

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 97. тач. 6. и 15. Устава Републике Србије, према којима Република Србија уређује и обезбеђује, између 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*

Основни разлози за доношење овог закона, проблеми које би овај закон требало да реши, односно циљеви који се овим законом постижу су усаглашавање са другим законима Републике Србије у контексту обезбеђивања несметане примене закона којим се уређује порез на додату вредност (у даљем тексту: ЗПДВ), усаглашавање са прописима Европске уније који уређују област опорезивања потрошње ПДВ, пре свега са Директивом Савета 2006/112/ЕЗ о заједничком систему пореза на додату вредност (у даљем тексту: прописи ЕУ), поспешивање привредне активности, као и унапређење пословног амбијента одређених учесника на тржишту Републике Србије.

У циљу усаглашавања са Законом о електронском фактурисању („Службени гласник Републике Србије”, бр. 44/21 и 129/21 – у даљем тексту: ЗЕФ) у смислу обезбеђивања несметане примене ЗПДВ по питању права на одбитак претходног пореза обвезника ПДВ – примаоца електронске фактуре и, истовремено, задржавања усклађености са чланом 167. Директиве Савета 2006/112/ЕЗ, предлаже се да у случају када је рачун (електронска фактура), на основу којег се може остварити право на одбитак претходног пореза, издат најкасније до истека рока за предају пореске пријаве за порески период у којем је настала пореска обавеза (обавеза обрачунавања ПДВ) у складу са ЗПДВ, обвезник може да оствари право на одбитак претходног пореза најраније за порески период у којем је пореска обавеза настала. Примера ради, ако је промет услуга извршен дана 31. јануара 2023. године, а електронска фактура издата дана 3. фебруара 2023. године, обвезник ПДВ за којег је порески период календарски месец, што значи да је тај обвезник ПДВ дужан да поднесе пореску пријаву за порески период јануар 2023. године најкасније 15. фебруара 2023. године, могао би најраније да оствари право на одбитак претходног пореза за порески период јануар 2023. године, независно од тога што је електронска фактура издата у следећем пореском периоду. Такође, предлаже се да се рачуном на основу којег се може остварити право на одбитак претходног пореза сматра електронска фактура која је прихваћена, односно за коју се сматра да је прихваћена у складу са ЗЕФ, што има за циљ отклањање евентуалних недоумица у вези са правом на одбитак претходног пореза на основу тих рачуна – електронских фактура.

Поред тога, предлаже се да се услов за остваривање права на рефундацију ПДВ купца првог стана, који се односи на својину, односно сусвојину купца првог стана на стану у Републици Србији у периоду од 1. јула 2006. године до дана овере уговора о купопродаји на основу којег стиче први стан, у смислу да у овом периоду није имао својину, односно сусвојину на стану, усклади са Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС”, бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20) тако што би се овај услов односио и на заједничку својину.

Најзначајнија решења предложена у циљу даљег усаглашавања са прописима ЕУ односе се на прописивање посебне пореске основице за промет добара и услуга који се врши између лица која се сматрају повезаним лицима (код којег стицалац нема право на одбитак претходног пореза у потпуности), пореске основице за промет добара и услуга који се врши у замену за вишенаменски вредносни ваучер и дефинисање тржишне вредности добара и услуга у контексту одређивања пореске основице.

Наиме, основицу за промет добара и услуга који се врши уз накнаду чини укупан износ накнаде (у новцу, стварима или услугама) коју обвезник прима или треба да прими за испоручена добра или пружене услуге од примаоца добара или услуга или трећег лица (укључујући субвенције), у коју није укључен ПДВ.

Код промета између лица која се сматрају повезаним лицима догађа се да се накнада определи у износу нижем од тржишне вредности добра или услуге чији се промет врши. Наведено поступање нема ефекат по основу ПДВ ако стицалац има право да обрачунати ПДВ у потпуности одбије као претходни порез. Међутим, ако стицалац нема право да обрачунати ПДВ у потпуности одбије као претходни порез, тада долази до неоправданог умањења прихода по основу ПДВ, с обзиром на то да је ПДВ обрачунат на основицу која није опредељена у складу са тржишним условима. Примера ради, ако малопродајна цена телевизора износи 60.000 динара (основица - 50.000 и ПДВ - 10.000), а обвезник ПДВ – малопродавац прода тај телевизор запосленом по цени од 48.000 динара (основица - 40.000 и ПДВ - 8.000), у том случају долази до умањења основице и обрачунатог ПДВ, а самим тим и до умањења прихода по основу ПДВ у износу од 2.000 динара. С тим у вези, предлаже се да код промета између лица која се сматрају повезаним лицима основицу чини тржишна вредност добра или услуге, без ПДВ, дефинисање тржишне вредности добара и услуга, као и да се тим лицима сматрају повезана лица у складу са законом којим се уређује порез на добит правних лица, лица код којих постоје породичне или друге личне везе, управљачке, власничке, чланске, финансијске или правне везе, укључујући однос између послодавца и запосленог, односно чланова породичног домаћинства.

