



**AmCham Montenegro
Komitet za poreze**

Pozicioni dokument

Jun 2014.

Poštovani,

Pred vama je dokument koji predstavlja pregled stavova Američke privredne komore u Crnoj Gori (AmCham Montenegro) i članica njenog Komiteta za poreze koji se tiču predvidljivosti u domenu poreske politike i s tim u vezi kreiranja podsticajnog poslovnog ambijenta. Svrha ovog dokumenta jeste da ukaže na potencijalne sfere čije bi regulisanje i unapređenje uticalo na poboljšanje poslovnog ambijenta u Crnoj Gori. S tim u vezi, dosadašnje aktivnosti Ministarstva finansija, uključujući i formiranje Komisije za suzbijanje sive ekonomije se mogu smatrati važnim korakom u postizanju tog cilja. Međutim, u narednom periodu očekuje se dalji napredak u kreiranju transparentnog i predvidljivog poslovnog ambijenta, koji promovise vladavinu prava na svim nivoima.

Dokument je rezultat rada Komiteta za poreze Američke privredne komore i u njemu su iznesene preporuke koje proističu iz svakodnevnog rada naših članica. Preporuke iznesene u dokumentu se odnose na konkretne probleme koji su posljedica trenutnog pravnog okvira i prakse u oblasti poreske politike.

AmCham Komitet za poreze je spreman da intenzivno saraduje sa Ministarstvom finansija i Poreskom upravom u predlaganju preciznijih preporuka i pružanju pomoći na bilo koju od tema iz pozicionog dokumenta.

PORESKA POLITIKA

1.1. Pregled aktuelnog pravnog okvira i prakse

Održavanje kontinuiteta u poreskoj politici – Crna Gora treba da sačuva trenutni poreski okvir (posebno stope PDV-a i poreza na dobit na sadašnjem nivou) u cilju održavanja atraktivnosti Crne Gore za aktuelne i buduće investitore. Diskontinuitet u poreskoj politici ne bi doprinio stvaranju/održanju predvidljivog poslovnog ambijenta. Nagle izmjene/zaokreti u poreskoj politici ne bi bile dobar signal za privlačenje stranih direktnih investicija (SDI). Povećanja poreskih stopa bi u mnogome onemogućila praćenje ranije donijetih poslovnih planova investitora što može negativno uticati kako na zadržavanje postojećih investitora, tako i na privlačenje novih.

Izmjene poreskih zakona i podzakonska akta – Izmjene poreskih zakona se nerijetko donose brzo, bez ostavljanja dovoljno vremena za pripremu Poreske uprave (PU) i poreskih obveznika. Dodatno, proces izrade predloga izmjena zakona nije dovoljno transparentan. Takođe, postoje slučajevi u kojima izmjene u zakonskim normama nijesu praćene adekvatnom izmjenom u podzakonskim aktima. Osim toga, potrebno je usaglašavanje poreskih zakona i relevantnih podzakonskih akata (posebno u slučajevima kada su podzakonski akti nerijetko u suprotnosti sa zakonskim normama) u cilju otklanjanja nedoumica i problema u primjeni.

Konačno, imajući u vidu evropsku orijentaciju Crne Gore, navedeni plan aktivnosti u vezi sa harmonizacijom poreske regulative bi trebalo da sadrži i harmonizaciju postojećih poreskih pravila sa pravilima EU. Ovo se prevashodno odnosi na Zakon o PDV kod kog je potrebno što skorije donijeti izmjene kako u pogledu usaglašavanja odredbi Zakona sa podzakonskim aktima, napuštanjem zastarjelih i nekonzistentnih rešenja, tako i u pogledu neophodne harmonizacije sa Direktivom EU¹. Dodatna usaglašavanja se odnose na inkorporiranje EU direktiva od uticaja na primjenu odredbi Zakona o porezu na dobit kod isplate dividende, autorskih naknada i kamata između zavisnih lica.

Retroaktivna primjena izmjena u poreskom zakonodavstvu – U ranijim periodima smo bili svjedoci slučajeva retroaktivne primjene izmjena u poreskim propisima. Navedena praksa za rezultat ima povećanje neizvjesnosti poslovanja na crnogorskom tržištu i daje jak negativan impuls za privlačenje novih SDI.

