

## О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

### I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. тач. 6. и 15. Устава Републике Србије, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, порески систем и финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

- *Проблеми које закон треба да реши, односно циљеви који се законом постижу*

У оквиру активности на спровођењу мера економске реформе, у складу са економском и социјалном политиком Владе, предлаже се, између осталих, и доношење Предлога закона о изменама и допунама Закона о порезу на доходак грађана.

Разлози за доношење овог закона садржани су у потреби да се, у циљу обезбеђивања услова за спровођење свеобухватне реформе пословног окружења и сузбијања „сиве економије”, створе услови за ефикасније сузбијање нелегалног рада физичких лица, прилив инвестиција, запошљавање и привредни раст и омогућавање повољнијих услова привређивања растерећењем привредних субјеката. С тим у вези, предложено је даље фискално растерећење прихода по основу рада повећањем неопорезивог износа зараде, унапређење система паушалног опорезивања прихода од обављања самосталне делатности и стимулисање запошљавања увођењем нових олакшица за запошљавање одређених категорија лица.

Предложено је повећање неопорезивог износа зараде са 15.300 динара на 16.300 динара месечно, што практично значи да се смањује основица пореза на зарadu па и износ пореза по том основу. На тај начин обезбеђује се мање фискално оптерећење прихода које физичка лица остваре по основу рада.

Поред тога, предложено је да се на другачији начин уреде услови, критеријуми и елементи за паушално опорезивање прихода које обвезници остварују по основу обављања самосталне делатности у циљу унапређења система паушалног опорезивања. У досадашњој пракси је уочено неколико проблема у систему паушалног опорезивања, као што су неизвесност одобрења статуса паушалног пореског обвезника и непознат износ укупне пореске обавезе у тренутку започињања делатности, кашњење пореских решења и др. Кроз предложене измене и допуне регулаторног оквира створиће се предуслови за поједностављење процедуре обрачуна пореза на приходе од самосталне делатности на паушално утврђен приход аутоматизацијом процеса утврђивања висине пореске обавезе, чиме ће бити омогућена већа предвидљивост за пореске обвезнике, као и смањење трошкова и администрирања од стране пореског органа.

У циљу подстицања запошљавања, предложено је и увођење нових олакшица за послодавце - новооснована привредна друштва која обављају иновациону делатност. Подстицај се остварује у виду ослобођења од плаћања пореза по основу зараде оснивача који су запослени у сопственим новооснованим привредним друштвима. Поред тога, предложена је олакшица за послодавце који заснују радни однос са квалификованим

новозапосленим лицем. Послодавац има право на ослобођење од плаћања пореза по основу зараде квалификованог новозапосленог лица. Такође, предлаже се увођење олакшице, у виду смањења пореске основице за новонастањена лица која заснују радни однос са домаћим послодавцем. Ова мера представља подстицај за запошљавање лица која су новонастањени обвезници на територији Републике Србије и за којима, као лицима са посебним стручним знањима, постоји потреба на домаћем тржишту рада.

Основна садржина предложених измена и допуна Закона о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС”, бр. 24/01, 80/02, 80/02-др. закон, 135/04, 62/06, 65/06-исправка, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11-УС, 93/12, 114/12-УС, 47/13, 48/13-исправка, 108/13, 57/14, 68/14-др. закон, 112/15, 113/17 и 95/18 - у даљем тексту: Закон) односи се на:

- повећање неопорезивог износа зараде са 15.300 динара на 16.300 динара месечно;
- унапређење система паушалног опорезивања прихода које обвезници остварују по основу обављања самосталне делатности;
- увођење нових олакшица за послодавце - новооснована привредна друштва која обављају иновациону делатност, по основу зараде оснивача који су запослени у тим привредним друштвима, као и за послодавце који заснују радни однос са квалификованим новозапосленим лицем;
- смањење пореске основице по основу зараде лица која заснују радни однос са послодавцем, као новонастањени обвезници на територији Републике Србије и за којима, као лицима са посебним стручним знањима, постоји потреба на домаћем тржишту рада;
- уређење пореског третмана прихода који остварују предузетници или предузетници паушалци који обављају активности уз накнаду за истог налогодавца или за повезано лице с налогодавцем, а који испуњавају законом прописане услове;
- повећање неопорезивог износа стипендија и кредита ученика и студената до 30.000 динара месечно, сагласно иницијативама Министарства просвете и Радне групе за унапређење правног и фискалног оквира за давање за опште добро;
- прецизирање одређених одредаба у смислу стварања услова за адекватну примену закона.

