

## I. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 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.*

Прате се показатељи (приходи од пореза на додату вредност, број евидентираних прекршаја у области фискализације, број обављених надзора, број фискализација и дефискализација у току године, итд.), чије је кретање основа за анализу одвијања процеса евидентирања промета на мало преко електронског фискалног уређаја, за утврђивање проблема наплате пореза насталих током примене Закона о фискализацији, као и њихове стварне величине, узрока и последица. Осим тога, ови показатељи представљају услов за процену индикатора као што су учешће сиве економије у БДП Републике Србије и удео ПДВ јаза у БДП, чије је праћење предвиђено Националним програмом за сузбијање сиве економије са Акционим планом за његово спровођење период 2019–2020. године („Службени гласник РС”, број 27/19).

Мера унапређење система фискализације и проширења обухвата фискализације предвиђена је Националним програмом за сузбијање сиве економије са Акционим планом за спровођење националног програма за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године („Службени гласник РС”, број 27/19). С тим у вези, Закон о фискализацији чије је основно начело - свеобухватна фискализација, као и имплементација нових техничких решења омогућавају Пореској управи да поједностави систем контроле уз много веће могућности за адекватну анализу ризика постојања пореске евазије код обвезника фискализације и повећање обухвата канцеларијске контроле, што ће у великој мери повећати ефикасности рада Пореске управе и смањити степен активности код самог пореског обвезника, што ће и на страни пореског обвезника умањити трошкове и активности које нису директно везане за њихово пословање. Како је свеобухватна фискализација основни принцип и начело новог модела фискализације, изменама Закона о фискализацији омогућава се отклањање одређених нејасноћа, ефикаснија пореска контрола појединих обвезника фискализације, даље унапређење услова за имплементацију техничких решења за евидентирање промета на мало преко електронског фискалног уређаја, као и прецизирање појединих одредаба наведеног закона.

У периоду 05.05-14.11.2022. године укупно је планирано и извршено 12.847 провера евидентирања промета, и то:

- извршено је 9.136 контрола: у 6.057 контрола нису утврђене неправилности, мере привремене забране обављања делатности, због неиздавања електронског фискалног рачуна, изречене су у 3.079 објеката (33,70%).

- Извршено је и 3.711 провера у објектима, који у моменту контроле нису обављали делатност или нису били на адреси пријављеној Пореској управи.

Пореским обвезницима који у моменту контроле нису затечени на адреси, пријављеној Пореској управи, упућено је 2.286 позива, а покренути су поступци привременог одузимања ПИБ код 1.208 обвезника. Остали поступци су у току.

Обвезници, који у моменту контроле нису обављали делатност, биће предмет накнадне контроле.

Пореска управа у периоду 01.01.-31.10.2022. године поднела 1002 захтева за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане Законом о фискализацији.

	10.05.2022.	13.09.2022.	31.10.2022.
Број обвезника у бази (пријавили локације)	142 999	150.535	153.428
Број обвезника који су одјавили делатност	1 189	3.068	3.968
Број пријављених локација	214 062	228.081	233.901
Број активних локација које нису одјављење	207 883	217.268	217.507
ПИБови који нису поднели ни један захтев за БЕ	11 380	9.773	7.785
ПИБови који су издали најмање један рачун било које врсте	103 003	132.553	134.753
ПИБови који су угашени, а издали су најмање један рачун	59	1.067	1.770
Број ПИБова који имају макар један активан БЕ али нису издали ни један рачун	8 462	3.562	2.904
ПИБови који су преузели БЕ али нису издали ни један рачун	16 939	3.324	2.973

У претходно датом упоредном извештају о фискализацији прате се сви основни показатељи увођења обвезника у систем фискализације, као и обвезника који престају да раде било у објектима било да се дерегиструју у АПР.

*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 ефикаснију пореску контролу појединих обвезника фискализације, даље унапређење услова за имплементацију техничких решења за евидентирање промета на мало преко електронског фискалног уређаја, као и прецизирање појединих одредаба наведеног закона је Национални програм за сузбијање сиве економије и Закон о фискализацији („Службени гласник РС”, бр. 153/20 и 96/21).

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

Заинтересоване стране (привредни субјекти) указале су на проблеме у вези са евидентирањем промета на мало преко електронског фискалног уређаја, те је након детаљне

анализе овим законом предложено да се прецизирају одредбе које се односе на појашњење института промета добра и услуга на мало (промет на мало) и примљених аванса за промет на мало, када се промет добара и пружање услуга врши правном лицу, односно обвезнику пореза на приходе од самосталне делатности у смислу закона којим се уређује порез на доходак грађана, изван малопродајног објекта. Такође, предлаже се прецизирање одредбе која се односи на малопродајни објекат када се ради о промету на мало преко интернета путем даљинске трговине, тако ште се појашњава да се малопродајним објектом сматра седиште обвезника фискализације који врши промет на мало преко интернета путем даљинске трговине. Прецизирањем одредбе која се односи на садржај фискалног рачуна врши се даље унапређење техничких решења за евидентирање промета на мало преко електронског фискалног уређаја. Када се ради о обвезницима фискализације који само повремено врше промет на мало, и то промет сопствених коришћених покретних материјалних средстава (основна средства) у циљу смањења трошкова у вези са коришћењем електронског фискалног уређаја, даје се могућност да наведени обвезници фискализације могу да у том случају користе за евидентирање промета на мало електронски фискални уређај који користи процесор фискалних рачуна у Систему за управљање фискализацијом који омогућава издавање фискалних рачуна искључиво кроз сталну интернет везу у реалном времену.

