



**РАДНА ГРУПА ЗА ПОРЕЗЕ**

**ПРОЈЕКАТ СВЕОБУХВАТНЕ РЕФОРМЕ ПРОПИСА (СРП)**

**Предлози измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији и подзаконских аката**

**Предлог 1: Порески пуномоћник и издавање ПИБ-а нерезидентним лицима**

Релевантни чланови ЗППА: чл. 14. и 26.

Проблем:

У случајевима када се нерезиденти региструју у циљу добијања ПИБ-а и у том поступку именују пореског пуномоћника, Пореска управа је недавно променила праксу и више не дозвољава да се овлашћења пореског пуномоћника ограниче тако да не укључују обавезу плаћања пореског дуга нерезидента иако члан 14. став 1 ЗППА експлицитно прописује да порески пуномоћник делује у границама датог пуномоћја.

Предлог измена:

У члану 27. додати нови став 6 који гласи:“ У вези са ставом 2 тачка 7 овог члана, нерезидентном лицу ће се издати ПИБ и у случајевима када пуномоћје дато пореском пуномоћнику не укључује обавезу да порески обвезник преузима и измирује пореске обавезе нерезидентног обвезника у Републици.“

---

**Предлог 2: Измена одредби везаних за испуњење пореске обавезе у случају пословне неспособности или проглашења физичког лица за умрло**

Релевантни чланови ЗППА: чл. 22.

Проблем:

У члану 22 постоји неусклађеност између става 4 и става 5. Наиме, став 4 прописује да ће се ненамирени део дуга отписати у случају да имовина пословно неспособног физичког лица или одсутног физичког лица коме се не зна пребивалиште није довољна да се намири дуг по основу пореза и споредних пореских давања. С друге стране, став 5 прописује да ће се решење о отпису пореског дуга укинути у случају да престану разлози због којих је овим физичким лицима одређен заступник у складу са ставом 3 овог члана. Међутим, постављање заступника овим лицима је везано за њихов статус као пословно неспособних, односно одсутних лица, а не везано за величину њихове имовине, што може довести до тога да се неком лицу ”скине” заступник јер више није пословно неспособно или више није одсутно, али да и даље то лице нема имовину довољну за намирење дуга по основу пореза и споредних пореских давања. При томе би требало правити разлику између пословно неспособних лица, код којих у складу са Породичним законом постоји таква болест или сметња у психо-физичком развоју да она нису способна за нормално расуђивање те због тога нису у стању да се сама старају о себи и о заштити својих права и

интереса у односу на само одсутна лица. Како пословно неспособна лица ретко када имају своју имовину, а и иначе по правилу падају на терет државе то би овим лицима требало отпустити дуг заувек.

Предлог измена:

Члан 22, став 5 мења се тако да нови став 5 гласи: "Уколико се после доношења решења о отпусту дуга одсутном лицу из става 3 овог члана, а у периоду од доношења тог решења до наступања апсолутне застарелости у складу са овим Законом, пронађе имовина тог лица за коју се није знало у тренутку доношења решења о отпусту дуга, то решење ће се укинути, али се за период од дана када је ненамирени порески дуг тог лица доспео до дана када је решење укинато, камата не обрачунава."

---

**Предлог 3:      Обавезујућа мишљења (Binding/Advanced rulings)**

Релевантни члан ЗППА:              чл. 24.

Предлог измена:

Члан 24 став 1 тачка 2, након тачке зареза додају се речи „Пореска управа је у обавези са све одговоре (укључујући обавезујућа мишљења) објави на начин предвиђен чланом 116 став 3 овог закона, и то тако да се не открива идентитет пореског обвезника.

Након члана 24 додаје се члан 24 а који гласи:

„На писани захтев подносиоца, Пореска управа издаје обавезујуће мишљење о примени прописа који су од значаја за утврђивање пореза. Обавезујуће мишљење је за обвезника документ у којем се наводи мишљење Пореске управе о последицама пореских чињеница и околности које је предочио обвезник. Чињенице и околности које је предочио обвезник могу бити стварне или предложене. У мери у којој су чињенице и околности детаљно наведене у захтеву, у тој мери и одговор мора бити одређен.

Пореска управа је дужна да обавезујуће мишљење изда у најкраћем року, а најкасније у року од 60 дана од дана подношења захтева. Након подношења захтева, а пре издавања обавезујућег мишљења, не може се покренути поступак контроле пореског обвезника за порезе на које се захтев за обавезујуће мишљење односи.

Против одлуке из става 1 овог члана, подносилац захтева може изјавити жалбу Министарству финансија.

Обавезујуће мишљење обавезује Пореску управу само према лицу коме је издато и то у погледу пореза за које се порески поступак спроводи после датума издавања тог обавезујућег мишљења, и у мери у којој су чињенице и околности које је предочио обвезник тачне и истините.

