



Broj: 02-03-154661,

Podgorica, 04.11.2021. godine

DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica*,
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Predmetnim zakonom predlaže se uvođenje neoporezivog dijela zarade do 700€ oporezivog dohotka, uz propisivanje progresivnih stopa poreza na dohodak fizičkih lica na iznos veći od 700€, kao i proporcionalno oporezivanje uz uvećanje stope za određene kategorije dohotka. Neoporezivi dio zarade i progresivne stope se propisuju za prihode ostvarene po osnovu ličnih primanja i samostalne djelatnosti, uz izuzimanje prihoda ostavrenih od ugovora o djelu i drugih samostalnih djelatnosti u skladu sa Zakonom. Navedena rješenja predložena su u funkciji realizacije Programa poreske reforme u Crnoj Gori pod nazivom "Maršalov plan-Evropa sad".

Uvidom u dostavljeni akt i Izvještaj o analizi uticaja propisa, utvrđeno je da implementacija propisa ne zahtijeva izdvajanje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore. Kako je navedeno, predložena zakonska rješenja podrazumijevaju neoporezivi dio dohotka i progresivno oporezivanje sa jedne, i proporcionalno oporezivanje uz uvećanje stope, sa druge strane. Doprinos uvećanju naplate prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica će dati odredbe u cilju jačanja poreske discipline.

Dualni sistem oporezivanja koji je predmet Predloga zakona podrazumijeva:
-uvođenje neoporezivog dijela zarade i progresivno oporezivanje za određenu visinu zarade, i ne predstavlja normativni okvir koji će doprinijeti naplati novih budžetskih prihoda i
-uvećanje proporcionalne stope poreza na dohodak fizičkih lica sa 9% na 15% za određene kategorije dohotka, što podrazumijeva uvećanje budžetskih prihoda.

Shodno navedenom, Direktor za državni budžet, nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica*.

S poštovanjem,


DRŽAVNI SEKRETAR
Janko Odović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Predmetnim zakonom predlaže se uvođenje neoporezivog dijela zarade do 700€ oporezivog dohotka, uz propisivanje progresivnih stopa poreza na dohodak fizičkih lica na iznos veći od 700€. Neoporezivi dio zarade i progresivne stope se propisuju za prihode ostvarene po osnovu:

- o ličnih primanja, i
- o samostalne djelatnosti, uz izuzimanje prihoda ostvarenih od ugovora o djelu i drugih samostalnih djelatnosti u skladu sa Zakonom.

Vlada Crne Gore na ovaj način daje doprinos u cilju značajnog poboljšanja statusa zaposlenih u Crnoj Gori, imajući u vidu da veliki broj zaposlenih u Crnoj Gori ima zaradu manju od prosječne zarade, što znači da će pozitivne efekte od ovog predloga imati veliki broj zaposlenih. Donošenjem ovog zakonskog rješenja stvaraju se uslovi da poslodavci značajno uvećaju neto zarade zaposlenima bez dodatnog troška, što će dodatno uticati na uvećanje kupovne moći zaposlenih. Pored navedenog, predložena zakonska rješenja će značajno uticati na privlačenje stranih investicija, poboljšanje poslovnog ambijenta i generalno značajno nižih opterećenjenja na rad.

Pored navedenog, nova zakonska rješenja propisuju izuzeća od progresivnog oporezivanja (za dohodak ostvaren od kapitala, kapitalnih dobitaka, imovine, sportske djelatnosti, autorskih i srodnih prava, patenta, žiga i prihoda samostalnih stručnjaka u kulturi), na način da za njih neće postojati neoporezivi dio i progresivno oporezivanje, već će se porez na dohodak za izuzeća obračunavati i plaćati po proporcionalnog stopi poreza na dohodak fizičkih lica od 15%.

Takođe, u cilju jačanja poreske discipline predlaže se da poslodavac nadležnom poreskom organu dostavi izvještaj o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima do 15. u tekućem za prethodni mjesec, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvještavanje poreskog organa. Predlaže se i da se porez na dohodak fizičkih lica ne plaća na primanja ostvarena po osnovu naučnoistraživačke i inovacione djelatnosti u skladu sa zakonom kojim se propisuju podsticaji za razvoj istraživanja i inovacija. Pored navedenog, predlaže se da se predmetom oporezivanja nerezidenta ne smatra dohodak koji nerezident u Crnoj Gori od obavljanja posla elektronskim putem ostvari od poslodavca koji ne obavlja djelatnost u Crnoj Gori, ukoliko ostvaruje zaradu veću od tri prosječne bruto zarade ostvarene u prethodnoj godini prema podacima organa nadležnog za poslove statistike.

