UNIJA POSLODAVACA
CRNE GORE

Broj: 428/14

Podgorica, 21.02.2014.godine

VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO FINANSIJA
n/r ministra, gospodina Radoja Žugića

Predmet: Primjedbe i sugestije na radnu verziju Zakona o mjerama prema izvršiocima višestrukih poreskih i carinskih prekršaja

Uvaženi ministre,

Nakon razmatranja radne verzije Zakona o mjerama prema izvršiocima višestrukih poreskih i carinskih prekršaja, koja nam je dostavljena od strane Komisije za izradu seta predloga mjera za suzbijanje sive ekonomije, dostavljamo primjedbe i sugestije Unije poslodavaca Crne Gore (UPCG) na dati tekst, koje smo iznijeli i na sastanku Komisije.

OPŠTE NAPOMENE:

1.Nesumnjiva je potreba uspostavljanja sistema u kome će svi subjekti koji obavljaju bilo kakav vid privredne djelatnosti ispunjavati zakonom utvrđene obaveze. U tom smislu, UPCG podržava sve mjere i aktivnosti na dodatnom uređenju i poboljšanju poslovnog ambijenta, koje će obezbijediti ravnopravan tretman privrednih subjekata i zaštitu konkurencije, naročito mikro, malih i srednjih preduzeća.

2.Ipak, čini se da su i ovog puta sve planirane mjere usmjerene samo prema onim privrednim subjektima koji obavljaju registrovanu djelatnost, odnosno da se ponuđeni tekst zakona ni u najmanjoj mjeri ne bavi problemom obavljanja neregistrovanih djelatnosti, kao što je i u slučaju Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja.

3.Ovako rigorozne mjere usmjerene samo prema registrovanim subjektima (uz opšti utisak da se prema onima koji u potpunosti rade van legalnih tokova ne preduzimaju nikakve mjere), mogu imati za posledicu da se određeni (sve veći) broj tih subjekata opredijeli za gašenje poslovanja i pređe u sivu zonu.

ADRESA IX CRNOGORSKE BRIGADE BR.11, 81 000 PODGORICA TELEFON +382 20 209 250 FAX +382 20 209 251
WEB WWW.POSLODAVCI.ORG E-MAIL UPCG@T-COM.ME ŽIRO RAČUN 540-10000314708221-57

4.UPCG je u prilici da svakodnevno registruje primjedbe privrednih subjekta zbog stalne izloženosti kontrolama, u poslednje vrijeme pojačanog obima i učestalosti, izricanju izuzetno visokih kazni i za najsitnije, često formalne propuste u poslovanju. Ono što je važno istaći je činjenica da revolt tih privrednih subjekta ne izaziva značajno vrijeme koje je neophodno da se izdvoji i posveti inspektorima u toku vršenja tolikog broja kontrola, pa čak ni eventualno izrečene visoke kazne i za najbanalnije prekršaje, koliko to izaziva oglašavanje nenadležnim brojnih inspekcijskih organa kada ti isti privredni subjekti ukazuju na egzaktne primjere potpuno nelegalnog poslovanja kao što je npr. obavljanje privatne prakse u zdravstvenoj i stomatološkoj djelatnosti, te drugih uslužnih djelatanosti tipa- frizera, kozmetičara itd.
U oblasti trgovine kao problem egzistira ulična prodaja (gdje se inspekcije oglašavaju nenadležnim, vezujući svoju nadležnost za formalne stvari – da li je roba izložena na zemlji, stolu ili preko ruke prodavca i tome slično), kao i prodaja na pijacama (npr. Tuzi...), gdje se vrši značajan promet robe bez ozbiljnijih kontrola i saznanja nadležnih organa o porijeklu i količini robe u opticaju, ostvarenim prihodima itd.
U svim navedenim situacijama, pored problema (pozitivnog ili negativnog) sukoba ili nepostojanja precizne nadležnosti za postupanje inspekcijskih organa, evidentan je i problem otežanog, praktično onemogućenog sprovođenja kontrole u privatnim objektima bez sudskog naloga (a ta opcija se se izuzetno rijetko koristi), iako postoje saznanja i osnovane sumnje da se u njima obavlja neki vid navedenih djelatnosti (promet cigareta, tekstilne i druge robe, vršenje raznih zanatskih usluga...).
Sve navedeno, logično, izaziva nezadovoljstvo privrednih subjekata, koji su, pored brojnih obaveza po osnovu poreza i drugih dažbina, obaveza prema zaposlenima (koje sa čak 70% učestvuju u ukopnim troškovima poslovanja), prema bankama i drugim povjeriocima, suočeni sa ovakvom nelojalnom konkurencijom, za koju se stiče utisak da se toleriše i nije predmet interesovanja nadležnih organa.

