



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 02-03- 426/22 - 38/1

Podgorica, 08.11.2022. godine

DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM

Povodom *Predloga zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja*,
Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga zakona* i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni tekst, *Predloga zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja*, navodi se da za implementaciju ovog *Predloga zakona*, nijesu potrebna finansijska sredstva. Predložene dopune zakona imaju za cilj sprječavanje izbjegavanja poreskih i drugih obaveza os strane lica koja imaju preko 30% učešća u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, unapređenje postojeće zakonske norme kao i zaštitu Budžeta Crne Gore, odnosno sprječavanja gubitka prihoda.

Shodno navedenom Direktoratu za državni budžet, sa aspekta državnog budžeta, nema primjedbi na *Predloga zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja*.

S poštovanjem,

MINISTAR
Aleksandar Damjanović



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja

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)?

Ovaj zakon treba da riješi sljedeće probleme:

- sprječavanje izbjegavanja poreskih obaveza od strane lica koja imaju preko 30% učešća u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate,
- sprječavanje izbjegavanja drugih obaveza od strane lica koja imaju preko 30% učešća u kapitalu privrednog društva nad kojima je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate.

Postojeća zakonska odredba propisuje da lice koje ima učešće preko 30% u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, koje ne izmiruje poreske obaveze, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate, ne može osnovati privredno društvo ili se registrovati za obavljanje djelatnosti kao preduzetnik.

U praksi je evidentiran sve češći broj pojava da upravo navedena lica postaju vlasnici udjela u drugim privrednim društvima putem zaključivanja ugovora o prenosu udjela, te na taj način izbjegavaju smisao ove norme, odnosno izbjegavaju plaćanje poreskih i drugih obaveza koje proizilaze iz poslovanja tih privrednih društava.

Imajući u vidu da prethodno navedeno predstavlja očigledno izbjegavanje izmirivanja poreskih obaveza i obaveza koje je proizvelo poslovanje navedenih društava, kako bi se isto spriječilo, neophodno je proširivanje obima zabrane poslovanja, koja će biti izvršena kroz dopunu postojećeg zakonskog rješenja, na način da će se ista ubuduće odnositi i na lica koja naknadno na osnovu ugovora o prenosu udjela pristupaju privrednom subjektu kao osnivači, odnosno vlasnici udjela.

Uzroci problema su:

- postojeća zakonska norma ne propisuje zabranu prenosa udjela od strane lica koja imaju preko 30% učešća u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate;
- izbjegavanje plaćanja poreskih i drugih obaveza od strane navedenih lica.

Posljedice problema su:

- gubitak prihoda Budžeta Crne Gore.

Oštećeni subjekti su:

- Budžet Crne Gore.

U slučaju da se propis ne izmijeni:

- navedena lica će nastaviti da koriste činjenicu da postojeća zakonska norma ne propisuje zabranu prenosa udjela, u situaciji kada se privredna društva nalaze u stečaju ili postupku likvidacije, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate;
- nastaviće da dolazi do gubitka prihoda Budžeta Crne Gore, kroz izbjegavanje plaćanja poreskih i drugih obaveza.

2. Ciljevi

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

Predlog zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja je predložen u cilju:

- sprječavanje izbjegavanja poreskih i drugih obaveza od strane lica koja imaju preko 30% učešća u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate,
- unapređenja postojeće zakonske norme,
- zaštite Budžeta Crne Gore, odnosno sprječavanja gubitka prihoda.

Donošenje Zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja nije predviđeno Programom rada Vlade Crne Gore za 2022. godinu.

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?

Usljed problema koji su se javili u praksi, a koji se ogledaju u činjenici da sve veći broj lica koja imaju preko 30% učešća u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate postaju vlasnici udjela u drugim privrednim društvima putem zaključivanja ugovora o prenosu udjela, te na taj način izbjegavaju smisao ove norme, odnosno izbjegavaju plaćanje poreskih i drugih obaveza, koji proizilaze iz poslovanja navedenih privrednih društava.

U konkretnom slučaju, „status quo“ nije opcija jer bi usled nedefinisanosti postojeće zakonske norme, navedena lica nastavila da zaključuju ugovore o prenosu udjela kako bi postali vlasnici udjela u drugim privrednim društvima, te na taj način izbjegavali plaćanje poreskih i drugih obaveza.

Imajući u vidu da je za postizanje utvrđenih ciljeva neophodan pravni osnov, Ministarstvo finansija se opredijelilo za regulatornu intervenciju, kroz dopunu Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja. Dakle, jedina opcija za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema koji postoji u praksi je regulatorna opcija, kako bi se kroz sprječavanje izbjegavanja plaćanja poreskih i drugih obaveza, spriječio gubitak prihoda u Budžetu Crne Gore.