• *Разматране могућности да се проблеми реше и без доношења закона*

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 и 31/19), уведе законом, то значи да се измене и допуне тих елемената могу вршити само законом. Према томе, како се материја која се уређује овим законом односи на опорезивање прихода грађана и спада у законодавну регулативу, није разматрано, нити је било основа за разматрање њеног уређења другим законом или подзаконским актом.

• *Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема*

С обзиром да се ради о законској материји, одређена постојећа законска решења једино је и могуће мењати и допуњавати доношењем закона, тј. изменама и допунама закона.

Уређивањем порескоправне материје законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује јавности доступност у погледу вођења пореске политике, с обзиром да се закон

као општи правни акт објављује и ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој порескоправној ситуацији.

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

#### Уз члан 1.

У члану 9. Закона изменом става 1. тачка 9) прецизира се изузимање од опорезивања порезом на доходак грађана примања по основу помоћи коју послодавац исплађује члану породице у случају смрти запосленог или пензионисаног запосленог.

У тачки 12) врши се повећање неопорезивог износа стипендија и кредита ученика и студената до 30.000 динара месечно, сагласно иницијативама Министарства просвете и Радне групе за унапређење правног и фискалног оквира за давање за опште добро.

У тачки 14) прецизира се пореско изузимање по основу накнада и награда за рад осуђених лица и малолетних учинилаца кривичних дела, сагласно извршеним изменама и допунама закона којим се уређује извршење кривичних санкција.

#### Уз члан 2.

Новододати члан 9б Закона односи се на изузимање од опорезивања дохотка нерезидентног обвезника који на територији Републике Србије проведе одређени период с тим да је такав доходак остварен од нерезидентног налогодавца који не обавља делатност, односно активности на територији Републике Србије или који обавља пословну делатност на територији Републике Србије али под условом да сама услуга пружена том нерезидентном налогодавцу не служи његовој делатности, односно активности коју обавља на територији Републике Србије.

#### Уз члан 3.

Врши се измена члана 12а Закона, у вези са усклађивањем неопорезивог износа имајући у виду измене у члану 18. Закона, као и у вези са износом зараде из члана 15в Закона у делу који се односи на утврђивање услова за умањење основице пореза на зараде за новонастађене обвезнике.

#### Уз члан 4.

Именама члана 15а Закона врши се повећање неопорезивог износа зараде са 15.300 на 16.300 динара месечно.

#### Уз члан 5.

Новододатим чланом 15в Закона уређује се пореска основица за лице које се запошљава као новонастађени обвезник, који заснива радни однос на радном месту за које постоји потреба да лице има посебно стручно образовање и за којим постоји потреба која се не може лако задовољити на домаћем тржишту рада. Основицу пореза на зараде ових лица чини основица из члана 15а став 2. Закона умањена за 70%. Такође, овим чланом Закона уређују се и услови за остваривање умањења пореске основице.

Уз члан 6.

У члану 18. Закона изменом става 1. тачка 1) прецизира се да се не плаћа порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу накнаде документованих трошкова превоза за долазак и одлазак са рада.

Новододата тачка 9а) односи се на пореско ослобођење по основу помоћи у случају смрти члана породице запосленог која се остварује до неопорезивог износа.

Уз члан 7.

У члану 18а став 1. Закона врши се правно-техничко прецизирање одредбе у вези са пореским ослобођењем од пореза на зараде на примања запосленог по основу погодности у виду рекреације запослених на радном месту.

Уз члан 8.

Новододатим чланом 21е Закона уређује се олакшица за послодавца - новоосновано привредно друштво које обавља иновациону делатност, на начин да је послодавац ослобођен од плаћања пореза обрачунатог и обустављеног из зарада оснивача који су запослени у том новооснованом привредном друштву. Ослобођење се користи по основу зарада исплаћених у периоду од 36 месеци од дана када је основано привредно друштво.

