



Република Србија
**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**
Број: 401-00-65/2020-01
Датум: 27. јул 2020. године
Кнеза Милоша 20, Београд

Министарство финансија
Кнеза Милоша 20, Београд

Предмет: Мишљење о усклађености шеме државне помоћи са Законом о контроли државне помоћи

Министарство финансија доставило је дана 27. јула 2020. године, Комисији за контролу државне помоћи Пријаву државне помоћи са пратећим обрасцем дел. бр. 110-00-332/2020-04, Нацрт и образложење закључка Владе којим се омогућавају фискалне погодностима и директна давања привредним субјектима у приватном сектору, ради давања мишљења.

Савет Комисије, након разматрања достављеног материјала, на основу члана 11. став 2. а у вези са чланом 31. став 3. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 73/19) на 26. седници од 27. јула 2020. године, доноси следеће

МИШЉЕЊЕ

Као разлоге за доношење закључка, Подносилац истиче да је неопходно стварање услова за примену нових мера подршке привредним субјектима у приватном сектору. Имајући у виду да се мерама из Уредбе о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19 („Службени гласник РС“, бр. 54/20 и 60/20) постигло да број запослених код привредних субјеката буде у најмањој могућој мери подложен изменама у смислу његовог смањења, Подносилац пријаве истиче да мере подршке које су обухваћене достављеним закључком имају за циљ да се привредни субјекти омогући додатна подршка за остваривање наведених циљева.

Анализирајући садржину Нацрта закључка утврђено је да су прописане одређене фискалне погодности и директна давања из буџета Републике Србије привредним субјектима у приватном сектору са циљем ублажавања негативних економских и финансијских последица пандемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2.

Као потенцијални корисници ових мера, одређени су они привредни субјекти, којима су исплаћена директна давања чија исплата доспева у јулу 2020. године у складу са Уредбом о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, изузев правних лица која су разврстана као велика у складу са финансијским извештајима за 2018. годину. Поред наведеног, предлогом мера је предвиђено и да право на директно давање имају и правна лица која су разврстана као велика у складу са финансијским извештајима за 2018. годину, која имају право на исплату директних давања и нису то право изгубила у складу са Уредбом о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, под условом да најкасније до 15. августа 2020. године доставе Образац СЛ за месец јун и јул 2020. године.

Такође, Подносилац пријаве истиче да право на коришћење неких од мера (директна давања) поседују и привредни субјекти који не спадају у претходно побројане потенцијалне кориснике, а који испуњавају услове за исплату директних давања у складу са Уредбом о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, укључујући и привредне субјекте који су основани и регистровани закључно са 20. јулом 2020. године.

1. Директна давања

Наиме, прописом су одређена директна давања, односно уплата бесповратних новчаних средстава која могу да се користе искључиво за исплате зарада и накнада зарада запосленима, при чему су учесници на тржишту у обавези да примљена средства по основу директних давања искористи најкасније до 31. октобра 2020. године.

У зависности од врсте правног лица, износи помоћи се разликују. Тако, лицима којима су исплаћена директна давања чија исплата доспева у јулу 2020. године у складу са Уредбом о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, директна давања по овом основу се исплаћују у августу и септембру 2020. године, у сваком од та два месеца у висини од 60% директних давања која су доспела за исплату у јулу 2020. године, а која су им исплаћена у јулу 2020. године.

За разлику од претходног, правним лицима која су разврстана као велика у складу са финансијским извештајима за 2018. годину, која имају право на исплату директних давања и нису то право изгубила у складу са Уредбом о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, под условом да најкасније до 15. августа 2020. године доставе Образац СЛ за месец јун и јул 2020. године исплаћују се директна давања, и то:

- у августу 2020. године у износу који се добија као производ броја запослених утврђеног у складу са чланом 10. Уредбе за које је поднет Образац СЛ у року

- одређеним овим закључком за обрачунски период јун 2020. године и износа 50% основне минималне нето зараде за март 2020. године;
- у септембру 2020. године у износу који се добија као производ броја запослених утврђеног у складу са чланом 10. Уредбе за које је поднет Образац СЛ у року одређеним овим закључком за обрачунски период јул 2020. године и износа 50% основне минималне нето зараде за март 2020. године.