Predložena dopuna proširuje obim zabrane poslovanja za lica koja imaju preko 30% učešća u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate.

Ovaj zakon nije predviđen Programom rada Vlade Crne Gore za 2022. godinu, ali će njegovo donošenje unaprijediti postojeću zakonsku normu i eliminirati mogućnost zaključivanja ugovora o prenosu udjela u cilju izbjegavanja poreskih i drugih obaveza, odnosno doprinijeti povećanju budžetskih prihoda.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije 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 dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja direktno će uticati na lica koja imaju preko 30% učešća u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate, a koja su do sada zaključivala ugovore o prenosu udjela u cilju izbjegavanja plaćanja poreskih i drugih obaveza. Naime, u praksi je evidentiran sve češći broj pojava da upravo navedena lica postaju vlasnici udjela u drugim privrednim društvima putem zaključivanja ugovora o prenosu udjela, te na taj način izbjegavaju smisao ove norme, odnosno izbjegavaju plaćanje poreskih i drugih obaveza. Imajući u vidu da prethodno navedeno predstavlja očigledno izbjegavanje izmirivanja poreskih obaveza i obaveza koje je proizvelo poslovanje navedenih društava, kako bi se isto spriječilo, neophodno je proširivanje obima zabrane poslovanja, koja će biti izvršena kroz dopunu postojećeg zakonskog rješenja, na način da će se ista ubuduće odnositi i na lica koja naknadno na osnovu ugovora o prenosu udjela pristupaju privrednom subjektu kao osnivači, odnosno vlasnici udjela.

Predloženo zakonsko rješenje neće stvoriti nove troškove ni za građane ni za privredu.

Predloženo zakonsko rješenje neće stvoriti nove poreske obaveze građanima i privredi.

Predložena zakonska rješenja neće doprinijeti stvaranju novih privrednih subjekata na tržištu, ali mogu doprinijeti stvaranju pravednije tržišne konkurencije, iz razloga što će biti elimisana mogućnost zaključenja ugovora o prenosu udjela kako bi se izbjeglo plaćanje poreskih i drugih obaveza.

Predložena zakonska rješenja neće stvoriti dodatna administrativna opterećenja, te neće predstavljati biznis barijeru.

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 proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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.

Implementacijom predloženih zakonskih rješenja neće nastati međunarodne finansijske obaveze.

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

Implementacijom predloženih zakonskih rješenja očekuje se da će Budžet Crne Gore ostvariti dodatne prihode, u iznosu koji u ovom momentu nije moguće sa sigurnošću utvrditi.

Predlagač ovog propisa je Ministarstvo finansija.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna 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 dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja nije korišćena eksterna ekspertna pomoć.

Predloga zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja je napisan u saradnji sa Upravom prihoda i carina.

Prilikom pripreme Predloga zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, shodno odredbama člana 52 stav 2 alineja 2 Zakona o državnoj upravi („Sl. list CG“, br. 78/18, 70/21 i 52/22), nije sprovedena javna rasprava, imajući u vidu hitne okolnosti. Naime, predložena zakonska rješenja će značajno doprinijeti poboljšanju važećih zakonskih rješenja i omogućiti veći poreski potencijal. Stoga, smatramo opravdanim da se ova zakonska rješenja predlože bez održavanja javne rasprave.

U cilju blagovremene i efikasne primjene predloženog Zakona, neophodno je da se ubrza proces njegovog usvajanja. Stoga, Vlada Crne Gore predlaže da Skupština Crne Gore, shodno članu 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore, ovaj zakon donese po hitnom postupku. Imajući u vidu da će predložena zakonska rješenja značajno doprinijeti poboljšanju važećih zakonskih rješenja i omogućiti veći poreski potencijal, smatramo opravdanim da se predloženi propis donese po hitnom postupku, odnosno da isti stupi na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

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.

Uspješnost izvršenih izmjena će biti mjerena kroz:

- uvećanje prihoda Budžeta Crne Gore.
- eliminisanje mogućnosti za izbjegavanje plaćanja poreza, odnosno drugih obaveza od strane lica koja imaju preko 30% učešća u kapitalu privrednog društva nad kojim je otvoren stečaj ili postupak likvidacije, odnosno čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate, kroz zaključivanje ugovora o prenosu udjela.

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

Datum i mjesto

Podgorica, 07. novembar 2022.god.

Starješina

mr Aleksandar Damjanović