



Република Србија

ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и
анализу ефеката прописа

Број: 011-00-00020/2013-02

Београд, Булевар краља Александра 15/V

Датум: 18. април 2013. године

Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о томе да ли приложена анализа ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији садржи анализу ефеката у складу са чланом 40. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 37/2011).

У складу са чланом 40. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 37/2011) даје се

МИШЉЕЊЕ

Приложена анализа ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство финансија и привреде под бројем: 011-00-373/2013-04, од 08.04.2013. године, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чланом 40. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Министарство финансија и привреде доставило је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем и Анализом ефеката закона.

У Анализи ефеката закона, обрађивач прописа је одговорио на сва питања формулисана у складу са чланом 40. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 37/2011), те је тиме испунио своју обавезу у формалном смислу. Канцеларија сматра да су одговори на поједина питања могли бити свеобухватнији, те позива обрађивача прописа да убудуће израђује детаљније анализе ефеката прописа.

ПРИМЕДБЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ДОСТАВЉЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА

Приликом одговора на питање *на кога ће и како највероватније утицати решења у Закону*, обрађивач прописа је, између осталог, навео да ће предложена законска решења имати позитиван утицај на све исплатиоце прихода који су дужни да обустављају, обрачунавају и плаћају порезе и доприносе по одбитку, као и на Пореску управу чији ће се трошкови утврђивања, контроле и наплате пореза по одбитку смањити.

У одговору на ово питање, обрађивач прописа је требало детаљније да образложи поједина законска решења, а нарочито члан 3. Нацрта закона који предвиђа да Пореска управа може квартално, са пресеком стања на последњи дан у последњем месецу квартала, да на веб сајту Пореске управе објави обавештење о износу пореског дуга пореских обвезника, чиме обавеза чувања службене тајне није повређена. Наиме, остаје нејасно зашто је обрађивач прописа предвидео промену овог решења, те уместо обавезе Пореске управе да на свом веб сајту објављује сва обавештења о износу пореског дуга свих пореских обвезника, предложио да Пореска управа може квартално да објављује обавештења о износу пореског дуга пореских обвезника.

Канцеларија констатује да је обрађивач прописа могао да образложи разлоге из којих се определио за ову законску промену, као и критеријуме на основу којих ће одређивати за које пореске обвезнике треба, а за које не треба објавити наведене податке. Такође, Канцеларија је мишљења да овакво законско решење може бити у супротности са начелом транспарентности, као и да оставља дискреционо право Пореској управи да одлучује о сваком појединачном случају, односно које податке ће објављивати на веб сајту.

Члан 11. Нацрта закона, између осталог, предвиђа да поднету пореску пријаву порески обвезник може да измени највише два пута подношењем измењене пореске пријаве.

Канцеларија констатује да су, у односу на важећи текст члана 40. став 3. Закона, избачене речи "за исти порески период", те постављамо питање зашто се обрађивач прописа одлучио за горе наведену формулацију. Такође, постављамо питање да ли је разматрана опција да се задржи важећа формулација, имајући у виду да предложено законско решење може имати потенцијалне негативне ефекте по поступање у пракси.

У анализи ефеката Нацрта закона обрађивач прописа је навео да кључне измене овог закона, пре свега одредбе које регулишу појединачну пореску пријаву, као најважнији ефекат имају смањење трошкова поштовања и администрирања пореских закона који прописују плаћање пореза и доприноса по одбитку. Спровођење ових измена захтева осавремењивање информационог система који користи Пореска управа, односно стварање новог интегрисаног информационог система. Обрађивач прописа је навео и да ће овај систем олакшати обвезницима извршавање законом прописаних пореских обавеза у делу који се односи на подношење пореских пријава електронским путем, те битно унапредити управљање функцијама контроле и наплате. Даље, наведено је да се изградњом Е-портала и комуникационе мреже, између осталог, стварају услови за електронску размену података са другим државним органима, а обвезницима непосредан електронски увид у стање обавеза и њиховог плаћања, односно пореског стања обвезника. Обрађивач прописа је изнео и процену да ће уштеда административних трошкова за обвезнике бити већа од 1,5 милијарди динара. Такође, приликом одговора на питање *да ли су позитивне последице доношења Закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити*, обрађивач прописа је само одговорио да примена предложених измена води смањењу трошкова, како је образложено у претходним тачкама, те да је његово доношење оправдано.

Канцеларија поздравља намеру обрађивача прописа да поједностави и појефтини постојећу административну процедуру плаћања пореза и доприноса по одбитку. Међутим, Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа зашто није у анализи ефеката Нацрта закона представио потенцијалне трошкове оваквог законског решења. Наиме, обрађивач прописа је у Образложењу навео да за спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије, јер су она већ предвиђена у оквиру раздела Пореске управе. Стога, остаје нејасно колика финансијска средства су потребна за осавремењивање информационог система који користи Пореска управа, односно стварање новог интегрисаног информационог система, као и да ли ће за стварање и примену овог система бити неопходна средства из буџета. Такође остаје нејасно на основу којих критеријума је обрађивач прописа дошао до наведеног податка да је уштеда административних трошкова за обвезнике већа од 1,5 милијарди динара. Подсећамо обрађивача прописа да је требало у анализи ефеката детаљније да представи садашњу ситуацију и кључне очекиване позитивне и негативне ефекте, како би могло прецизније да се сагледа да ли позитивни ефекти закона оправдавају његове трошкове.

Члан 16. став 2. Нацрта закона прописује да се на износ више плаћеног пореза и споредних пореских давања, осим камате, камата обрачунава по истеку рока од 30 дана од дана пријема захтева за повраћај.

Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа да ли је разматрао могућност скраћења рока од 30 дана за обрачун камата по пријему захтева за повраћај, имајући у виду да је циљ законских промена управо скраћивање процедура кроз осавремењивање информационог система који користи Пореска управа, а са друге стране смањење трошкова за привреду. Такође, остаје нејасно из којих разлога се обрађивач прописа није

определио да члан 129. став 2. важећег закона, који прописује да Пореска управа доноси решење из става 1. овог члана у року од 60 дана од дана достављања записника, односно допунског записника о теренској контроли, измени скраћивањем наведеног рока од 60 дана. Канцеларија је мишљења да би се скраћењем наведеног рока допринело ефикасности поступања Пореске управе и прикупљања прихода, посебно имајући у виду да решење пореске управе у овим случајевима има садржину записника о контроли.

Најзад, члан 9. став 2. Нацрта закона пописује да се, ако се порески акти достављају поштом, порески акт сматра достављеним по истеку рока од 15 дана од дана предаје пореског акта пошти на достављање.

Мишљења смо да овакво законско решење може имати потенцијалне негативне ефекте, јер се поставља питање шта уколико је порески обвезник оправдано спречен, или се писмено загуби у пошти, те се на тај начин битно повреди право пореског обвезника на примерен рок за поступање. Такође, други закони који уређују достављање не познају овакво законско решење, те је обрађивач прописа био дужан да образложи разлоге због којих се одлучио на овакво решење, те детаљно образложи и потенцијалне позитивне и негативне ефекте.

На питање *какве трошкове ће примена Закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)*, обрађивач прописа је одговорио да предложене измене немају утицај на грађане, док ће се административни трошкови привреди смањити.

Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа да је требало детаљније да образложи овакву тврдњу предочавајући у анализи ефеката прописа квалитативне и квантитативне податке како би аргументовао овакву тврдњу. Ово је нарочито важно имајући у виду члан 12. став 4. Нацрта закона који прописује да се појединачна пореска пријава и измењена појединачна пореска пријава подносе искључиво у електронском облику. Канцеларија констатује да обрађивач прописа није нигде ни у образложењу ни у анализи представио ефекте оваквог законског решења, а посебно на мала предузећа. Наиме, поставља се питање да ли наведени привредни субјекти могу да испрате одређени степен техничке опремљености како би могли да испуне овај услов, те да ли је обрађивач прописа анализирао наведено. Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа да ли је разматрана могућност изузимања малих привредних субјеката из предложеног решења, те успостављања могућности за ову категорију субјеката да сами одлуче да ли ће пореску пријаву достављати у електронској форми или у папирној форми путем поште.

Чл. 36. - 44. Нацрта закона уводе строжије казне за законом прописане прекршаје.

Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа из којих разлога се определио за строжије казне у односу на оне које су сада на снази. Канцеларија истиче да нигде ни у образложењу ни у анализи ефеката нису наведени разлози за оваква законска решења, нити је представљено колико је субјеката било подвргнуто наплаћивању ових казни, да ли је ово заиста најцелисходније решење, као и да ли је обрађивач прописа имао у виду ефекте оваквог решења на пореске обвезнике.

На питање *да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону*, обрађивач прописа је одговорио да је овај закон у поступку припреме достављен и надлежним министарствима и другим надлежним органима, тако да је заинтересованим странама пружена прилика да изнесу своје ставове. Такође, наведено је да је радна верзија овог закона била постављена на интернет порталу Министарства финансија и привреде, па су на тај начин сви заинтересовани субјекти могли да дају примедбе и сугестије на предложена законска решења. Додатно, решења која се прелажу резултат су анализе бројних захтева пореских обвезника за поједностављивањем спровођења пореских прописа.

Канцеларија истиче да се прикупљање мишљења од стране надлежних органа по редовној законској процедури не сматра консултовањем заинтересованих страна у смислу члана 40. Пословника владе. Приликом одговора на ово питање, обрађивач прописа је требало да наведе које су примедбе и сугестије прикупљене од стране заинтересованих страна, које су усвојене и инкорпорисане у текст Нацрта закона, а које нису и из којих разлога.

На питање *које мере ће се током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава*, обрађивач прописа је одговорио да је Министарство финансија и привреде надлежно је за давање мишљења у примени Закона. Такође је истакао да Министарство финансија и привреде, периодичним публикавањем Билтена службених објашњења и стручних мишљења за примену финансијских прописа, њиховим објављивањем на званичној интернет страни, као и на други погодан начин, додатно обезбеђује транспарентност, информисаност и доступност информацијама, како би се на овај начин допринело остваривању циљева постављених доношењем Закона.

Канцеларија истиче да је обрађивач прописа у одговору на ово питање требало да наведе списак подзаконских аката који су предвиђени за примену овог закона, као и рокови за њихово доношење.

Канцеларија скреће пажњу да обрађивач прописа није искористио прилику да Нацртом закона усвоји нереализоване препоруке Јединице за свеобухватну реформу прописа, и то:

- прописати да Пореска управа издаје ПИБ нерезиденту и када пуномоћје дато пореском пуномоћнику садржи ограничења,
- прописати да се утврђивање секундарне пореске обавезе на основу правноснажне судске одлуке,
- прописивање казне за пореске органе у случају непоштовања законских рокова за решавање по жалбама,
- утврђивање лимита за кривично дело пореске утаје у процентуалном износу у односу на промет или пореска давања, а не у динарском износу и

- продужење рока за решавање по жалби са 60 на 90 дана и увођење права на повраћај у случају нерешавања по жалби у законским роковима, а до доношења другостепеног решења.

У прилогу се налазе текстови поменутих препорука.

Имајући у виду напред наведено, Канцеларија констатује да приложена анализа ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство финансија и привреде, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чланом 40. Пословника Владе.

ДИРЕКТОР

Мира Прокопијевић