Привредним субјектима који не спадају у претходно побројане потенцијалне кориснике, а који испуњавају услове за исплату директних давања у складу са Уредбом о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, укључујући и привредне субјекте који су основани и регистровани закључно са 20. јулом 2020. године, исплаћују се директна давања у висини од 120% минималне зараде по запосленом за зараде и накнаде зарада за које је поднео Образац ППП-ПД за обрачунски период август 2020. године. Као услов за реализацију јесте околност да такви привредни субјекти, најкасније до 15. септембра 2020. године поднесу Образац ППП-ПД за обрачунски период август 2020. године. Том приликом, неопходно је у поље 1.4. (датум плаћања), унети датум плаћања 05. јануар 2021. године, док се број запослених утврђује у складу са одговарајућим одредбама Уредбе о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19.

Подносилац истиче да паушално опорезованим привредним субјектима који су основани почев од 15. марта 2020. године и који немају запослене, а испуњавају услове за исплату директних давања у складу са Уредбом о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, директна давања се исплаћују без обавезе подношења Обрасца ППП-ПД.

Исплата директних давања наведеним привредним субјектима врши се на посебан наменски рачун - COVID-19 код банке која води текући рачун тог привредног субјекта, као и да се директна давања из буџета привредним субјектима могу користити искључиво за исплате зарада и накнада зарада запосленима. Истеком рока за реализацију, наведени рачуни се гасе а неискоришћена средства се преносе на посебан буџетски рачун.

2. Фискалне погодности

Поред директних давања, овим прописом су предвиђена и фискалне погодности. Наиме, прописом су одређене фискалне погодности у виду одлагања доспелости за плаћање одређених јавних прихода који у складу са одговарајућим пореским законима доспевају за плаћање у току 2020. године.

Тако, порези и доприноси на зараде, накнаде зарада и личну зараду које за месец август 2020. године исплаћују 1) привредни субјекти, изузев правних лица која су разврстана као велика у складу са финансијским извештајима за 2018. годину, којима су исплаћена директна давања чија исплата доспева у јулу 2020. године, 2) правна лица која су разврстана

као велика у складу са финансијским извештајима за 2018. годину, која имају право на у складу са Уредбом о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, као и аконтација пореза и доприноса на приходе од самосталне делатности привредних субјеката који се паушално опорезују која доспева за плаћање у августу 2020. године у складу са одредбама одговарајућих закона, доспевају за плаћање 05. јануара 2021. године.

На исти дан доспевају за плаћање пореза и доприноса на зараде, накнаде зарада и личну зараду за лица из тачке 3. Нацрта закључка, као и аконтација пореза и доприноса на приходе од самосталне делатности привредних субјеката који се паушално опорезују која доспева за плаћање у септембру 2020. године.

Изузев привредних субјеката који се паушално опорезују, доспелост плаћања аконтације пореза и доприноса на приходе од самосталне делатности за привредне субјекта из тачке 1. Нацрта закључка, која по одредбама одговарајућих закона доспева за плаћање у августу 2020. године, и привредне субјекте из тачке 3. Нацрта закључка која по одредбама одговарајућих закона доспева за плаћање у септембру 2020. године, се одлаже до дана подношења коначне пореске пријаве за порезе и доприносе на приходе од самосталне делатности за 2020. годину.

Налаз и оцена

На 26. седници одржаној 27. јула 2020. године, Савет Комисије је анализирао достављени материјал. Имајући у виду упућујућу норму из тачке 11. Нацрта закључка којом је прописано да ће у се поступку реализације овог закључка примењивати одредбе о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, које се односе на значење појмова, права на директна давања и на одлагање плаћања пореза, губитка права на директна давања, начина коришћења и исплате запосленима средстава добијених по основу директних давања, Комисија је у свом разматрању узела у обзир и Обавештење Комисије дел. бр. 110-00-00016/2020-01/2 од 28. маја 2020. године којим је оцењена Уредба о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19 („Службени гласник РС”, бр. 54/20 и 60/20).

