



Crna Gora
Vlada Crne Gore

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO	13.02.2023. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ	16-01/23-1
TEZA	
EP	692 XXVII
SKRACENICA	PRILOG

Br: 07-011/23-641/4

13. februar 2023. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE

Gospođa mr Danijela Đurović, predsjednica

Vlada Crne Gore, na sjednici od 10. februara 2023. godine, utvrdila je **PREDLOG ZAKONA O DOPUNAMA ZAKONA O SPRJEČAVANJU NELEGALNOG POSLOVANJA**, koji Vam u prilogu dostavljamo radi stavljanja u proceduru Skupštine Crne Gore.

Vlada predlaže Skupštini da, u skladu sa članom 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 51/06 i 66/06 i „Službeni list CG“ br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 32/14, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19, 112/20, 129/20 i 65/21), ovaj zakon donese po hitnom postupku iz razloga koji su sadržani u Obrazloženju Predloga zakona.

Za predstavnike Vlade, koji će učestvovati u radu Skupštine i njenih radnih tijela prilikom razmatranja Predloga ovog zakona, određeni su mr **ALEKSANDAR DAMJANOVIĆ**, ministar finansija i **BILJANA PERANOVIĆ**, generalna direktorica Direktorata za poreski i carinski sistem u Ministarstvu finansija.

PREDSJEDNIK

dr Dritan Abazović, s. r.

**ZAKON
O DOPUNAMA ZAKONA O SPRJEČAVANJU NELEGALNOG POSLOVANJA**

Član 1

U Zakonu o sprječavanju nelegalnog poslovanja („Službeni list CG“, br. 29/13 i 152/22) poslije člana 9 dodaje se novi član koji glasi:

„Član 9a

Pravno lice i preduzetnik ne može da vrši pozajmice drugim privrednim društvima, preduzetnicima, ni fizičkim licima, ako ne izmiruje poreske obaveze u skladu sa zakonom.“

Član 2

U članu 18 stav 1 poslije tačke 9 dodaje se nova tačka koja glasi:

„(10) nije izmirio poreske obaveze u skladu sa zakonom, a izvršio je pozajmice drugim privrednim društvima, preduzetnicima i fizičkim licima (član 9a).“

Član 3

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u odredbama člana 16 tačka 5 Ustava Crne Gore kojima je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Navedena dopuna ovog zakona ima za cilj uvođenje, odnosno proširivanja obima zabrane poslovanja za poreske obveznike koji imaju neizmirene poreske obaveze, a koji su do sada vršili pozajmice drugim privrednim društvima, fizičkim licima ili preduzetnicima i na taj način izbjegavali da izmiruju poreske obaveze.

Navedena dopuna ovog zakona ima za cilj i zaštitu Budžeta Crne Gore, kroz sprječavanje izbjegavanja izmirivanja poreskih obaveza od strane lica koja su do sada vršila zajmove drugim privrednim društvima, fizičkim licima ili preduzetnicima.

III. USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Materija obuhvaćena predmetnim zakonom nije izričito regulisana propisima EU.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Član 1 - Ovom odredbom propisuje se da poreski obveznik koji ima neizmirene poreske obaveze, ne može vršiti pozajmice drugim privrednim društvima, fizičkim licima ili preduzetnicima.

Član 2 – Ovom odredbom propisuje se da će se novčanom kaznom od 10.000 eura do 20.000 eura kazniti za prekršaj pravno lice ako ima neizmirene poreske i carinske obaveze, kao i obaveze prema zaposlenima, a izvrši pozajmicu drugim privrednim društvima, fizičkim licima i preduzetnicima, dok je stavom 3 istog člana propisano da će se za prekršaj iz stava 1 kazniti preduzetnik novčanom kaznom od 4.000 do 6.000 eura.

Član 3 - Ovom odredbom predlaže se da ovaj zakon stupi na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna sredstva iz Budžeta Crne Gore.

VI Razlozi zbog kojih nije sprovedena javna rasprava

Prilikom pripreme Predloga Zakona o izmjenama Zakona o porezu na promet nepokretnosti, shodno odredbama člana 52 stav 2 alineja 2 Zakona o državnoj upravi („Službeni 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 punjenju budžeta lokalnih samouprava. Stoga, smatramo opravdanim da se ova zakonska rješenja predlože bez održavanja javne rasprave.

VII Razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku

U cilju blagovremene i efikasne primjene predloženog Zakona, neophodno je da se ubrza proces usvajanja predloženog zakona. Stoga se 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 uvećanje poreskog potencijala, smatramo opravdanim da se predloženi propis donese po hitnom postupku.