Када је реч о основици за обрачунавање ПДВ за промет добара, односно услуга у замену за вишенаменски вредносни ваучер (вредносни ваучер код којег у тренутку издавања, између осталог, није познат износ ПДВ који се обрачунава и плаћа за добра и услуге који се могу стећи у замену за тај ваучер) предлаже се да се основицом сматра накнада плаћена за вишенаменски вредносни ваучер, а ако нема информација о тој накнади, да је основица новчана вредност наведена на самом вишенаменском вредносном ваучеру или у повезаној документацији, без ПДВ који се односи на испоручена добра, односно пружене услуге. Наиме, независно од тога што у досадашњој пракси није примећено неразумевање по питању утврђивања основице за обрачунавање ПДВ за промет добара и услуга у замену за вишенаменски вредносни ваучер, предложеним решењем врши се даље усклађивање са прописима ЕУ и отклања свака потенцијална могућност неадекватне примене прописа.

У циљу поспешивања привредне активности у Републици Србији, која се односи на пословање постојећих и формирање нових логистичких центара, чија је превасходна функција да се оптимизује и организује рационално кретање добара и пратећих активности (превоз, складиштење, паковање, утовар, претовар, истовар и др.) како би се постигла што већа ефикасност и смањење трошкова, предлаже се да страна лица немају обавезу да одреде пореског пуномоћника и евидентирају се у систем ПДВ Републике Србије за промет добара која су у поступку царинског складиштења у складу са царинским прописима. С обзиром на то да је наведени промет добара ослобођен ПДВ са правом на одбитак претходног пореза, укидање обавезе одређивања пореског пуномоћника за тај промет не доводи до потенцијалног смањења прихода по основу ПДВ, али доводи до могућег повећања прихода по основу директних пореза – пореза на доходак грађана и пореза на добит правних лица.

У циљу унапређења пословног амбијента учесника на тржишту Републике Србије који врше промет електричне енергије за даљу продају преко преносне мреже, односно промет услуга преузимања електричне енергије у енергетски систем, на који се примењују правила релевантних европских асоцијација оператора преносних система у складу са законом којим се уређује енергетика, предлаже се да промет електричне енергије и промет услуге преузимања електричне енергије настаје даном издавања рачуна.

- *Разматране могућности да се проблеми реше и без доношења овог закона*

Нису разматране могућности да се циљеви које овај закон треба да постигне остваре без његовог доношења, имајући у виду да је реч о елементима система опорезивања који се, сагласно одредби члана 15. ст. 2. и 3. 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, 149/20, 118/21 и 118/21-др. закон) уређују пореским законом. С тим у вези, измене и допуне тих елемената не могу се решити доношењем подзаконских аката, односно предузимањем других мера у оквиру послова државне управе.

- *Зашто је доношење овог закона најбољи начин за решавање проблема*

Доношење овог закона најбољи је начин за решавање проблема, из разлога што је реч о законској материји, коју је једино могуће мењати одговарајућим изменама важећег закона.

Поред тога, уређивањем порескоправне материје овим законом даје се допринос правној сигурности и уједно обезбеђује транспарентност у вођењу пореске политике. Наиме, закон је општи правни акт који се објављује и који ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој порескоправној ситуацији, чиме се постиже транспарентност у његовој примени.

### III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

#### Уз члан 1.

Према постојећем законском решењу, страном лице које у Републици Србији врши промет добара и услуга за који постоји обавеза обрачунавања ПДВ, односно промет добара и услуга за који је прописано пореско ослобођење са правом на одбитак претходног пореза у складу са овим законом дужно је да одреди пореског пуномоћника и да се евидентира за обавезу плаћања ПДВ, независно од износа тог промета у претходних 12 месеци, ако овим законом није друкчије уређено.

Међутим, ако страном лице врши наведени промет искључиво обвезницима ПДВ, односно лицима из члана 9. став 1. овог закона, као и промет услуга превоза путника аутобусима за које се као основица за обрачунавање ПДВ утврђује просечна накнада превоза за сваки појединачни превоз, није дужно да у Републици Србији одреди пореског пуномоћника и да се евидентира за обавезу плаћања ПДВ.