Лице које се позива на обавезујуће мишљење из става 1 овог члана мора доказати на захтев Пореске управе да пореске чињенице и околности у свим битним елементима одговарају чињеницама и околностима наведеним у захтеву за обавезујуће мишљење.

Обавезујуће мишљење из става 1 овог члана Пореска управа ће поништити, ако се заснива на неистинитим или непотпуним подацима које је дао подносилац захтева.

Обавезујуће мишљење престаје да важи:

1. ако због измене прописа или потврђивања међународног уговора обавезујуће мишљење више није у складу са важећим прописима или потврђеним међународним уговором;
2. ако обавезујуће мишљење није у складу са одлуком надлежног суда или обавезујућим одлукама међународних организација;
3. кад је обавезујуће мишљење поништено или укинато, о чему мора бити обавештено лице коме је дато.

У случајевима из става 6 тачка 1 и 2 овог члана дато мишљење престаје да важи на дан почетка примене донетог прописа, међународног уговора или одлуке.

Обавезујуће мишљење из става 1 овог члана може се користити као доказ у сваком поступку, укључујући поступак који се односи на период пре издавања обавезујућег мишљења.

Накнада за издавање обавезујућег мишљења се утврђује прописом којим су уређени износи републичких административних такси.“

#### Образложење:

Увођење института обавезујућих мишљења, који већ постоји као битан аспект пореског поступка у развијеним правним системима, допринео би повећању правне сигурности, подизању нивоа усаглашености пословања пореских обвезника са пореским прописима, и нарочито квалитету рада Пореске управе која би се далеко озбиљније бавила различитим аспектима примене пореских прописа имајући у виду обавезност примене мишљења. Са друге стране, смањио би се број захтева за „необавезујућим“ мишљењима, чији значај би самим увођењем обавезујућих мишљења опао, а повећали би се буџетски приходи од издавања обавезујућих мишљења.

Овакав институт, који је преузет из прописа ЕУ, већ постоји у царинском поступку Републике Србије (обавезујућа обавештења о сврставању и пореклу робе) и накнада за издавање таквих обавештења износи 15.000 динара.

---

#### **Предлог 4: Секундарна пореска обавеза**

Релевантни чланови ЗППА: чл. 31. став 2. тачка 2.

#### Проблем:

Тачком 2 је прописано да лица која „доприносе или помажу у избегавању плаћања пореза другог лица“ одговорни су за доспелу пореску обавезу тог другог лица. Одредба је исувише широко дефинисана и може довести до арбитрарних тумачења и давања основа да се пореска обавеза лица превалити и на пореске саветнике који су дали коментаре на порески третман одређеног случаја за који је утврђена пореска обавеза (нпр. Рачуновођа или порески саветник клијенту да савет о пореском третману одређене трансакције и да предлоге како да се у границама закона оствари повољнији порески третман).

#### Предлог измена:

Додаје се став 3 који гласи: “ доприношењем или помагањем у избегавању плаћања пореза другог лица сматра се доприношење или помагање у смислу кривичних прописа којима се регулише кривично дело пореске утаје”.

**Предлог 5:      Измењена пореска пријава**

Релевантни чланови ЗППА:      чл. 40. став 3.

Проблем:

Чланом 40. став 3 је прописано да порески обвезници могу поднети измењену пореску пријаву најкасније у року од 12 месеци од дана подношења првобитне пореске пријаве. Имајући да је рок застарелости за порезе 3 односно 5 година, нелогично је да порески обвезници не могу да грешке у обрачуну и плаћању пореза које сами идентификују исправити за цео период застарелости. Тренутно, уколико порески обвезник уочи грешку у обрачуну пореза који се десио пре нпр. 17 месеци не може да поднесе измењену пореску пријаву и преузима ризик да пореска управа у току контроле утврди порески дуг, плус припадајућу камату и казну. Финално, ово питање нарочито добија на значају имајући у виду да „преломна тачка“ за евентуално постојање пореског кривичног дела износи само 150,000 динара.

Предлог измена:

Став 3 мења се и гласи „Порески обвезник из става 1. овог члана измењене пореске пријаве за исти порески период може подносити у роковима застарелости прописаних чланом 114. овог Закона“.

---

**Предлог 6:      Подношење измењене пореске пријаве у случају теренске контроле и моменат завршетка пореске контроле**

Релевантни чланови ЗППА:      чл. 40. став 6.

Проблем:

Чланом 40 став 6 дефинисано да порески обвезник не може поднети измењену пореску пријаву „после покретања поступка пореске контроле“. Законом није јасно дефинисано када се сматра да је пореска контрола окончана, тј. од код момента порески обвезник може да подноси измењену пореску пријаву.

Предлог измена:

Став 6 се мења и гласи:

1. Речи "после покретања поступка" замењују се "У току поступка пореске контроле за контролисани порески период";
2. Пореска контрола сматра се завршеном даном пријема решења од стране пореског обвезника, односно записника, у случају не издавања пореског решења.

---

**Предлог 7:      Период застарелости за утврђивање пореза и споредних пореских давања**

Релевантни чланови ЗППА:      чл. 114.

Проблем:

Чланом 114 није јасно дефинисано да ли је период застарелости 3 или 5 година. Наиме, ставом 1. члана је дефинисано да је период застарелости 3 године, међутим у ставу 2. је дата веома „растегљива“ дефиниција да је период застарелости за порезе 5 година у случајевима

„избегавања плаћања пореза“. Оваком законском формулацијом повећава се правна несигурност за пореске обвезнике

Предлог измена:

Дефинисање периода застарелости у трајању од 5 година и брисање става 2.

---

**Предлог 8: Записник о извршеној теренској контроли**

Релевантни чланови ЗППА: чл. 128.

Проблем:

Последњим измена и допунама ЗППА из члана 128 избрисан је став 8 којим је била прописана обавеза за пореску управу да у року од 30 дана о дана издавања записника у коме нису утврђене неправилности у обрачуна пореза изда решење/документ у писменој форми којим се та чињеница и потврђује. Доследна примена ове обавезе од стране пореских органа је од изузетне важности за правну сигурност пореских обвезника јер су у пракси забележени случајеви где је пореска након 3 године од издавања записника у којем нису утврђене неправилности изда решење на основу „нових чињеница“ и обрачуна камату за период од 3 године, а порески обвезник је на основу „чистог“ записника „живео у уверењу“ да не постоји додатна пореска обавеза.

Предлог измена:

Додавање става 8. који гласи (став 8 који је важио до измена Закона у 2009. години)

„Ако се на основу записника, односно допунског записника о теренској контроли утврди да нема основа за измену пореске обавезе, о томе се порески обвезник обавештава у форми Решења, у року од 30 дана од дана уручења записника, односно допунског записника.“

---

**Предлог 9: Жалба одлаже извршење решења**

Релевантни члан ЗППА: чл. 147. став 1

Предлог измена:

У члану 147 став 1 мења се и гласи:

„Жалба одлаже извршење до коначности пореског управног акта у пореско-управном поступку.“

Ставови 2 и 3 овог члана замењују се новим ставовима 2 и 3:

„Уколико првостепена одлука о утврђивању пореза постане правноснажна, на камату се примењују одредбе члана 75 став 3 овог закона.

Уколико се порески обвезник определи да плати порез утврђен првостепеном одлуком иако је изјавио жалбу, па стекне право на повраћај пореза, на камату се не примењују одредбе члана 75 став 5 овог закона“

Образложење:

Суспензивно дејство жалбе би такође требало да реши проблеме који настају у пракси услед непоштовања законских рокова у поступањима по жалби, што доводи до правне несигурности пореских обвезника и неретко имовинске штете на терет пореских обвезника.

---

**Предлог 10: Доношење одлуке/решења у другостепеном пореском поступку**

Релевантни чланови ЗППА: чл. 147. став 4.

Проблем:

Законом је прописана обавеза да пореска управа по поднетој жалби пореског обвезника мора одлучити у року од 60 дана од дана предаје жалбе. У пракси се наведени рок најчешће не поштује што ствара вишеструке проблеме пореским обвезницима.

Предлог измена:

Прописивање знатно строжијих казни за пореску управу у случају непоштовања законом прописних рокова.

---

**Предлог 11: Употреба инструкција, упутстава и сличних аката у раду пореских органа и савесност лица у пореском поступку**

Релевантни чланови ЗППА: чл. 116 и чл. 167. став 3.

Предлог измена:

У члану 167 став 3 реч „интерних“ се брише.

У члану 116 након става 2 додају се ставови 3, 4 и 5 који гласе:

„Акте наведене у члану 167 став 3 овог закона (наредбе, упутства, обавезне инструкције, инструкције и др.) Пореска управа може користити тек након што се објаве у службеном гласилу, или у другим средствима информисања, укључујући и електронска средства (интернет страницу Пореске управе, електронске базе прописа и сл).

Образложење:

Неспорно је да порески органи своју одлуку заснивају искључиво на изворима права и пореским чињеницама. Из тога проистиче, а отелотворено је Начелом омогућавања увида у чињенице (члан 6), да порески органи не могу у свом раду да користе инструкције, упутства и сличне акте који претходно нису објављени.

Рад пореских органа мора да буде јаван, па стога и акти које користе у раду морају да буду доступни онима којих се тичу, а то су свакако порески обвезници. Ово нарочито стога што се порески органи, на жалост, често у раду више ослањају на акте којима Директор Пореске управе координира рад пореских органа (инструкције, упутства и слични акти), него на саме прописе.

