достављања ових података, услове под којима се ови подаци могу достављати Пореској управи периодично, протоколе и безбедносне механизме за достављање ових података, стандардне поруке о грешкама, као и протоколе о поступању у случају грешака, као и да ближе уреди начин чувања и заштите података у интерној меморији електронског фискалног уређаја.

У члану 9. Нацрта закона прописује се обавеза обвезника фискализације да пре почетка коришћења фискалног уређаја достави Пореској управи електронским путем податке о пословним просторима и просторијама у којима ће користити електронски фискални уређај на основу којих ће Пореска управа генерисати јединствену ознаку пословног простора и рок за достављање информација о промени ових података. Такође, даје се овлашћење министру финансија да ближе уреди врсту података о пословном простору и пословним просторијама, начин достављања података о пословним просторима и пословним просторијама, начин њиховог достављања Пореској управи и начин генерисања ознаке пословног простора.

У члану 10. Нацрта закона уређује се поступак по којем купци и примаоци рачуна могу проверити да ли је њихов фискални рачун издат у складу са одредбама закона. Поред тога, даје се овлашћење министру финансија да ближе уреди начин провере пријављених фискалних рачуна.

У члану 11. Нацрта закона прописује се овлашћење за надзор над применом закона.

У чл. 12. до 14. Нацрта закона прописују се услови и начин изрицања мере забране вршења делатности.

У чл. 15. до 18. Нацрта закона прописују се новчане казне за учињене прекршаје.

У члану 19. Нацрта закона предлаже се да су лица која имају обавезу да врше евидентирање сваког појединачно оствареног промета преко фискалне касе у складу са Законом о фискалним касама („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 93/12) дужна да до почетка примене овог закона ускладе своје пословање са одредбама овог закона и подзаконским актима донетим на основу овог закона. Такође, предлаже се да су лица која немају обавезу да врше евидентирање сваког појединачно оствареног промета преко фискалне касе у складу са Законом о фискалним касама („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 93/12) и Уредбом о одређивању делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе („Службени гласник РС”, бр. 61/10, 101/10, 94/11, 83/12, 59/13 и 100/14), а нису ослобођена од обавезе евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја актом Владе из члана 4. став 3. овог закона, дужна да до почетка примене овог закона ускладе своје пословање са одредбама овог закона и подзаконским актима донетим на основу овог закона.

У члану 20. Нацрта закона предлаже се рок од девет месеци од дана ступања на снагу овог закона за доношење подзаконских аката за спровођење овог закона.

У члану 21. Нацрта закона предлаже се да даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о фискалним касама („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 93/12).

У члану 22. Нацрта закона прописује се ступање на снагу овог закона и почетак примене истог.

IV. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Предложеним законским решењем стварају се, с једне стране, услови за сузбијање сиве економије, ефикаснију контролу и бољу напату пореза, па тиме и повећање прилива средстава у буџет Републике Србије, а са друге стране, бољи послови амбијент за привредне субјекте у смислу спречавања нелојалне конкуренције и правне сигурности привредних субјеката у поступку контроле правилности евидентирања промета на мало.

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

Предложена решења у закону утицаће на све обвезнике у смислу Закона о фискализацији који врше промет на мало за које постоји обвеза евидентирања промета.

Најзначајније измене које имају утицаја на обвезнике се односе на обавезу да:

- за евидентирање промета користе електронске фискалне уређаје који се састоје од елемената чија је употреба одобрена од стране Пореске управе,
- користе безбедносни елемент за потписивање рачуна и потврде идентитета приликом размене података са Пореском управом, и
- достављају податке о издатим рачунима у реалном времену (осим у изузетним случајевима), у одговарајућем облику и на одговарајући начин.

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

Предложена решења у закону могу створити трошкове привреди који би били једнократне природе нпр. трошкове приликом набавке и имплементације елемената електронских фискалних уређаја за евидентирање промета чија је употреба одобрена од стране Пореске управе, те се с тим у вези планира да се у буџету Републике Србије одреде средства за ове намене. Међутим, имајући у виду да је тренутно законско решење наметало значајне трошкове и административне захтеве обвезницима приликом фискализације/дефискализације и одржавања фискалних каса, један од циљева увођења ових измена јесте да се дугорочно растереће обвезници, како у смислу средства које је

потребно издвојити за имплементацију и одржавање уређаја за евидентирање промета, тако и смањења административних захтева.

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

Потпуно евидентирање извршеног промета је један од битних услова за ефикасну примену Закона о порезу на додату вредност што ће довести до повећања степена наплате пореза на додату вредност, па тиме и повећању прилива средстава у буџет. Такође, унапређивањем постојећег система фискализације омогућиће се значајно смањење сиве економије и спречавање појаве нелојалне конкуренције. Стога, предвиђене предности новог система фискализације требало би да у потпуности оправдају трошкове његовог увођења.

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

Доношење новог закона не утиче директно на стварање нових привредних субјеката, али обезбеђује лакше услове за квалификовање произвођача уређаја за евидентирање промета што може довести до уласка нових произвођача и веће конкурентности у овој области. Такође, његово доношење утиче на спречавање нелојалне конкуренције што може имати позитиван ефекат на улазак нових субјеката на тржиште, односно може утицати на потенцијалне инвеститоре да одрже садашња и врше нова улагања у привреду Републике Србије.

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

Пре почетка рада на нацрту овог закона ангажовани су екстерни консултанци са циљем да израде детаљну анализу постојећих недостатака у Закону о фискалним касама („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 93/12) са прегледом неусаглашености истог са развојем нових технологија и решења која су имплементирана у међународној пракси, као и да израде компаративну анализу са одговорима на бројна питања у вези са регулисањем ове области. Такође, у раду на нацрту овог закона активно су учествовали представници Министарства финансија, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Пореске управе и Приведне коморе Србије.

Поред тога, а сагласно Закону о планском систему („Службени гласник РС”, број 30/18), Министарство финансија као предлагач закона, пре почетка Јавне расправе, упутило је дана 23. октобра 2020. године Јавни позив за учешће јавности у процесу консултација у вези са Нацртом закона о фискализацији, које су спроведене у периоду од 23. октобра до 2. новембра 2020. године, на којима су заинтересоване стране имале могућност достављања Министарству финансија, електронским путем примедбе, предлоге и сугестије у вези са Нацртом закона о фискализацији. Такође, а на основу члана 41. став 2. тачка 3) Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. пропис) о Нацрту закона биће спроведена Јавна расправа.

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

Министарство финансија ће координирати активности са надлежним органима, првенствено са Пореском управом, како би се обезбедила правилна примена закона у целини и успоставио Систем за управљање фискализацијом и сви неопходни регистри.

С обзиром да је примена закона условљена доношењем одговарајућих подзаконских аката Министарства финансија и других органа и институција надлежних

за спровођење овог закона, претпоставка за његову примену јесте доношење тих аката у разумном року.

Посебно истичемо да Министарство финансија, периодичним публикавањем 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.

V. ПРОЦЕНА ИЗНОСА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Предложена решења у закону могу створити трошкове привреди имајући у виду да ће обвезници морати да изврше прилагођавање коришћеног фискалног уређаја или да прибаве нове уређаје за евидентирање промета који би испуњавали услове који су предвиђени законом, као и трошкове имплементације новог система, првенствено средства за успостављање Система за управљање фискализацијом, одржавање овог система, припремање и одржавање одговарајућих регистара у складу са овим законом, обуку запослених итд. С тим у вези, планира се да се за наведене трошкове у буџету Републике Србије одреде средства за ове намене у износу овирно 8 милијарди динара.