Поред наведеног изузимања од обавезе одређивања пореског пуномоћника и евидентирања за обавезу плаћања ПДВ, овим законом предлаже се изузимање од наведених обавеза и по основу промета добара која су у поступку царинског складиштења у складу са царинским прописима.

### Уз члан 2.

Предлаже се да промет електричне енергије чија се испорука врши преко преносне мреже лицу које је електричну енергију набавило ради даље продаје, на који (промет) се примењују правила релевантних европских асоцијација оператора преносних система у складу са законом којим се уређује енергетика, што значи да је реч о трговини електричне енергије између обвезника ПДВ – оператора преносног система и другог лица са седиштем у иностранству, настаје даном издавања рачуна, а не даном утврђивања стања у циљу обрачуна испоруке.

Наиме, како утврђивање стања електричне енергије у циљу обрачуна испоруке, тј. промета електричне енергије који врши обвезник ПДВ - оператор преносног система (промет на који се не обрачунава ПДВ) и промета који је извршен обвезнику ПДВ - оператору преносног система (за који је обвезник ПДВ – оператор преносног система порески дужник, као прималац, што значи да има обавезу обрачунавања ПДВ), не врши обвезник ПДВ - оператор преносног система, већ друго лице (конкретно централни ентитет - Joint Allocation Office са седиштем у Луксембургу) у складу са правилима релевантних европских асоцијација оператора преносних система, обвезник ПДВ – оператор преносног система на дан утврђивања стања електричне енергије не располаже подацима на основу којих треба да обрачуна ПДВ за промет електричне енергије који му је извршен, у својству пореског дужника – примаоца електричне енергије, већ тим подацима располаже по истеку рока за предају пореске пријаве за порески период у којем је промет извршен. По добијању релевантних података обвезник ПДВ - оператор преносног система врши корекцију обрачуна ПДВ. С тим у вези, предлаже се да се у наведеној ситуацији даном промета електричне енергије сматра дан издавања рачуна за тај промет.

### Уз члан 3.

Предлаже се да се услуга преузимања електричне енергије у енергетски систем на коју се примењују правила релевантних европских асоцијација оператора преносних система у складу са законом којим се уређује енергетика, сматра пруженом даном издавања рачуна, с обзиром на то да обвезник ПДВ - оператор преносног система не располаже подацима о наведеној услузи док те податке не добије од централног ентитета - Joint Allocation Office са седиштем у Луксембургу.

### Уз члан 4.

Предлаже се дефинисање тржишне вредности добара, односно услуга за сврху одређивања основице за обрачунавање ПДВ.

Наиме, према постојећем законском решењу, ако се накнада или део накнаде не остварују у новцу, већ у облику промета добара и услуга, основицом се сматра тржишна вредност тих добара и услуга на дан њихове испоруке у коју није укључен ПДВ. Поред тога, код промета добара или услуга, које чине улог у привредно друштво, основицом се сматра тржишна вредност тих добара и услуга на дан њихове испоруке у коју није укључен ПДВ. С обзиром на то да је тржишна вредност основни елемент за утврђивање основице за обрачунавање ПДВ код наведених промета, потребно је ближе дефинисати шта се сматра тржишном вредношћу добара, односно услуга у различитим ситуацијама (нпр. ако постоје, односно не постоје слична добра или услуге).

У вези са наведеним, предлаже се да се тржишном вредношћу сматра укупни износ који би купац добара, односно прималац услуга платио у тренутку промета добара, односно услуга независном добављачу за промет у Републици Србији. Ако се за конкретна добра, односно услуге не може утврдити тржишна вредност, предлаже се да се тржишна вредност утврђује за слична добра или услуге, а ако се не може утврдити ни за слична добра, односно услуге, да се тржишном вредношћу сматра:

- за промет добара, износ који није нижи од набавне цене тих или сличних добара, а ако је та цена непозната, укупан износ утврђених трошкова у тренутку испоруке;

- за промет услуга, износ који није нижи од укупног износа утврђених трошкова пружања услуге које сноси порески обвезник.

Ближим уређивањем тржишне вредности добара, односно услуга обезбеђује се адекватна примена прописаних законских решења.

