

**САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

15.06.2010. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство финансија, под бројем: 011-00-200/2010-04, од дана 04.06.2010. године, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство финансија доставило на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, са Образложењем и прилогом Анализа ефеката прописа.

У Образложењу и Анализи ефеката прописа, обрађивач прописа је одговорио на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005).

Савет је размотрио текст Нацрта закона и закључио да су две препоруке које је Влада усвојила у оквиру Свеобухватне реформе прописа, које се односе на порески поступак, у целости спроведене кроз израду овог нацрта закона:

- 1) Прописивање само једног рока за застарелост права на утврђивање пореза и споредних пореских давања (5 година) – спроведено кроз предложену измену чл. 114. и 114а Закона (чл. 26. и 27. Нацрта закона);
- 2) Омогућити подношења измењене пореске пријаве у роковима застарелости од 5 година - спроведено кроз предложену измену члана 40. Закона (члан 12. Нацрта закона).

Једна од усвојених препорука очигледном омашком није спроведена на адекватан начин. Наиме, препорука да се укине административна процедура обавештавања Пореске управе о променама које се региструју у регистре које води Агенција за привредне регистре је због промењеног редоследа речи у реченици обесмишљена. У члану 8. Нацрта закона (измена члана 25. став 1. тачка 1. Закона) је прописано да је порески обвезник обавезан да:

„1) у прописаном року поднесе пријаву за регистрацију Пореској управи, ОСИМ ОБВЕЗНИКА ЗА ЧИЈУ РЕГИСТРАЦИЈУ ЈЕ НАДЛЕЖНА АГЕНЦИЈА ЗА ПРИВРЕДНЕ РЕГИСТРЕ, и пријави све касније измене података у пријави;“

Доследним језичким тумачењем овакве формулације се закључује да порески обвезник регистрован у регистрима које води Агенција за привредне регистре Пореску управу не обавештава само о свом оснивању, док је и даље дужан да је обавештава о свим каснијим променама. То је у супротности са препоруком Владе, па би предлажемо обрађивачу прописа да цитирани текст изменити тако да члан 25. став 1. тачка 1. гласи:

„1) у прописаном року поднесе пријаву за регистрацију Пореској управи и пријави све касније измене података у пријави, ОСИМ ОБВЕЗНИКА ЗА ЧИЈУ РЕГИСТРАЦИЈУ ЈЕ НАДЛЕЖНА АГЕНЦИЈА НАДЛЕЖНА ЗА ВОЂЕЊЕ РЕГИСТРА ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА“

Такође сугеришемо да се искористи прилика и да се у закону речи: „Агенција за привредне регистре“ замене речима: „Агенција надлежна за вођење Регистра привредних субјектата“, јер се, због великог броја регистара које води та агенција, а од којих неки нису привредни, ускоро може појавити потреба да се назив те агенције промени, а онда би требао да се и овај закон усклађује у вези са променом назива. Међутим, што се тиче сугестије у вези промене самог назива, остављамо обрађивачу прописа да сам оцени да ли је целисходно да је усвоји.

Савет констатује и да је једна препорука Јединице за спровођење СРП, коју Влада још није усвојила, а коју је поменута јединица усагласила са обрађивачем прописа делимично спроведена кроз Нацрт закона. Наиме, препорука да се пропише институт самопријављивања и да поступање по истом неће резултирати покретањем поступка поводом пореског прекршаја (Voluntary disclosure) делимично је спроведена кроз преложене измене члана 182б Закона (члан 49. Нацрта закона). Пропуштено је да се пропише да се институт самопријављивања односи и на:

– члан 179. став 1. тачка 2б Закона, јер од прекршајног поступка нису изузети велики порески обвезници који подносе пријаве електронским путем;

– члан 180. став 1. тачка 5. Закона, јер од прекршајног поступка нису изузети пореки обвезници ако пропусте да унесу ПИБ, односно ЛПБ (што може бити пропуст услед ненамерне омашке, нарочито када се ради о ЛПБ и пореској пријави поднетој поштом)

Савет констатује да **нису спроведене препоруке Јединице за спровођење СРП**, које Влада још није усвојила, а које се усаглашавају са обрађивачем прописа:

1) Продужење рока за решавање по жалби са 60 на 90 дана и **увођење права на повраћај плаћеног пореза, у случају нерешавања по жалби у законским роковима**, а до доношења другостепеног решења;

Сматрамо да је неопходно увести крајњи рок до када Пореска управа може задржавати наплаћена средства противно вољи пореског обвезника. Јединица за спровођење СРП је у преговорима са обрађивачем прописа договарала да се рок за одлуку по жалби продужи са 60 на 90 дана, али да након тог рока, ако Пореска управа не одлучи по жалби, порески обвезник има право да тражи повраћај средстава. Подсећамо да привреда има озбиљне примедбе на примену Закона је се у пракси на одлуку другостепеног органа по жалби на решење Пореске управе чека и преко годину дана, иако је рок за одлучивање 60 дана, што је неприхватљиво јер су за све то време блокирана средства наплаћена од пореског обвезника. Сматрамо да ће се усвајањем препоруке ажурирати другостепени поступак и да спорост администрације не треба да иде на штету пореских обвезника. У супротном порески обвезници би могли да према Републици Србији потражују штету пред Европским судом за људска права у Стразбуру.

2) Прописати да Пореска управа **издаје ПИБ нерезиденту и када пуномоћје дато пореском пуномоћнику садржи ограничења**.