5.Predložene odredbe (a to je i inače princip svih normi u pozitivnoj regulativi CG) se ni u jednom segmentu ne „bave" težinom izvršenog prekršaja ili ekonomskom snagom privrednih subjekata – izvršilaca prekršaja, što smatramo da bi se moralo uzeti u obzir.

6.Pojedine norme su u koliziji sa normama drugih zakonskih propisa i, konačno, u suprotnosti sa Ustavom CG.

POJEDINAČNE PRIMJEDBE:

1. Član1

Sam naziv radne verzije zakona (kao i namjera i potreba preduzimanja dodatnih kaznenih mjera prema izvršiocima poreskih i carinskih prekršaja „u povratu"), logično, eliminiše mogućnost da se ovim članom (i cijelim zakonom) obuhvate lica koja obavljaju neregistrovanu djelatnost.
Međutim, najveći broj opštih primjedbi dat je sa namjerom da se ukaže na potrebu sistemskog rada na izmjeni pozitivne regulative, kako bi se omogućilo nesmetano postupanje nadležnih organa za eliminisanje neregistrovanog obavljanja proizvodnje i prometa roba i pružanja usluga.

To je neophodan uslov za uspostavljanje *fer uslova* poslovanja, konkurentnosti privrednih subjekata, podsticanje preduzetništva i razvoj privrednih aktivnosti.
Istovremeno, uz ravnopravan status svih subjekta (što je, opet, sistemsko pitanje) i transparentan rad nadležnih organa, to bi doprinijelo povećanju povjerenja privrednih subjekata u institucije i organe, dobrovoljnom plaćanju poreza i drugih dažbina i poštovanju drugih zakonom utvrđenih obaveza.

2.Član 2 treba preispitati, odnosno u pojedinim segmentima izmjeniti.
Ovim članom se definiše pojam povratnika u vršenju prekršaja propisanih kroz više zakonskih akata.
a) Smatramo da ni kroz odredbe taksativno navedenih zakona nije pravilno i pravedno napravljena gradacija prekršaja, jer poistovjećuju po „težini" izbjegavanje obračunavanja i pogrešno obračunavanje obaveza (gdje bi, eventualno, mogla da se prepozna „namjera" i svjesno postupanje), sa neblagovremenom uplatom određenih obaveza.
Kod neblagovremene uplate imamo situaciju da je obveznik sam utvrdio i iskazao svoju poresku (ili drugu) obavezu, ali, u najvećem broju slučajeva, zbog problema u poslovanju nije bio u mogućnosti da istu blagovremeno uplati. Dakle, ne postoji namjera izbjegavanja obaveza.
U tom smislu su, smatramo, ovakve situacije trebale biti različito tretirane i kroz prekršajne odredbe navedenih zakona, a pogotovo se u kontekstu novog zakonskog projekta, zbog težine posledica, ne bi trebalo dodatno potencirati njihovo poistovjećivanje.
Takođe, smatramo da se mora imati u vidu iznos neobračunatog, netačno obračunatog ili neuplaćenog poreza (ili druge fiskalne obaveze) zbog čega je obaveznik prekršajno kažnjen. Tako ne bi trebalo da imaju iste posljedice obveznici čiji se prekršaj sastoji u neobračunavanju, netačnom obračunavanju ili neuplaćivanju poreza od npr.1.000 €, kao obveznik koji je izbjegao plaćenje obaveze u mnogo većim iznosima (npr. u desetinama ili stotinama hiljada €).
b) Predviđeni iznosi izrečenih prekršajnih kazni u prethodnim, kao početni uslov za utvrđivanje kazni i daljih mjera u sljedećim prekršajnim postupcima su diskutabilni iz više razloga:
- ne korespondiraju sa rasponom novčanih kazni propisanih odredbama o prekršajima zakona kojima su sami prekršaji definisani;
- uvijek postoji opasnost od subjektivnog postupanja prekršajnih organa pri izricanju kazni, dovođenja u neravnopravan (otežan ili privilegovan) položaj privrednih subjekata;
- poseban je problem stvaranje „klime" mogućeg koruptivnog ponašanja, kako među privrednim subjektima, tako i među inspekcijskim i prekršajnim organima, posebno ako se imaju u vidu krajnje posljedice mjera predviđenih ovim zakonskim projektom.