#### Уз члан 5.

Вишенаменски вредносни ваучер је вредносни ваучер код којег у тренутку издавања, између осталог, није познат износ ПДВ који се обрачунава и плаћа за добра и услуге који се могу стећи у замену за тај ваучер (нпр. могу се стећи добра чији се промет опорезује по различитим пореским стопама). Приликом преноса вишенаменског вредносног ваучера не долази до настанка обавезе обрачунавања ПДВ, већ до ове обавезе долази када се изврши стварна испорука добара, односно пружање услуга у замену за вишенаменски вредносни ваучер. С тим у вези, предлаже се да је основица за промет добара, односно услуга у замену за вишенаменски вредносни ваучер накнада плаћена за вишенаменски вредносни ваучер, а ако нема информација о тој накнади, да је основица новчана вредност наведена на самом вишенаменском вредносном ваучеру или у повезаној документацији, без ПДВ који се односи на испоручена добра, односно пружене услуге.

Поред тога, предлаже се да код промета добара, односно услуга између лица која се сматрају повезаним лицима у смислу овог закона, основицу чини тржишна вредност добра или услуге, без ПДВ, као и да се тим лицима сматрају повезана лица у складу са законом којим се уређује порез на добит правних лица, лица код којих постоје породичне или друге личне везе, управљачке, власничке, чланске, финансијске или правне везе, укључујући однос између послодавца и запосленог, односно чланова породичног домаћинства дефинисаног ЗПДВ за сврху остваривања права на рефундацију ПДВ купца првог стана.

#### Уз члан 6.

Предлаже се да се рачуном на основу којег се може остварити право на одбитак претходног пореза сматра електронска фактура која је прихваћена, односно за коју се сматра да је прихваћена у складу са ЗЕФ, као и да у случају када је рачун (електронска фактура), на основу којег се може остварити право на одбитак претходног пореза, издат најкасније до истека рока за предају пореске пријаве за порески период у којем је настала пореска обавеза (обавеза обрачунавања ПДВ) у складу са ЗПДВ, обвезник ПДВ може да оствари право на одбитак претходног пореза најраније за порески период у којем је пореска обавеза настала. Примера ради, ако је промет услуга извршен дана 31. јануара 2023. године, а електронска фактура издата дана 3. фебруара 2023. године, обвезник ПДВ за којег је порески период календарски месец, што значи да је тај обвезник ПДВ дужан да поднесе пореску пријаву за порески период јануар 2023. године најкасније 15. фебруара 2023. године, могао би најраније да оствари право на одбитак претходног пореза за порески период јануар 2023. године, независно од тога што је електронска фактура издата у следећем пореском периоду, уз претпоставку да су испуњени сви прописани услови.

#### Уз члан 7.

Према постојећем законском решењу, обвезник је дужан да у писаној форми достави одређена обавештења пореском органу. Реч је о обавештењу које се односи на измену података из евиденционе пријаве који су од значаја за обрачунавање и плаћање ПДВ (подаци о идентификацији подносиоца евиденционе пријаве, износу укупног промета, без ПДВ, и подаци о пореском пуномоћнику), обавештењу о лицу које није

евидентирано за обавезу плаћања ПДВ, а које му је од 1. јануара до истека последњег пореског периода календарске године, односно последњег пореског периода у Републици Србији извршило промет секундарних сировина и услуга које су непосредно повезане са тим добрима и износу тог промета, као и обавештењу о пољопривреднику који није евидентиран за обавезу плаћања ПДВ, а који му је од 1. јануара до истека последњег пореског периода календарске године, односно последњег пореског периода извршио промет пољопривредних и шумских производа и пољопривредних услуга и износу тог промета.

У вези са наведеним, предлаже се да се обавештења достављају пореском органу у електронском облику.

#### Уз члан 8.

Према постојећем законском решењу, купац првог стана може да оствари рефундацију ПДВ по основу куповине првог стана под одређеним условима. Један од услова је да од 1. јула 2006. године до дана овере уговора о купопродаји на основу којег стиче први стан није имао у својини, односно сусвојини стан на територији Републике. Право на рефундацију ПДВ може се остварити за стан чија површина за купца првог стана износи до 40 m<sup>2</sup>, а за чланове његовог породичног домаћинства до 15 m<sup>2</sup> по сваком члану који није имао у својини, односно сусвојини стан на територији Републике Србије од 1. јула 2006. године до дана овере уговора о купопродаји, а за власнички удео на стану до површине сразмерне власничком уделу у односу на површину до 40 m<sup>2</sup>, односно до 15 m<sup>2</sup>.

С обзиром на то да се, у складу са Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС”, бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20), право својине на непокретности уписује као својина, сусвојина и заједничка својина, предлаже се усклађивање услова за остваривање права на рефундацију ПДВ купца првог стана са тим законом.

#### Уз члан 9.

Предлаже се да овај закон ступи на снагу 1. јануара 2023. године.

### IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

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

### 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, овим законом битно се 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.

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