У случају пореских обвезника – физичких лица нерезидената, у највећем броју случајева на територији Републике Србије постоји непокретна имовина таквог пореског обвезника, у односу на коју порески пуномоћник заступа нерезидента, па Пореска управа има могућност да своја потраживања наплати из те имовине. С друге стране, када је реч о пореском обвезнику – правном лицу нерезиденту, оно тешко може да нађе пореског пуномоћника који ће пристати да својом имовином одговара за његове обавезе. Опстанак овакве одредбе компликује пословање у Србији и отежава како улагања у привреду, тако и улагања страних држављана у непокретности у Србији, те од оваквог решења су далеко веће штете од користи.

3) Прописати да се **утврђивање секундарне пореске обавезе врши на основу правноснажне судске одлуке**.

Члан 31. Закона о пореском поступку и пореској администрацији ствара огромну правну несигурност, нарочито када се ради о ставу 2. тач. 1. и 2. овог члана. Применом ових одредби се угрожавају основна уставна права грађана (право на имовину) јер се Пореској управи даје у надлежност да утврђује нехат и умишљај законских заступника (члан 31. став 2. тач. 1.) и умишљај трећих лица (члан 31. став 2. тач. 2.) у односу на избегавање плаћања пореза од стране пореског обвезника. Обзиром да утврђивање умишљаја и нехата може бити искључиво у надлежности судова, сматрамо да услов за настанак секундарне пореске обавезе у тим случајевима треба да буде правноснажна судска одлука. Напомињемо да се у судским поступцима може тражити издавање привремених мера, па наплата основаних потраживања Пореске управе овом изменом не би била осујећена.

4) Утврђивање лимита за кривично дело пореске утаје у процентуалном износу у односу на промет или пореска давања, а не у динарском износу;

Сврха овог предлога за измену прописа није да подигне новчане лимите за одређена кривична дела, већ да их успостави на реалним основама. Треба имати у виду да су новчани лимити за кривично дело пореске утаје и кривично дело неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит постављени универзално, према свим лицима без обзира на обим пословања (и према физичком лицу и према власнику СЗР и према одговорном запосленом у средњим и великим привредним субјектима). Овакво решење не узима у обзир реалну ситуацију насталу развојем тржишне економије. Оно што је за просечно физичко лице и власника СЗР значајан новчани износ, за велике компаније може бити на нивоу мање техничке грешке у обрачунању. Излагање кривичном гоњењу одговорних лица у великим компанијама због таквих грешака, не може се сматрати повољним пословним амбијентом за улагања, па је постојеће решење штетно за привреду и потребно га је што хитније изменити.

Квалификација кривичног дела би се могла прописати у односу на укупне пореске обавеза у претходних 12 месеци (5%, односно 10%), а са коначним фиксним новчаним лимитом (10, 20 и 50 мил. динара), када то кривично дело постоји без обзира на финансијску снагу обвезника. Подсећамо да у случају непостојања кривичне одговорности остаје могућност прекршајног гоњења, па да се усвајањем ове препоруке не би онемогућило кажњавање конкретних пропуста и злоупотреба. Једино би се успоставили реални параметри за вођење адекватног поступка и изрицање одговарајућих санкција.

5) Прописивање казне за пореске органе у случају непоштовања законских рокова за решавање по жалбама.

Савет се нада да ће ове препоруке бити спроведене у што скоријем року и жали што већ нису унете у Нацрт закона.

Савет скреће пажњу да примена члана 37. Нацрта закона, тј. измењеног члана 159б Закона, у пракси може имати негативне ефекте, тј. створити непотребне трошкове државним органима и организацијама. Наиме, прописивање обавезе да су републички органи и организације дужни да без накнаде органима локалне самоуправе, на захтев, достављају податке од значаја за утврђивање изворних прихода јединице локалне самоуправе, може у пракси створити неоправдане трошкове тим органима и организацијама. Овај члан не прописује никаква ограничења, па у пракси јединице локалне самоуправе могу од републичких органа и организација тражити више пута исте податке, а често и податке који им реално нису потребни. У том смислу сугеришемо да се унесе формулација која ће спречити такве злоупотребе, као нпр. посебан став који би могао да гласи:

„Јединице локалне самоуправе могу, у складу са ставом 1. овог члана, тражити само оне податке који им нису доступни преко интернет страница надлежних државних органа и организација и у форми која тим државним органима и организацијама ствара најмање трошкове.“

Савет, скреће пажњу да увођење још једног идентификационог броја за физичка лица (ЛПБ), поред већ постојећег матичног броја грађана, може да буде тумачено као нерационална мера, а имајући у виду досадашње приговоре да привредни субјекти треба да имају само један идентификациони број према свим државним органима. У том смислу, ову новину треба спровести тако да створи најмање могуће компликације и трошкове за грађане.

Савет констатује да Нацрт закона садржи бројна логична и сврсисходна унапређења у корист пореских обвезника (измене чл.70, 75, 114б, 115, 134, (52) и нови чл.74а Закона) и у том смислу подржава предложене измене, јер ће очигледно имати позитивне ефекте на привреду.

Имајући у виду наведено, Савет констатује да образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, који је Савету поднело на мишљење Министарство финансија, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе, а позива обрађивача прописа да прихвати сугестију за измену:

- 1) члана 8 Нацрта закона тако што ће предложити измену члана 25. став 1. тачка 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, у складу са препоруком Владе, усвојеном у оквиру Свеобухватне реформе прописа;
- 2) члана 37. Нацрта закона (измењене члана 159б Закона);
- 3) члана 49. Нацрта закона (измене члана 182б Закона), Тако што ће се прописати да се институт самопријављивања (неће се покретати прекршајни поступак) односи и на члан 179. став 1. тачка 2б Закона и члан 180. став 1. тачка 5. Закона.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић