

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Чланом 41. став 3. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) прописано је да се на органе државне управе сходно примењује члан 37. тог закона у погледу контроле спровођења анализе ефеката прописа пре њиховог усвајања од стране Владе, за све законе и друге прописе којима се битно мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица.

С тим у вези, анализа ефеката овог закона није спроведена, јер се њиме битно не мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса правних и физичких лица тј. мере којима ће се овај закон спровести неће изазвати значајне ефекте на физичка и правна лица, на буџет Републике Србије, на животну средину и на органе јавне власти .

Наиме, примена Закона указала је на постојање одређених неусаглашености са законима који уређују друге области, што би се негативно одразило на правну сигурност пореских обвезника. Стога се прецизирају поједине одредбе како би се њихова примена остваривала са што мање тумачења.

Одлагање рока за преношење надлежности за утврђивање, наплату и контролу пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права, са Пореске управе на јединице локалне самоуправе, не доводи до измене начина остваривања права, обавеза и правних интереса правних и физичких лица. Врши се како би се обезбедио додатни рок у коме ће се спровести потребне радње и активности које би требале да омогуће да се по истеку одложног рока та надлежност обавља ефикасно и квалитетно од стране јединица локалне самоуправе.

Анализа ефеката овог закона није вршена ни у односу на измену пореске основице за пренос права својине на употребљаваним моторним возилима, из разлога што та измена није предложена у циљу остварења позитивних финансијских ефеката, већ да би омогућила смањење административних поступака и уштеда времена, како учесницима у том преносу, тако и органима надлежним за спровођење поступака у циљу промене саобраћајне дозволе (сачињавање уговора, подношење пореске пријаве, утврђивање пореза решењем, достављање решења обвезнику, плаћање пореза и прописаних такса, промена саобраћајне дозволе). Стога је предложено да се утврђује по прописаној формули, која треба да омогући утврђивање пореза самоопорезивањем и спровођење поступка преноса права својине на возилу на једном месту.

1. 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.

У области пореза на имовину, пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права спроводи се Закон о порезима на имовину. Не постоје показатељи који се прате у тим областима, с обзиром на то да приходи остварени по тим основима припадају јединицама локалне самоуправе на чијој територији су остварени.

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

Документ који је од значаја за промену која се предлаже је Закон о порезима на имовину. Тим законом се уређују порез на имовину, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права.

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

Закон, између осталог, уређује опорезивање преноса права својине на употребљаваним моторним возилима, у случају кад се на тај пренос не плаћа порез на додату вредност. С обзиром на то да се порез на пренос апсолутних права утврђује решењем пореског органа и да се без доказа о плаћеном порезу на врши промена саобраћајне дозволе (што подразумева претходно подношење пореске пријаве, утврђивање пореза решењем, достављање решења...), уочено је да промена права својине на тим возилима захтева од обвезника низ активности, укључујући обраћање различитим органима (сачињавање и солемнизација уговора код јавног бележника, подношење пореске пријаве пореском органу, преузимање решења по утврђивању пореза које је донео порески орган, плаћање пореза, промена саобраћајне дозволе коју врши министарство надлежно за унутрашње послове), што узрокује протек времена од преноса права до промене саобраћајне дозволе и трошкове који у вези са тим произлазе.

Уочена је потреба за усаглашавањем Закона са другим прописима (нпр. са законом којим се уређују планирање и изградња и законом којим се уређују становање и одржавање зграда - у односу на закуп стана и куће за становање који је предмет опорезивања порезом на имовину; са законом којим се уређује поступак уписа у катастар непокретности и водова како би се прецизирао дан настанка пореске обавезе по основу пореза на имовину у случају кад једно од лица која су у браку теретним правним послом стекне непокретност која постаје заједничка својина оба супружника), као и међусобно правнотехничко усаглашавање појединих одредаба Закона.

Такође, уочена је потреба да се одложи преношење надлежности за утврђивање пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права, са Пореске управе на јединице локалне самоуправе, како би се реализовале активности неопходне за остварење тог циља.

4) Која промена се предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Предлаже се да се порез на пренос апсолутних права утврђује самоопорезивањем код преноса права својине на употребљаваним моторним возилима који се врши између физичких лица која нису обвезници пореза на додату вредност, осим у случајевима за које је прописано пореско ослобођење, на основицу коју чини вредност возила која се утврђује по прописаној формули (засноване на критеријумима које чине снага мотора конкретног возила, радна запремина мотора возила и старост конкретног возила).