Новододатим чланом 21ж Закона уређује се олакшица за послодавца који заснује радни однос са квалификованим новозапосленим лицем. Олакшица се остварује на начин да је послодавац ослобођен од плаћања обрачунатог и обустављеног пореза из зараде новозапосленог лица исплаћене закључно са 31. децембром 2022. године. Ослобођење се остварује у висини 70% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде за зараде исплаћене у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2020. године, 65% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде за зараде исплаћене у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2021. године и 60% обрачунатог и обустављеног пореза из зараде за зараде исплаћене у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2022. године.

Уз члан 9.

Новододатим чланом 37в Закона наводи се да се у опорезиви приход од самосталне делатности не урачунава приход који предузетник обвезник пореза на стварни приход од самосталне делатности оствари обављањем активности уз накнаду која се, под законом прописаним условима, опорезује порезом на други приход.

Уз чл. 10, 11. и 12.

Врши се измена чл. 40, 41. и 42. Закона, који се односе на паушално опорезивање. Измене се односе на услове за паушално опорезивање, на критеријум за разврставање предузетника паушалаца у групе ради утврђивања висине паушалног прихода као пореске основице, одређивање полазне основице за утврђивање висине паушалног прихода, елементе којима се умањује, односно повећава полазна основица, као и подношење захтева за паушално опорезивање. Све ово имајући у виду потребу да се створе предуслови за поједностављење процедуре обрачуна пореза на приходе од самосталне делатности на паушално утврђен приход, аутоматизацију процеса утврђивања висине пореске обавезе, омогућавање веће предвидљивости за пореске обвезнике, као и смањење администрирања од стране пореског органа.

Уз чл. 13. и 14.

Изменама члана 74. Закона додаје се нови став 9. у коме се прецизира начин утврђивања набавне цене акција или удела нерезидентних привредних друштава, односно хартија од вредности чији издавалац није порески резидент Републике, у случају када порески резидент Републике врши пренос уз накнаду тих акција или удела, односно хартија од вредности. Односи се на обвезника који у време њиховог стицања, као и најмање 6 месеци по њиховом стицању, није био резидент Републике.

Такође, прецизира се начин утврђивања набавне цене хартија од вредности које запослени стекне под повлашћеним условима, односно без накнаде сагласно члану 75. Закона.

Уз члан 15.

У члану 85. Закона новододатом тачком 17) уређује се да се другим приходом сматра накнада коју предузетник или предузетник паушалац оствари по основу обављања активности уз накнаду за истог налогодавца или повезано лице с налогодавцем, а који додатно испуњава најмање пет од наведених девет критеријума, или је према околностима случаја приликом отпочињања пословне сарадње може очекивати да ће бити испуњено најмање пет од девет наведених критеријума.

Поред тога, изменама члана 85. Закона уређује се пореска основица за опорезивање прихода које предузетник или предузетник паушалац остваре по овом основу.

Уз члан 16.

Измене члана 94. Закона односе се на подношење пореске пријаве за обвезника пореза на приходе од самосталне делатности који у току године започне обављање самосталне делатности, а који се опредељује за паушално опорезивање.

Уз члан 17.

Односи се на висину динарских износа месечних зарада из члана 5. ст. 5. и 6. овог закона и период примене тих износа а имајући у виду прво усклађивање тих износа након почетка примене овог закона.

Уз члан 18.

Прво усклађивање неопорезивог износа зараде од 16.300 динара годишњим индексом потрошачких цена врши почев у 2021. години.

Уз члан 19.

Одредбе чл. 10, 11, 12. и 16. овог закона, које се односе на паушално опорезивање, примењиваће се за утврђивање пореза на паушално утврђени приход почев за 2020. годину.

Уз члан 20.

Предлаже се да се приход исплаћен предузетнику или предузетнику паушалцу у смислу одредби члана 31. Закона, закључно са 31. децембром 2019. године, сматра приходом од самосталне делатности без обзира на природу његовог односа са налогодавцем у смислу одредби члана 85. Закона, односно члана 9. Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02-исправка, 23/03-исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05-др. закон, 62/06-др. закон, 61/07, 20/09, 72/09-др. закон, 53/10, 101/11,

2/12-исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15-аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18 и 95/18).

Уз члан 21.

Односи се на почетак примене одредаба овог закона.

Уз члан 22.

Наводи се да ће се подзаконски акти за извршавање овог закона донети у року од 120 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Уз члан 23.