Osnovni uzroci problema su:

- o generalno visok nivo opterećenja na zarade;
- o nepostojanje neoporezivog dijela dohotka u Zakonu o porezu na dohodak fizičkih lica;
- o otežani uslovi poslovanja izazvani pandemijom Covid-19;
- o nizak nivo zadovoljstva zaposlenih;
- o postojanje velikog potencijala za jačanje poreske discipline;
- o neusklađenost Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica sa Zakonom o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija.

Posljedice problema ogledaju se u sljedećem:

- o nezadovoljstvo poslodavaca visokim opterećenjima na rad;
- o širenje potencijala za ulazak u sivu zonu;
- o rast nezaposlenosti;
- o nedovoljno jaka poreska disciplina;
- o nemogućnost podnošenja poreske prijave poreza na dohodak fizičkih lica od strane korisnika

Zakona o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija.

U primjeni navedenih odredbi poreski obveznici i zaposleni će imati direktne i indirektne benefite.

U slučaju „status quo”, postoji mogućnost za:

- produblivanjem nelikvidnosti poreskih obveznika;
- rastom broja nezaposlenih;
- slabom kupovnom moći zaposlenih;
- teškim položajem poslodavaca usljed velikih opterećenja po osnovu rada;
- problemom u primjeni Zakona o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija;
- rastom poreske nediscipline, i sl.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica postići će se sljedeći ciljevi:

- umanjenje poreskog opterećenja na zarade zaposlenih;
- zaštita najslabije plaćenih zaposlenih;
- stvaranje formalnih pretpostavki za rast minimalne zarade;
- stvaranje pretpostavki za procentualno najveći rast zarada kod zaposlenih sa najnižom zaradom;
- jačanje poreske discipline;
- jačanje ekonomske stabilnosti;
- stvaranje pravnih pretpostavki za značajnim jačanjem zadovoljstva poslodavaca i zaposlenih;
- omogućavanje pune primjene sa poreskog aspekta Zakona o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija, i sl.

Navedeni ciljevi su u potpunosti usaglašeni sa programom poreske reforme u Crnoj Gori pod nazivom „Maršalov plan – Evropa sad”.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati „status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica duži niz godina prepoznaje proporcionalno oporezivanje dohotka bez izbora na njegovu visinu, osim oporezivanja tzv. „kriznom stopom poreza” koja je ukinuta 31. decembra 2019. godine. Pravne pretpostavke vezane za poresku reformu i prelazak sa proporcionalnog na progresivno oporezivanje omogućiće se izmjenama i dopunama, između ostalog, i Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica.

Umjesto dosadašnje proporcionalne stope poreza na dohodak od 9% za prihode od ličnih primanja i samostalne djelatnosti, predlaže se uvođenje neoporezivog dijela zarade na iznos do 700€, iznos veći od 700€ do 1.000€ oporezivaće se po stopi od 9%, dok će se iznos veći od 1.000€ oporezivati po stopi od 15%. Za ostale vrste prihoda koje fizičko lice ostvari u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica primjenjivaće se jedinstvena stopa poreza na dohodak od 15%.

Dualni sistem oporezivanja dohotka, koji će se prvi put uvesti u poreski sistem Crne Gore, podrazumijeva proporcionalno i progresivno oporezivanje, u zavisnosti od izvora dohotka. Naime, proporcionalno oporezivanje će, uz izmjenu stope poreza sa 9% na 15%, biti zadržano za dohodak od sljedećih izvora prihoda:

- imovine,
- kapitala,
- kapitalnih dobitaka,
- prihoda od sportske djelatnosti,
- prihoda od autorskih i srodnih prava, patenta, žiga i prihoda samostalnih stručnjaka u kulturi.

Progresivno oporezivanje i neoporezivi dio dohotka će biti uvedeno za dohodak ostvaren od sljedećih izvora:

- ličnih primanja i
- samostalne djelatnosti (osim prihoda ostvarenih na osnovu ugovora o djelu i drugih samostalnih djelatnosti u skladu sa Zakonom).

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica će imati pozitivne uticaje na:

- o poreske obveznike isplate poreza na dohodak (direktno);
- o zaposlene (direktno);
- o jačanje likvidnosti preduzeća;
- o jačanje ekonomske stabilnosti;
- o uvećanje kupovne moći zaposlenih;
- o nerezidentnih poreskih obveznika koji na teritoriji Crne Gore obavljaju djelatnost elektorski putem za poslodavca koji ne djeluje na teritoriji Crne Gore;
- o poreske obveznike koji su prepoznati kao inovatori i istraživači;
- o evidenciju Uprave prihoda i carina o visini poreskog duga;
- o borbu protiv sive ekonomije, i sl.