Иако се у великој мери ослања на Уредбу о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, Комисија је наведену мере предвиђене Нацртом закључка ценила као засебну имајући у виду дисконтинуитет у погледу одређених услова али и износа намењеног за подстицаје.

Постојање државне помоћи

Како би се одговарајућа околност могла подвести под дефиницију државне помоћи, неопходно је да се кумулативно испуне сви услови који су предвиђени чланом 3. став 2. Закона о контроли државне помоћи.

У погледу фискалних погодности, наведена мера се може приписати држави имајући у виду да је прописом предвиђено да се лицима наведеним у пропису омогућава одлагање одређених финансијских обавеза према буџету Републике Србије, чиме ће се на такав начин омогућити умањење јавних прихода, које је тренутног карактера без обрачуна законом предвиђене камате. За разлику од наведеног, мера директног давања подразумева исплату средстава из буџета Републике Србије са посебног наменског рачуна отвореног за ту намену код Министарства финансија – Управе за трезор (у даљем тексту: Управа за трезор), на основу достављених података у електронском облику од Министарства финансија – Пореске управе (у даљем тексту: Пореска управа) сходно чему ће доћи до увећања јавних расхода. С обзиром на претходно, додела односно одлагање плаћања одређеног износа се могу недвосмислено приписати држави, чиме је основни предуслов дефиниције испуњен.

С обзиром да је као услов за реализацију мера предвиђено испуњење одређених критеријума који се разликују у зависности од величине привредног субјекта, као и околности које доводе до различитог износа директног давања у зависности од тренутка оснивања, величине привредног субјекта без обзира на истоветност релевантног производа, наведене мере не представљају хоризонталне, опште мере подједнако доступне свим учесницима на тржишту.

Сходно томе, коришћењем мере фискалних погодности односно мере директног давања, омогућава се економска предност и ојачава позиција оних учесника на тржишту која их буду користила, што може утицати на нарушавање конкуренције.

Наведена мере утичу на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније, имајући у виду да су корисници активни у оним секторима у оквиру којих размена или потенцијал размене добара и услуга са државама чланицама постоји.

Стога, Комисија је утврдила да мере подршке путем фискалних погодности и директних давања под условима и на начин прописаним у Нацрту закључка, **представљају државну помоћ.**

Оцена усклађености

Комисија је оцењивала усклађеност услова и критеријума предвиђених мера у односу на правила постављеним Уредбом о условима и критеријумима усклађености државне помоћи ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди проузрокованог епидемијом заразне болести Covid-19 („Службени гласник РС“, број 54/20) (у даљем тексту: Уредба). Том приликом, нарочита пажња је посвећена је усклађености са правилима за доделу државне помоћи за ликвидност учесника на тржишту: 1) у облику субвенција за плате запослених

ради избегавања отпуштања током епидемије заразне болести COVID – 19 и 2) у облику одлагања плаћања пореза и/или доприноса за социјално осигурање.

1. Директна давања

Ова мера раздваја одређене категорије учесника на тржишту, при чему је акценат и виши степен погодности омогућен предузетницима, микро, малим, средњим предузећима у односу на велике привредне субјекте. Имајући у виду евидентан недостатак јасног одређења привредног субјекта коме је намењена државна помоћ (индивидуализација), сматра се да се фискалне погодности додељују у облику шеме, поред чега је и испуњен услов из Уредбе у погледу припадности учесника на тржишту одређеним секторима или величини, у циљу повећања ликвидности. Такође, Комисија је ценила да је кроз упућујућу норму, задржан услов из Уредбе о условима и критеријумима усклађености државне помоћи ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди проузрокованог епидемијом заразне болести Covid-19 у погледу броја запослених, што кореспондира основном циљу из члана 6. став 2. тачка 1) Уредбе у погледу очувања радног места током епидемије. Анализирајући методологију обрачуна и износ помоћи, наведена се превасходно ослања на износ основне минималне нето зараде, који се увећава или умањује у зависности од величине привредног субјекта, а ограничавајући се на период од месец дана. С обзиром на начин обрачуна месечног износа и поменути период, наведено је у складу са условом из Уредбе у погледу максималног периода и интензитета, чиме је пропорционалност државне помоћи задржана, односно давалац је искористио могућност из члана 6. став 3. Уредбе, опредељујући се за ниже износе и краћи временски период¹ у односу на максималне интензитета износа и трајања (износ од 80% месечне бруто плате запослених за највише 12 месеци како је то прописано Уредбом). Стога, оцењено је да је наведена мера у складу са чланом 6. Уредбе.