Поред тога, предложеним законским решењем омогућава се стварање правног основа Пореској управи за ефикаснију пореску контролу обвезника фискализације којима је привремено одузет ПИБ, као и обвезника фискализације који делатност обављају за време трајања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности), чиме се стварају услови за сузбијање сиве економије, ефикаснију контролу и бољу наплату пореза.

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

Предложеним законским решењем прецизирају се одредбе које се односе на појашњење института промета добра и услуга на мало (промет на мало) и примљених аванса за промет на мало, када се промет добара и пружање услуга врши правном лицу, односно обвезнику пореза на приходе од самосталне делатности у смислу закона којим се уређује порез на доходак грађана, изван малопродајног објекта. Такође, предлаже се прецизирање одредбе која се односи на малопродајни објекат када се ради о промету на мало преко интернета путем даљинске трговине, тако ште се појашњава да се малопродајним објектом сматра седиште обвезника фискализације који врши промет на мало преко интернета путем даљинске трговине. Прецизирањем одредбе која се односи на садржај фискалног рачуна врши се даље унапређење техничких решења за евидентирање промета на мало преко електронског фискалног уређаја. Када се ради о обвезницима фискализације који само повремено врше промет на мало, и то прометом сопствених коришћених покретних материјалних средстава (основна средства) у циљу смањења трошкова у вези са коришћењем електронског фискалног уређаја, даје се могућност да наведени обвезници фискализације могу да у наведеном случају користе за евидентирање промета на мало електронски фискални уређај који користи процесор фискалних рачуна у Систему за управљање фискализацијом који омогућава издавање фискалних рачуна искључиво кроз сталну интернет везу у реалном времену.

Поред тога, овим законом омогућава се Пореској управи ефикаснија пореска контрола обвезника фискализације којима је привремено одузет ПИБ, као и обвезника фискализације који делатност обављају за време трајања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности), чиме се стварају услови за сузбијање сиве економије, ефикаснију контролу и бољу наплату пореза.

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

Циљне групе су привредни субјекти који делатност обављају за време трајања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности), привредни субјекти који само повремено врше промет на мало, и то промет сопствених коришћених покретних материјалних средстава (основна средства), привредни субјекти који промет на мало обављају преко интернета путем даљинске трговине и привредни субјекти који промет на мало врше правном лицу, односно обвезнику пореза на приходе од самосталне делатности у смислу закона којим се уређује порез на доходак грађана, изван малопродајног објекта.

*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 промена предложена овим законом.

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

Имајући у виду да су предложена решења нормативна 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 је правни акт који ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој пореско-правној ситуацији, чиме се постиже транспарентност у њеној примени.

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, 149/20, 118/21 и 118/21- др. закон) 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.

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

Недоношењем овог закона привредни субјекти који промет на мало обављају преко интернета путем даљинске трговине, привредни субјекти који промет на мало врше правном лицу, односно обвезнику пореза на приходе од самосталне делатности у смислу закона којим се уређује порез на доходак грађана, изван малопродајног објекта, као и привредни субјекти који само повремено врше промет на мало, и то промет сопствених коришћених покретних материјалних средстава (основна средства), дошли би у ситуацију која их може довести до непотребног повећавања административних трошкова.

Поред тога, недоношење овог закона отежало би боље стварање услова за сузбијање сиве економије, ефикаснију контролу и бољу наплату пореза, код привредних субјеката који делатност обављају за време трајања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности), као и привредних субјеката којима је привремено одузет ПИБ.

*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)?*

## **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).*

Неопходно је решити наведену промену у циљу избегавања непотребног повећавања административних трошкова, као и стварања услова за сузбијање сиве економије, ефикаснију контролу и бољу наплату пореза.

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

Промене које се желе постићи доношењем овог закона су стварање оптималних услова за пословање привредних субјеката.

*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?*

Доношење овог закона усклађено је са постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе у смислу сузбијања сиве економије и ефикасније наплате пореза.

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

Посебан циљ показатеља учинка јесте смањење административних трошкова привредних субјеката, ефикаснија пореска контрола, сузбијање сиве економије и боља наплата пореза.

### 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 недоношењем овог закона поједини привредни субјекти били стављени у положај који се огледа кроз повећање трошкова и непотребног администрирања.