Poreski obveznici kao isplatioci prihoda na koja se plaća porez na dohodak će imati značajne uštede sredstava pri isplati zarade, prije svega kada su u pitanju primanja do visine prosječne zarade u Crnoj Gori. Na taj način se stvaraju zakonske pretpostavke za značajan rast neto zarade zaposlenog bez dodatnih izdvajanja poslodavca, te poboljšanje statusa radnika i njegove kupovne moći.

Primjenom navedenih normativnih rješenja neće nastati dodatni troškovi građanima i privredi.

Umanjenje poreskih opterećenja će uticati na rast zarada zaposlenih, koje će omogućiti veću moć potrošnje zaposlenih. Na taj način će direktnu korist ostvariti ostali poreski obveznici, ali i Budžet Crne Gore kroz uvećanje naplate poreskih prihoda.

Predložena zakonska rješenja će doprinijeti stvaranju novih privrednih subjekata jer će se potencijalni poslodavci mnogo lakše odlučivati za počinjanje poslovanja usljed mnogo nižih opterećenja po osnovu rada. Pored navedenog, predloženim zakonskim rješenjima će biti podržano otvaranje novih i zadržavanje postojećih radnih mjesta.

Implementacija predloženih zakonskih rješenja neće zahtijevati značajnije administrativno opterećenje Uprave prihoda i carina. Primjena navedenih zakonskih rješenja će imati pozitivne efekte na rad Uprave prihoda i carina, imajući u vidu da će nova zakonska rješenja obavezati poreske obveznike da ažurno predaju izvještaje o obračunatim i plaćenim porezima, ali i stvoriti značajno nižu mjesečnu obavezu po osnovu poreza na lična primanja, što će nadležnom poreskom organu učiniti lakšom borbu protiv sive ekonomije.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju predloženog propisa nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore. Naime, predložena zakonska rješenja podrazumijevaju neoporezivi dio dohotka i progresivno oporezivanje sa jedne, i proporcionalno oporezivanje uz uvećanje stope, sa druge strane. Doprinos uvećanju naplate prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica će dati odredbe u cilju

jačanja poreske discipline.

Implementacijom predloženih zakonskih rješenja neće nastati međunarodne finansijske obaveze.

Predlog zakona ne podrazumijeva obavezu donošenja podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze.

Dualni sistem oporezivanja koji je predmet Predloga zakona podrazumijeva:

- o uvođenje neoporezivog dijela zarade i progresivno oporezivanje za određenu visinu zarade, i ne predstavlja normativni okvir koji će doprinijeti naplati novih budžetskih prihoda i
- o uvećanje proporcionalne stope poreza na dohodak fizičkih lica sa 9% na 15% za određene kategorije dohotka, što podrazumijeva uvećanje budžetskih prihoda.

Uvećanje potencijala za naplatu poreskih prihoda nastaće uvođenjem zakonske odredbe koja obavezuje poreskog obveznika da izvještaj o obračunatim i plaćenim porezima dostavlja Upravi prihoda i carina do 15. u tekućem za prethodni mjesec, kroz jačanje poreske discipline.

Procjena fiskalnog uticaja predloženih normi na Budžet Crne Gore rađena je pomoću mikrosimulacionog modela koji je za potrebe izračunavanja efekata prelaska sa proporcionalnog na progresivni model oporezivanja dohotka fizičkih lica kreiran u saradnji sa Međunarodnim monetarnim fondom.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Prilikom izrade Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica nije korišćena eksterna ekspertska pomoć.

Primjena predloženih zakonskih rješenja će imati pozitivne efekte za poreske obveznike i zaposlene, a indirektno i za druge poreske obveznike i Budžet Crne Gore. Usljed hitnosti donošenja propisa koji će značajno poboljšati status zaposlenih nije sprovedena javna rasprava o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Kod implementacije predloženog propisa ne postoje potencijalne prepreke.

U cilju implementacije predloženih zakonskih rješenja propisane su kaznene mjere, koje će poreskom organu omogućiti da sankcioniše poreske obveznike koji ne poštuju važeća zakonska rješenja.

Mjerenje uspješnosti izvršenih izmjena će biti mjereno kroz:

- o uvećanje zarada,
- o generalno niža opterećenja po osnovu rada,
- o uvećanje kupovne moći zaposlenih,
- o jačanje poreske discipline,
- o pravedniji sistem oporezivanja dohotka.

Sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa vršiće Ministarstvo finansija i socijalnog staranja i Uprava prihoda i carina.

Datum i mjesto

Podgorica, 4. novembar 2021.god.

Starješina

mr Miloško Spajić

Saglasni:

Branko Krvavac – državni sekretar

Biljana Peranović – v.d. generalne direktorice

Obradio:

Omer Cikotić – samostalni savjetnik