Предлаже се да овај закон ступи на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

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

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

#### V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Очекује се да ће по основу повећања месечног неопорезивог износа зараде бити смањење прихода по основу пореза на зараде у износу од 3,2 млрд динара, уз смањење расхода за зараде на нивоу опште државе у износу од 0,8 млрд динара. Ефекат на фискални резултат опште државе је негативан у износу од 2,4 млрд динара, а који се сматра оправданим имајући у виду ефекте у смислу подстицања запошљавања.

*1. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону*

Предложена решења у закону утицаће на предузетнике који порез на приходе од самосталне делатности плаћају на паушално утврђен приход. Циљ предложених измена и допуна Закона, између осталог, је и унапређење система паушалног опорезивања обвезника пореза на приходе од самосталне делатности. Кроз измене регулаторног оквира створиће се предуслови за поједностављење процедуре обрачуна пореза на приходе од самосталне делатности на паушално утврђен приход аутоматизацијом процеса утврђивања висине овог пореза, чиме ће бити омогућена већа предвидљивост за пореске обвезнике.

Поред тога, предложена решења утицаће и на послодавце. Кроз повећање неопорезивог износа створиће се услови за даље фискално растеређење зараде чиме се стварају претпоставке за стимулисање нових запошљавања.

Такође, увођењем нових пореских олакшица послодавцима из приватног сектора даје се могућност да започну са коришћењем нових олакшица, а све у циљу стварања претпоставки како би се инвестирало у радна места и запошљавало више лица.

Такође, предложена решења у закону имају за циљ и да мотивишу физичка лица која бораве у иностранству, а која имају посебно стручно образовање и за чијим радом и

искуством постоји потреба код домаћих послодаваца, која се не може лако задовољити на домаћем тржишту рада, да се настане на територији Републике Србије и да заснују радни однос са домаћим послодавцима.

## *2. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди*

Предложена законска решења не стварају додатне трошкове грађанима и привреди.

Предложено решење у делу повећања неопорезивог износа зараде имаће за последицу смањење трошкова у привреди јер се применом те мере омогућава мање фискално оптерећење прихода по основу рада.

Поред тога, предложеним новим олакшицама у делу ослобођења од плаћања пореза по основу запошљавања одређених категорија запослених такође ће се утицати на смањење трошкова у привреди, тј. за послодавце који буду користили те мере.

## *3. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он стварати*

Предложена решења не стварају трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да имају за циљ даље стварање услова за прилив инвестиција, запошљавање и привредни раст кроз обезбеђивање повољнијих услова привређивања растерећењем привредних субјеката. Позитивне последице доношења овог закона односе се на стварање услова за запошљавање нових категорија запослених, посебно у области иновационих делатности и оних у којима је изражена потреба запошљавања лица са посебним стручним знањима. Поред тога, предложеним решењима подстиче се легално запошљавање и самим тим побољшање положаја лица која су незапослена.

Повећање неопорезивог износа зараде имаће за последицу смањење трошкова у привреди, с обзиром да се омогућава мање фискално оптерећење по основу рада.

## *4. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција*

Имајући у виду да се овим законом предлаже увођење пореског ослобођења за послодавце - новооснована привредна друштва која обављају иновациону делатност, очекује се да ће предложено законско решење допринети оснивању привредних субјеката, посебно у области иновационих делатности. Предложене мере пореског ослобођења требало би да подстакну не само стварање нових привредних субјеката на тржишту, већ и развој пословних активности у наведеној делатности. Такође, мера која се односи на повећање неопорезивог износа зараде има за циљ да допринесе стварању повољнијих услова привређивања кроз растерећење привредних субјеката чиме се такође подстиче њихово стварање. Смањењем цене рада стварају се предуслови за побољшање конкурентности привредних субјеката.

## *5. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону*

Овај закон је у поступку припреме достављен надлежним министарствима и другим надлежним органима, тако да је заинтересованим странама пружена прилика да се изјасне о предложеном закону.

У поступку припреме текста Нацрта закона размотрене су пристигле иницијативе за измену закона.

Текст Нацрта закона објављен је на сајту Министарства финансија тако да су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне на закон.

*6. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*

Министарство финансија надлежно је за спровођење предложеног закона, за његову уједначену примену на територији Републике, као и за давање мишљења о његовој примени.

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.