С обзиром на упућујућу норму из тачке 11. Нацрта закона, односно задржавање услова прописаних Уредбом о условима и критеријумима усклађености државне помоћи ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди проузрокованог епидемијом заразне болести Covid-19, у погледу права на уплату бесповратних новчаних средстава која се односе на одређене учеснике на тржишту², наведено је у потпуности у складу са принципима из Друге допуне Привременог оквира за подршку економији у контексту епидемије коронавируса³.

2. Фискалне погодности

Фискалне погодности су превасходно намењене оним привредним субјектима који су задржали одговарајући број запослених, без обзира на величину привредног субјекта, што је и основна разлика у односу на општу меру како је то дефинисано чланом 7. став 1. Уредбе.

¹ Примљена средства по основу директних давања морају искористи најкасније до 31. октобра 2020. године.

² Банке из члана 2. став 1. Закона о банкама, друштва за осигурање и друштва за реосигурање из члана 3. Закона о осигурању, друштва за управљање добровољним пензијским фондовима из члана 3. тачка 1) Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, даваоци финансијског лизинга из члана 10. Закона о финансијском лизингу, као и платне институције и институције електронског новца из члана 2. став 1. тач. 35) и 36) Закона о платним услугама.

³ Second amendment to the Temporary Framework to support the economy in the context of the coronavirus outbreak (OJ C 164, 13.5.2020, p. 3–15), параграф 43бис.

Такве погодности се састоје у омогућавању одлагање плаћања одређених пореских и других обавеза, при чему је исте могуће платити у ратама, што је као предуслов постављено чланом 7. став 2. Уредбе. С обзиром да је предвиђена за одређене категорије корисника, у зависности од врсте пореза, те да се одлагање односи на пореске обавезе (као и одговарајуће аконтације) које доспевају у августу 2020. година односно септембру 2020. године (у зависности од врсте привредног субјекта), како је то претходно објашњено у образложењу, наведено је у складу са крајњим роком из члана 7. став 3. тачка 2) Уредбе до ког је могуће доделити помоћ. Имајући у виду да је рок доспећа свих погодности постављен за 5. јануар 2021. године односно до датума подношења коначне пореске пријаве за порезе и доприносе од самосталне делатности за 2020. годину, наведено је у складу са крајњим датумом примене одлагања из Уредбе.

Сходно претходном, наведене мере су у потпуности у складу са конкретним правилима за доделу државне помоћи.

Имајући у виду истоветан принцип функционисања доделе државне помоћи као што је то истакнуто у Уредби о условима и критеријумима усклађености државне помоћи ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди проузрокованог епидемијом заразне болести Covid-19, Комисија остаје при мери истакнутој у Обавештењу Комисије дел. бр. 110-00-00016/2020-01/2 од 28. маја 2020. године а која се односи на обавештавање и транспарентност државне помоћи. **С тим у вези, давалац државне помоћи за ликвидност учесника на тржишту дужан је да води евиденцију о додељеној државној помоћи и Комисији доставља извештај о државној помоћи, који обавезно садржи назив корисника и износ средстава који му је додељен, најкасније до 1. јуна 2021. године. Давалац државне помоћи мора чувати податке о кориснику и износу помоћи најмање 10 година, и мора Комисији, на њен захтев, да достави сваки податак из евиденције.**

У складу са чланом 31. став 2. Закона о контроли државне помоћи, пропис који је предмет оцене се може приликом доношења, односно утврђивања предлога разматрати само уз мишљење Комисије које садржи оцену степена усклађености.

**ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ**
Владимир Антонијевић