Та промена предлаже се у циљу обезбеђења предвидљивости износа пореске обавезе (јер је обвезник обрачунава по прописаној формули, без подношења пореске пријаве пореском органу и без утврђивања пореза решењем након чега се порез плаћа и уз доказ о плаћеном порезу врши промена саобраћајне дозволе), након чега се врши промена саобраћајне дозволе уз доказ о плаћеном порезу утврђеном самоопорезивањем. То ће овим лицима поједноставити административни поступак јер ће се вршити без обраћања пореском органу и без протеча рока за доношење решења и уручење обвезнику. Да би самоопорезивање било могуће, било је неопходно да се пропише начи утврђивања пореске основице по одговарајућој формули, која би требала да омогући једноставан обрачун пореза који обвезник сам може да изврши. Код одређивања елемената за тај обрачун коришћени су елементи који су од претежног утицаја на вредност возила, а који су садржани у саобраћајној дозволи, тако да надлежни орган

приликом промене саобраћајне дозволе може да провери да ли је порез за конкретан пренос плаћен у прописаном износу (што ће обезбедити одговарајуће софтверско решење).

Изузетно, порез ће се и даље утврђивати решењем у случајевима када се пренос врши између правних лица, односно обвезника пореза на додату вредност, с обзиром на то да је тај промет у случајевима прописаним чланом 24. Закона изузет од опорезивања порезом на пренос апсолутних права, што је чињеница коју утврђује порески орган (а не орган надлежан за промену саобраћајне дозволе). Из истог разлога предлаже се да физичка лица која имају право на пореско ослобођење под прописаним условима (тј. за пренос права својине на амбулантним возилима, путничким возилима за обуку кандидата за возаче са уграђеним дуплим ножним командама, за такси превоз и „rent a car“) порез плаћају по решењу, а промену саобраћајне дозволе врше без плаћања пореза уз решење којим је утврђено пореско ослобођење.

Иако се на овај начин само за промет између одређених физичких лица врши самоопорезивање, то ће довести до смањења обима посла Пореске управе по том основу, што би требало да омогући да утврђивање пореза решењем буде знатно ефикасније.

Одлагање рока за преношење надлежности за утврђивање, наплату и контролу пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права, са Пореске управе на јединице локалне самоуправе, јесте неопходно како би се обезбедио додатни рок у коме ће се спровести потребне радње и активности које би требале да омогуће да се по истеку одложног рока та надлежност обавља ефикасно и квалитетно од стране јединица локалне самоуправе.

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

Предложена промена утицаће позитивно на физичка лица која нису обвезници пореза на додату вредност између којих се врши пренос права својине на употребљаваним моторним возилима, тако што ће им омогућити да, уз значајну уштеду времена и трошкова који у вези с тим произлазе, плате порез чији је износ унапред познат и изврше промену саобраћајне дозволе на купца. Предложена промена утицаће и на смањење обима посла Пореске управе у том делу и омогућити ефикаснији рад пореског ургана у оним случајевима за које се порез на пренос права својине на возилима и даље утврђује решењем.

Прецизирање појединих законских решења и усаглашавање са другим прописима у функцији је повећања правне сигурности обвезника.

6) 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 којим би се могла остварити предложена промена.

7) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Имајући у виду да су предложена решења законска материја, нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без доношења закона.

Уређивањем ове материје законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује транспарентност у вођењу пореске политике. Наиме, закон ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој пореско-правној ситуацији, чиме се постиже транспарентност у његовој примени.

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

Недоношењем овог закона порески обвезници би и даље вршили промену саобраћајне дозволе након подношења пореске пријаве, доношења и достављања обвезнику решења о утврђивању пореза и након плаћања пореза, што захтева ангажовање њиховог времена и узрокује одговарајуће трошкове. Иако се те уштеде, како за лица која су учесници у промету, тако и за Пореску управу, не могу сагледати у квантитативном смислу, неспорно је да недоношење предложених мера и даље изускује одговарајуће трошкове.

9) *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)?*

Не располажемо искуствима других држава.

2. Кључна питања за утврђивање циљева

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

Промену није неопходно извршити, али је она целисходна имајући у виду да се увођењем самоопорезивања код преноса права својине на употребљаваним моторним возилима који се врши између физичких лица која нису обвезници пореза на додату вредност, постиже временска уштеда, а самим тим и смањење трошкова који у вези са тим произлазе. Уједно се врши растерећење пореског органа, па му се омогућава да утврђивање пореза у случајевима када се то и даље врши решењем, чини ефикасније.

Усаглашавање законских решења са другим законима и прецизирање појединих законских решења врши се у циљу повећања правне сигурности обвезника, што је свакако целисходна и потребна промена.

2) *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).*

Промене које се желе постићи доношењем овог закона је смањење администрирања код преноса права својине на употребљаваним моторним возилима.

Одлагањем преношења надлежности за утврђивање пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права, са Пореске управе на јединице локалне самоуправе, жели се обезбедити довољно времена за остварење свих мера које треба да омогуће да јединице локалне самоуправе ту надлежност ефикасно обављају од 1. јануара 2023. године.

Прецизирање појединих законских решења и усаглашавање са другим прописима требало би да допринесе повећању правне сигурности и смањи потребу за давањем тумачења у њиховој примени.

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

Предложена законска решења усаглашена су са постојећим правним оквиром. Она нису садржана у важећим документима јавних политика, па у том смислу није потребно вршити усаглашавање.

4) *На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања опитих односно посебних циљева?*

Имајући у виду циљ овог закона, показатељ учинка представља смањење административних процедура у поступку преноса права својине на моторним возилима који се врши између физичких лица која нису обвезници пореза на додату вредност, чиме се стварају услови да порески орган ефикасније поступа у случајевима у којима се тај порез утврђује решењем.

3. 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, водећи рачуна да би њеним задржавањем у примени поступак од преноса права својине на моторним возилима до промене саобраћајне дозволе и даље трајао дуго, што производи одговарајуће трошкове за пореског обвезника. Та опција није разматрана ни у погледу рока за преношење надлежности за утврђивање, наплату и контролу пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права на јединице локалне самоуправе, зато што нису остварене све претпоставке да би се та надлежност ефикасно остваривала од 1. јануара 2022. године.

Не постоје алтернативне мере за остварење циља, имајући у виду да су предложена решења законска материја, тако да нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без доношења закона.

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

Измена регулаторног оквира је основни услов који је потребно да буде испуњен како би се омогућило стварање адекватне подршке за постизање жељених циљева.

Не постоје друге опције за постизање жељене промене, имајући у виду да је неопходна измена регулаторног оквира с обзиром на то да су предложена решења законска материја.

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

Предложена решења не садрже рестриктивне мере. Чињеница да се њима смањује администрирање и омогућава временска и трошкова уштеда физичким лицима – учесницима у промету моторних возила чини подстицајну меру за остварење циља.

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

Предложеним законским решењима не уводе се организационе, управљачке и институционалне промене.

5) *Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?*

Информисање пореских обвезника представља важну меру коју је потребно предузети ради остваривања предложених циљева.

6) *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?*

Заинтересоване стране су указале на административне проблеме везане за плаћање пореза и промену саобраћајне дозволе. Имајући у виду да су предложена решења законска материја, нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без измене закона.

7) *Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?*

Надлежни органи имају капацитет за спровођење изабраних законских решења.

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

Предложени модел омогућава временску и трошковну уштеду код преноса права својине на употребљаваним моторним возилима који се врши између физичких лица која нису обвезници пореза на додату вредност. На овај начин ће се наведеним пореским обвезницима омогућити да истог дана кад врше пренос права својине на употребљаваном моиторном возилу плате порез (чији износ унапред могу да обрачунају) На тај начин се постиже жељена промена и остварење циља.

4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката

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

Имајући у виду циљ овог закона, прописана решења могу имати позитивне ефекте на јавне приходе, с обзиром на то да ће се порез на пренос апсолутних права чије утврђивање ће се вршити самоопорезивањем плаћати у краћем року од досадашњег (како би се обезбедила промена саобраћајне дозволе истог дана).

Предложена решења ће имати позитиван ефекат на јавне расходе јер ће се утврђивање пореза вршити без обраћања пореском органу, што би требало да смањи трошкове (не само обвезника, већ и) пореског органа при утврђивању пореза (пријем и обрада пореске пријаве, коришћење одговарајуће базе података о вредности возила за коју су до сада издвајана значајна средства, доношење и достављање решења, евентуална принудна наплата пореза...). Такође, смањење обима посла пореског органа по овом основу, требало би да омогући већу ангажованост пореског органа у односу на контролу и наплату пореза по другим основима, што би у целости требало да допринесе позитивном ефекту на јавне приходе, независно од тога што се код сачињавања формуле за утврђивање вредности возила настојало да ефекат овог законског решења у целости буде фискално неутралан.