PREGLED ODREDABA ZAKONA O SPRJEČAVANJU NELEGALNOG POSLOVANJA ČIJE DOPUNE SE PREDLAŽU

Član 9

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, ili na osnovu zaključenog ugovora o prenosu udjela steći udio, odnosno svojstvo člana drugog privrednog društva.

Zabrana osnivanja privrednog društva, u smislu stava 1 ovog člana, odnosi se i na zavisna društva tog privrednog društva.

Mjera iz stava 1 ovog člana traje do prestanka razloga zbog kojih je uvedena.

Licem, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se privredno društvo, preduzetnik i fizičko lice.

Član 18

Novčanom kaznom od 10.000 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

- 1) ne otvori račun kod banke, ne vodi novčana sredstva na tom računu i ne vrši transfer sredstava preko tog računa, uključujući i plaćanje poreza, prireza i doprinosa na obračunatu bruto zaradu i naknadu zarada, kao i isplatu neto zarada i naknada zarada zaposlenima (član 5);
- 2) na kraju radnog dana u blagajni drži gotov novac iznad visine blagajničkog maksimuma utvrđenog u skladu sa članom 6 st. 2, 3 i 4 ovog zakona;
- 3) gotov novac, u iznosu koji prelazi visinu blagajničkog maksimuma, ne uplati na svoj račun do kraja radnog dana, a najkasnije narednog radnog dana do 14,00 časova (član 7 stav 1);
- 4) po saznanju za blokadu računa, gotov novac u cjelini ne uplaćuje na svoj račun (član 7 stav 3);
- 5) nakon isteka roka od 30 dana od dana blokade njegovih računa u postupku prinudne naplate, naplatu svojih potraživanja i plaćanje svojih obaveza vrši ugovaranjem promjene povjerilaca, odnosno dužnika u određenom obligacionom odnosu (asignacija, cesija, preuzimanje, ustupanje duga i dr.), prebijanjem (kompenzacijom), prenosom hartija od vrijednosti i/ili na drugi način kojim bi se izbjegla naplata potraživanja i plaćanje obaveza preko računa, osim ako drugačije nije utvrđeno poreskim propisima (član 11);
- 6) medij prije objavljivanja oglasa i reklama za prodaju proizvoda i pružanje usluga postupi protivno članu 12 stav 1 ovog zakona;
- 7) medij ne vodi evidenciju o naručiocima oglasa i reklama iz člana 12 stav 1 ovog zakona ili o tome kvartalno ne obavještava poreski organ, odnosno ako podatke iz evidencije, na pisani zahtjev, ne dostavi poreskom organu (član 12 stav 2);
- 8) ne prijavi prihode koje ostvaruju nerezidentna lica i ne izvrši uplatu poreskih obaveza u skladu sa poreskim propisima (član 13);
- 9) poreskom organu ne prijavi, do 15-og u mjesecu za prethodni mjesec, mjesečne isplate veće od 100 eura izvršene istom licu i ne vodi propisanu evidenciju (član 14).

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 2.000 eura do 3.000 eura.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 4.000 eura do 6.000 eura.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo finansija
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja
<p>1. Definisane probleme</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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)? 	
<p>Ovaj zakon treba da riješi sljedeće probleme:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sprječavanje mogućnosti da poreski obveznici koji imaju neizmirene poreskih obaveza vrše pozajmice drugim privrednim društvima, preduzetnicima ili fizičkim licima, - uvođenje iznosa novčane kazne za prekršaj, kroz kaznene odredbe, ukoliko poreski obveznici uprkos utvrđenoj zabrani izvrše pozajmicu navedenim licima. <p>Postojeća zakonske odredbe ne propisuju zabranu vršenja pozajmice od strane bilo kog poreskog obveznika koji ima poreska dugovanja, te je stoga uočen nedostatak u predmetnom zakonu koji je neophodno regulisati na predloženi način.</p> <p>U praksi je evidentiran sve češći broj pojava da upravo navedena lica vrše pozajmice drugim privrednim društvima, preduzetnicima ili fizičkim licima, a ne izmiruju svoje redovne obaveze.</p> <p>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, uz već postojeće zabrane utvrđene zakonom, dopunom koja je predložena zabranice se vršenje pozajmica od strane takvih lica, uz propisivanje novčane kazne za prekršaj u slučaju da se izbjegne zakonsko ograničenje.</p> <p>Uzroci problema su:</p> <ul style="list-style-type: none"> - postojeća zakonska norma ne propisuje zabranu vršenja pozajmica od strane poreskih obveznika koji imaju poreskih dugovanja; - izbjegavanje plaćanja poreskih i drugih obaveza od strane navedenih lica. <p>Posljedice problema su:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gubitak prihoda Budžeta Crne Gore. <p>Oštećeni subjekti su:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Budžet Crne Gore. <p>U slučaju da se propis ne izmijeni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - navedena lica će nastaviti da koriste činjenicu da ne postoji zakonska zabrana vršenja pozajmica drugim licima, - nastaviće da dolazi do gubitka prihoda Budžeta Crne Gore, kroz izbjegavanje plaćanja poreskih i drugih obaveza. 	
<p>2. Ciljevi</p>	