Целисходност, па и обавезност објављивања се изводи из члана 11 Закона о државној управи и чланова 2 и 10 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

**Предлог 12: Пореско кривично дело пореске утаје и неосновано изказивање права на повраћај пореза и порески кредит**

Релевантни чланови ЗППА: чл. 173.а и члан 229. Кривичног законика Србије

Проблем:

У случајевима да износ дугованог пореза или износ неоснованог пореског кредита/износа за повраћај премашује 150,000 динара одговорно лице у правном лицу може бити и кривично гоњено. Другим речима, „тачка“ у којој порески прекршај може прерасти у пореско кривично дело износи 150,000 динара, сходно члану 173а ЗПАА и Кривичном законик. Наведене законске одредбе не узимају у обзир величини пореског обвезника и обим његових трансакција у одређеном периоду.

Код средњих и великих предузећа износ од 150,000 динара порезе у великом броју случајева представља занемарљиви износ њихових укупних пореских давања и нематеријални износ у случају ревизије.

Предлог измена:

Одредбе закона које регулишу пореска кривична дела треба уподобити обиму трансакција пореских обвезника и „лимит“ за постојање евентуалног пореског кривичног дела треба утврдити у проценту од укупног или промета или пореских давања пореског обвезника у календарској години.

---

**Предлог 13: Самопријављивање (Voluntary disclosure)**

Релевантни члан ЗППА: чл. 176. б

Предлог измена:

У члану 176 б после става 1 додаје се став 2 који гласи:

„Против лица које учини радњу или пропуст који се сматрају пореским прекршајем, неће се покренути прекршајни поступак нити изрећи казна, уколико то лице пријави учињену радњу или пропуст и истовремено плати дуговани износ пореза увећан за камату прописану чланом 75 овог закона. Одредбе овог става се неће примењивати у случајевима када је одлука лица изазвана сазнањем пореског органа за учињену радњу или пропуст.“

Образложење:

Могућност самопријављивања би требало да подстакне обвезнике на дугорочно понашање које подразумева већи степен усаглашености са прописима, без страха да ће бити прекршајно гоњени уколико на сопствени захтев желе да исправе пропусте у вези са утврђивањем пореза, уз једини услов да самопријављивање није изазвано сазнањем пореског органа за учињену радњу или пропуст. Овај институт је признат у развијеним правним системима као важан аспект пореско-управног поступка.

---

**Предлог 14: Усклађивање одредби Уредбе о висини трошкова принудне наплате пореза (СГ 63/03) са другим прописима Републике Србије**

Релевантни члан: чл. 4. Уредбе

Проблем:

У ставу 1 члана 4 и даље стоји формулација "банка, односно друга финансијска организација". С обзиром да је ова Уредба донета у време важења старог Закона о банкама и другим финансијским организацијама, који је у међувремену замењен Законом о банкама, по коме друге финансијске организације више не постоје, то би требало и ову формулацију избрисати из Уредбе. Такође, имајући у виду да став 1 говори о хартијама од вредности, а да у хартије од вредности спадају не само оне које постоје у папирној форми, већ и оне које електронским путем води Централни Регистар хартија од вредности то би требало, у циљу смањења трошкова принудне наплате пореза прописати да ће се на принудну наплату продајом ових хартија од вредности зарачунати трошкови које ЦРХОВ прописује својим правилником.

Предлог измена:

У ставу 1 члана 4 Уредбе на крају реченице иза речи "банка" ставља се тачка а зарез испред речи и речи "односно друга финансијска организација" се бришу. После става 1 додаје се нови став 2 који гласи: "Трошкови чувања и продаје заплеењених хартија од вредности о којима евиденцију води Централни Регистар хартија од вредности одређују се у складу са тарифником Централног регистра хартија од вредности." Садашњи став 2 постаје став 3.

---

**Предлог 15: Другачије одређивање лица које ће задржати ПИБ у ситуацији када више лица добију исти ПИБ**

Релевантни члан: чл. 4. Правилника о пореском идентификационом броју (СГ 57/03, 68/03 и 32/09)

Проблем:

Садашњи став 5 члана 4 прописивањем да ће надлежна организациона јединица Пореске управе предложити који обвезник ће задржати додељен му број ПИБа а који ће морати да добије нови у случају када је исти ПИБ додељен различитим обвезницима, што може довести до арбитрности у одлучивању. Насупрот томе требало би применити принцип први у времену јачи у праву.

Предлог измена:

Став 5 члана 4 мења се тако да нови став 5 гласи: "Ако је исти ПИБ додељен различитим пореским обвезницима, поништава се потврда о извршеној регистрацији оног пореског обвезника коме је ПИБ додељен касније."

---