3. Član 3 treba preispitati.
Odredbe kojima se propisuje da povratnik obračunava i plaća poreze i carine po dvostruko većim stopama u periodu od tri mjeseca od dana pravosnažnosti odluke kojom je kažnjen za ponovni prekršaj, pored diskutabilne utemeljenosti, teško su primjenjive, i u praksi će izazvati brojne probleme. Ovo naročito ako se ima u vidu specifičnost svakog poreskog oblika - osnovica, period i način obračuna, rokovi plaćanja i td.

4.Član 4 treba preispitati zbog mogućih problema koji iz njega mogu preisteći.
Zabrana obavljanja djelatnosti za određeni vremenski period bi vjerovatno imala jaku poruku za privredne subjekte sklone vršenju prekršaja. Međutim, ovdje se ponovo nameću sva ona pitanja koja smo potencirali kroz komentar člana 2. Takođe, u istom kontekstu, veoma je važno sagledati i ostale konsekvence zabrane obavljanja djelatnosti, pa makar i u ograničenom trajanju. Prestanak obavljanja djelatnosti i samim tim neostvarivanje prihoda onemogućava obveznika da:
- izmiri obaveze prema državi (pa i one koje su bile povod za izricanje prekršajnih kazni),
- vrši isplatu zarada i ostalih obaveza prema zaposlenima,
- izmiruje obaveze prema povjeriocima (poslovnim partnerima, bankama...).
Nameće se i problem postupanja sa zalihama robe u periodu trajanja zabrane obavljanja djelatnosti, naročito ukoliko je njena upotreba uslovljena rokom, čuvanje zahtijeva posebno postupanje i slično...
Dakle, bez obzira na težinu prekršaja i razloga koji su obveznike doveli do pozicije prekršioca propisa, ovakva odredba će za ishod imati ugrožavanje nastavka rada po isteku zabrane, zbog "nagomilavanja" obaveza u tom periodu. Posledice mogu biti "gašenje" velikog broja privrednih subjekata (preduzetnika i pravnih lica), povećanje nezaposlenosti i nemogućnost namirenja fiskalnih obaveza, potraživanja povjerilaca itd.

5. Član 5 - mišljenja smo da isti treba brisati.
Mjera trajnog brisanja povratnika iz odgovarajućeg registra nema utemeljenje u pozitivnim propisima, jer ovakav način prestanka obavljanja djelatnosti nije predviđen Zakonom o privrednim društvima i Zakonom o poreskoj administraciji, kao temeljnim propisima koji regulišu postupak osnivanja, registracije i prestanka privrednih subjekata, te Zakona o stečaju, a isti je sporan i s aspekta ustavnosti.

6. Član 6- mišljenja smo da isti treba brisati.
Pored toga što je neustavna (član 59 Ustava Crne Gore), ova odredba je u suprotnosti i sa odredbama člana 9 i 10 Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja.

7. Član 7- komentar kao za član 6.

8. Član 10 stav 2 preispitati s aspekta korespodnetnosti sa stavom 2 člana 2 kojim je predviđeno zasebno utvrđivanje „povratnika" kada su u pitanju poreski i carinski prekršaji.

9. Radi postizanja pravne sigurnosti u punoj mjeri, predlažemo dodavanje člana koji bi imao funkciju prelaznih odredbi. Isti bi mogao da glasi:

„Prekršajem koji, u smislu člana 2 stav 1 ovog zakona, prethodi ponovnom prekršaju ne smatra se prekršaj po kome je preduzetnik li pravno lice prosnažno proglašen krivim prije stupanja na snagu ovog zakona."

Pored toga što bi afirmisla ustavne principe zakonitosti i primjene blažeg zakona (član 32 i 33 Ustava CG), ovakva odredba bi afirmisla princip prevencije u odnosu na represivnost i podstakla poštovanje i izmirivanje zakonom utvrđenih obaveza.

Ovakva odredba bi naglasila prioritetnu namjeru uvođenja fiskalne discipline i umanjila subjektivan osjećaj privrednih subjekta (često potenciran) da se sve mjere preduzimaju samo u svrhu naplate kazni, bez istinske želje za poboljšanje poslovnog ambijenta i iskorjenjivanja selektivnog postupanja nadležnih organa.

S poštovanjem,

Suzana Radulović
generalni sekretar

ADRESA IX CRNOGORSKE BRIGADE BR.11, 81 000 PODGORICA TELEFON +382 20 209 250 FAX +382 20 209 251
WEB WWW.POSLODAVCI.ORG E-MAIL UPCG@T-COM.ME ŽIRO RAČUN 540-1000031470821-57