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

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

/

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

Овим законом не уводе се организационе, управљачке и институционалне промене.

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

Информисање привредних субјеката представља важну меру коју је потребно предузети ради остваривања оптималних резултата овог закона.

- 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?*

Имајући у виду да су предложена решења нормативна материја, нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без доношења овог закона, односно без интервенције надлежног пореског органа.

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

Постоје административни капацитети Пореске управе.

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?*

Предложене измене овог закона омогућиће да се постигне жељена промена у смислу смањења трошкова и непотребног администрирања код појединих привредних субјекта, као и ефикаснија контрола од стране пореског органа и боља наплата пореза.

#### **4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

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

Предложено измене прописане овим законом имају за циљ повећање јавних прихода. Приходи од ПДВ

У овом тренутку (без дуже временске серије) је немогуће изаћи са конкретним израчунавањем ПДВ, с обзиром на чињеницу да је фискализација спроведена код свих пореских обвезника који промет добара и услуга врше у малопродајним објектима, без обзира да ли су у ПДВ систему или не. Висина прихода од ПДВ не зависи само од малопродаје и тек са увођењем еФактура у В2В однос и подацима из еФискализације ће моћи да се измери стопа поштовања прописа у ПДВ.

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?*

/

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?*

/

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?*

## 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?

Предложена законска решења неће створити додатне трошкове за привреду. Поред тога, процењује се да ће спровођење предложених измена имати за последицу смањење трошкова и административног оптерећења поштовања прописа за привреду, као и ефикаснију наплату јавних прихода.

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?

Очекује се да ће смањење административног оптерећења посредно утицати на ценовну конкурентност привредних субјеката.

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

Предметни закон 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?

Што се тиче одредбе која се односи на садржај фискалног рачуна и вредности промета по пореским стопама, обавештавамо вас да је реч о усаглашавању са већ имплементираним решењем у свим компонентама Електронских фискалних уређаја и неће довести до нових сертификација и трошкова за пореске обвезнике и произвођаче ЕФУ.

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?

Ефекти на радну снагу се огледају у томе што ће олакшати пословање кроз непотребно администрирање.

## 6. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

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



Предметним законом не уводе се организационе, управљачке и 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?*

Постојећа јавна управа има капацитета за спровођење изабране опције. Размена података са системом еФактура је предвиђена тим пројектом и у овом моменту је немогуће проценити да ли ће бити потребни додатни технички и људски капацитети на страни ПУ, док се не стекну технички услови и донесе Правилник.

- 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 изабране опције није потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа нити било ког другог субјекта.

- 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.

- 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 омогућава транспарентност рада јавне управе имајући у виду да се истом утиче на сузбијање сиве економије кроз основни циљ који се огледа у свеобухватној фискализацији, као и жељених промена у смислу смањења трошкова и непотребног администрирања код појединих привредних субјекта.

- 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?*

/

## **7. 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)?*

За спровођење изабране опције обезбеђена је подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група. Потреба за прописивањем одређених мера предмет је континуираног интересовања заинтересованих лица. С тим у вези, спровођење изабране опције представља приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду.

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?*

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

### **Информације о спроведеним консултацијама:**

У раду на Нацрту овог закона активно су учествовали представници Министарства финансија, Пореске управе, као и друге заинтересоване стране.

Поред тога, а сагласно Закону о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), Министарство финансија као предлагач закона, објавило је на својој интернет страници дана 7. новембра 2022. године Нацрт закона о изменама и допунама Закона о фискализацији и упутило јавни позив за учешће јавности у процесу консултација у вези са Нацртом закона о изменама и допунама Закона о фискализацији, на којима су заинтересоване стране имале могућност да до 14. новембра 2022. године, Министарству финансија, електронским путем, доставе евентуалне примедбе и сугестије у вези са наведеним Нацртом закона.

Министарство финансија ће координирати активности са надлежним органима, и то првенствено са Пореском управом у смислу обезбеђивања техничких и других неопходних услова, како би се омогућила правилна примена закона у целини.

С обзиром на то да је примена овог закона условљена изменама одговарајућих подзаконских аката Министарства финансија и других органа и институција надлежних за спровођење овог закона, претпоставка за његову примену јесте измена истих 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.

С обзиром на то, да су предложене измене неопходне у погледу примене Закона о фискализацији и подзаконских аката који уређују ову област, извршене су консултације са Пореском управом, као релевантним органом државне управе од које је добијено позитивно мишљење.

Одредбама члана 41. став 3. Закона о планском систему Републике Србије („Службени лист 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.

Указујемо да током поступка доношења, Нацрт закона због свог садржаја, односно природе предложених измена и допуна, није био предмет других 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 лист РС”, број 8/19).

Предложеним законским решењима уређују се нови административни поступци сагласно Закону о Регистру административних поступака („Службени гласник РС”, број 44/21).