2) *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 средства у буџету Републике Србије.

3) *Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?*

Спровођење изабране опције неће утицати на међународне финансијске обавезе.

4) *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?*

Предложене промене не би требале да доведу до трошкова.

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?*

Не очекују се расходи других институција спровођењем предложених решења, осим по основу плаћања пореза на пренос права трајног коришћења паркинг места у отвореном стамбеном блоку и стамбеном комплексу.

5. 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?*

Изабрана опција која се односи на опорезивање преноса права својине на моторним возилима не би требало да створи трошкове привредним субјектима, већ да физичким лицима која нису обвезници пореза на додату вредност а која учествују у промету моторних возила обезбеди предвидљивост износа пореске обавезе, временску уштеду и смањење трошкова у вези са реализацијом тог промета.

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?*

Изабрана опција не утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту.

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

Изабрани модел нема утицаја на услове конкуренције.

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

Изабрана опција нема утицаја на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација.

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

Изабрана опција нема утицаја на друштвено богатство и његову расподелу.

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

Изабрана опција нема утицаја на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца.

6. Кључна питања за анализу ефеката на друштво (Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?).

Уместо утврђивања пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права код преноса права својине на употребљаваним моторним возилима на основицу коју чини тржишна вредност возила коју у сваком конкретном случају утврђује порески орган решењем, након чега се врши плаћање пореза и промена саобраћајне дозволе, предложено решење би требало да омогући смањење и материјалних и нематеријалних трошкова. Користи од предложеног решења очекују се у виду смањења материјалних трошкова због предложеног смањења административног поступка (без обраћања пореском органу), како за обвезника тако и за порески орган. Смањење нематеријалних трошкова очекује се у виду скраћења временског периода од закључења уговора о преносу права својине на моторном возилу до промене саобраћајне дозволе, у ком периоду је до сада продавац купцу најчешће издавао овлашћење за коришћење возила, а купац користио возило у својини продавца, што је могло да доведе и до негативних последица по продавца у случају саобраћајних прекршаја од стране купца.

Одлагање преношења надлежности за утврђивање пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права, са Пореске управе на јединице локалне самоуправе, неће проузроковати трошкове.

7. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

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

Предложеним решењема не уводе се организационе, управљачке и институционалне промене.

Промена која се састоји у преношењу надлежности за утврђивање пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права, са Пореске управе на јединице локалне самоуправе, која је прописана у 2020. години а коју је требало спровести од 1. јануара 2022. године, одлаже се до 1. јануара 2023. године.

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?*

Постојећа јавна управа има капацитет за спровођење предложених мера.

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 предложених мера није потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, нити било ког другог субјекта.

За преношење надлежности за утврђивање пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права, са Пореске управе на јединице локалне самоуправе, потребно је преузети предмете, информациони систем и архиву, опрему и средства за вршење надлежности у тим областима и запослене који обављају те послове, што је разлог за одлагање те активности до 31. децембра 2022. године.

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

Изабрани модел је у сагласности са са важећим прописима.

5) *Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност? Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?*

Изабрана опција не утиче на владавину права и безбедност, нити на одговорност и транспарентност рада јавне управе.

6) *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?*

Изабране опције ће се спровести у законом предложеним роковима.

8. 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)?*

Потреба за поједностављењем и скраћењем поступка који претходи промени саобраћајне дозволе предмет је континуираног интересовања заинтересованих лица. С тим у вези, спровођење изабране опције представља приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду.

Изабрана опција којом се надлежност за утврђивање, наплату и контролу пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права уређена је Законом, при чему се овим законом само одлаже почетак примене тог законског решења како би се извршиле све радње које представљају претпоставке за квалитетно и ефикасно остварење жељеног циља.

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?

За спровођење изабраних опција није потребно обезбедити финансијска средства, нити спровести поступак јавне набавке.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не постоје уочени ризици у вези спровођења изабраних опција.

9. Информације о спроведеним консултацијама у току израде Нацрта закона:

Овај закон због свог садржаја, односно природе, није био предмет консултација у складу са чланом 44. став 2. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19).