- 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 obaveza od strane lica koja imaju poreska dugovanja, a vrše pozajmice drugim licima,
- 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 2023. 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 neizmirene poreskih obaveza vrše pozajmice drugim privrednim društvima, preduzetnicima ili fizičkim licima, te na taj način izbjegavaju plaćanje poreskih i drugih obaveza, a novac ipak usmjeravaju na pozajmice drugim licima, ukazala se potreba za regulisanjem naznačenog problema kroz zakonsku normu koja će izričito zabraniti vršenje pozajmica takvim licima.

U konkretnom slučaju, "status quo" nije opcija jer bi usled nedefinisanosti postojeće zakonske norme navedena lica nastavila da vrše pozajmice drugim licima, uz očigledno izbjegavanje plaćanja poreskih i drugih obaveza, a sve na štetu Budžeta Crne Gore.

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, spriječilo gubitak prihoda u Budžetu Crne Gore.

Ovaj zakon nije predviđen Programom rada Vlade Crne Gore za 2023. godinu, ali će njegovo donošenje unaprijediti postojeću zakonsku normu, 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 neizmirene poreske obaveze. Naime, u praksi je evidentiran sve češći broj pojava da upravo navedena lica vrše naznačene pozajmice, izbjegavajući 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 pozajmica navedenim licima, koja će biti izvršena kroz dopunu postojećeg zakonskog rješenja.

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

Predložena zakonska rješenja neće doprinijeti stvaranju novih privrednih subjekata na tržištu.

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 obezbjeđena 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 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 obezbjeđiti 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 prosteći 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.

Predlagач ovog propisa je Ministarstvo finansija.

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 dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja nije korišćena eksterna ekspertska pomoć.

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.

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 da lica koja imaju nerazmjerne poreske obaveze više očajnički drugim privrednim društvima, preduzetnicima odnosno fizičkim licima.

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

Datum i mjesto

Podgorica, 10. februar 2023. god.



GENERALNA DIREKTORICA

Biljana Peranović



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. 03-02-040/23-231,

Podgorica, 13.02.2023. godine

DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM

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

MIŠLJENJE

Predlogom zakona vrše se izmjene koje se odnose na sprječavanje mogućnosti da poreski obveznici koji imaju neizmirenih poreskih, carinskih obaveza ili obaveza prema zaposlenima vrši pozajmice drugim privrednim društvima, preduzetnicima ili fizičkim licima. Takođe uvode se novčane kazne za prekršaj, kroz kaznene odredbe, ukoliko poreski obveznici, uprkos utvrđenoj zabrani izvrše pozajmicu navedenim licima.

Predlog zakona o dopuni Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja direktno će uticati na lica koja imaju neizmirene poreske i carinske obaveze, odnosno imaju dugovanja prema zaposlenima. Naime, u praksi je evidentiran sve češći broj pojava da upravo navedena lica vrše naznačene pozajmice, izbjegavajući 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 pozajmica navedenim licima, koja će biti izvršena kroz dopunu postojećeg zakonskog rješenja.

Uvidom u dostavljeni tekst Predloga zakona, navodi se da za implementaciju nijesu potrebna finansijska sredstva. Implementacijom predloženih zakonskih rješenja, ostvariće se određeni prihodi za Budžet Crne Gore.

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

S poštovanjem,

MINISTAR

mr. Aleksandar Damjanović





Organ državne uprave nadležan za oblast na koju se propis
odnosi/donosilac akta

Ministarstvo finansija/ Vlada Crne Gore

Naziv propisa	Zakon o dopunama Zakona o spriječavanju nelegalnog poslovanja	
Klasifikacija propisa po oblastima i podoblastima uređivanja	oblast	podoblast
	VIII. JAVNE FINANSIJE	Javne finansije
Klasifikacija po pregovaračkim poglavljima Evropske unije	poglavlje	potpoglavlje
	16.30 Oporezivanje	16.30.10 Indirektno oporezivanje
Ključni termini – eurovak deskriptori		