Diskrecija i netransparentnost u primjeni poreskih propisa – Nepredvidljivost poslovnog ambijenta i neusklađenost u primjeni poreskih propisa je prepoznat kao jedan od većih problema u privlačenju SDI. Dodatno, diskrecija i nekonzistentnost u primjeni postojećih poreskih propisa od strane PU, odnosno predstavnika lokalne samouprave u mnogome otežava poslovanje stranih investitora i kreira dodatne troškove. Smatramo da bi unapređenje komunikacije između Ministarstva finansija (MF) i PU doprinijelo dodatnom smanjenju neizvjesnosti poslovanja investitora na tržištu Crne Gore.

¹ Direktiva Savjeta 2006/112/EC o zajedničkom sistemu poreza na dodatnu vrijednost, od 28. novembra 2006.

1.2. Primjeri iz prakse

- **PDV**

Odluka o promjeni (povećanju) stope PDV koja je donijeta sredinom 2013. godine i koja je stupila na snagu u vrlo kratkom roku, dovela je obveznike u situaciju da veći broj različitih softvera moraju prilagoditi u najkraćem mogućem roku što je za rezultat imalo povećane tekuće troškove poslovanja.

Poreska uprava nije imala spremne odgovore na situacije koje je mogla predvidjeti da će nastati u poslovnom ambijentu po promjeni stope PDV, a za pojedina tumačenja i odgovore su obveznici čekali i po nekoliko mjeseci. Jedan od primjera je i sprovođenje korekcije poreske osnovice iz perioda važenja PDV stope od 17% koje se vrše u tekućem periodu za koji je važeća stopa PDV od 19%. Takođe, neka od rješenja su nekonzistentna u pogledu njihove implementacije i kreiraju dodatne obaveze administracije kako od strane PU, tako i poreskih obveznika.

Promjena stope PDV-a sa 17% na 19% je sprovedena u špicu turističke sezone, kada su svi turistički aranžmani već uveliko bili sklopljeni. Kako je navedena odluka donijeta i usvojena u vrlo kratkom roku, privredni subjekti nijesu bili u mogućnosti da mjenjaju ponude i ugovorene uslove turističkih aranžmana. Posljedično, navedeni obveznici su snosili dodatne troškove u vezi sa navedenim povećanjem stope PDV.

- **Akcize**

Nacrt izmjena i dopuna Zakona o akcizama koji je u drugoj polovini maja dostavljen privrednim subjektima na uvid tokom procesa javne rasprave, u znatnoj mjeri se razlikuje od predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o akcizama koji je upućen Vladi na usvajanje. Nedostatak transparentnosti može dovesti do dodatnih tržišnih poremećaja i daje negativan impuls po pitanju planiranja investicija kako postojećim, tako i budućim domaćim i stranim investitorima.

- **Porez na dobit**

Banke u Crnoj Gori sredinom februara 2014. godine nijesu imale konačnu informaciju/odgovor na pitanje da li su rezerve kreditnog rizika priznati rashodi sa aspekta obračuna poreza na dobit za 2013. godinu. Rok za dostavljanje konačnih izvještaja Centralnoj banci za 2013. godinu je bio 15. februar 2014. godine. Dodatno, rokovi za interno izvještavanje su obično do 15. januara 2014. godine.

Dodatni primjer je odsustvo jasnog uputstva o tome kako primijeniti odredbe sporazuma o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja, te na koji način utvrditi tržišne cijene kod utvrđivanja transfernih cijena. Navedeno neizbježno uzrokuje poreske rizike za kompanije i takođe je signal nesigurnog poslovnog ambijenta za investitore.

- **Porez na dohodak građana**

Početak 2013. godine je za veoma kratko vrijeme došlo je do izmjene poreza na lična primanja po osnovu zaposlenja (uvođenje progresivnog oporezivanja na iznos ličnih primanja koja su, u bruto iznosu, veća od 720€). Navedena promjena je rezultirala kako u dodatnim troškovima za poslodavce, tako i u dodatnom smanjenju platežno sposobne tražnje.

- ***Porez na premije osiguranja***

Predložena izmjena Zakona o porezu na premije osiguranja je podnijeta Skupštini 25. novembra 2013. godine, usvojena je 23. decembra 2013. sa početkom primjene 01. januara 2014. godine.

Povećanjem poreskog opterećenja, odnosno uvođenjem poreza na proizvode koji su ranije bili oslobođeni poreza dodatno je smanjena potražnja i oboren obim prodaje na ionako nedovoljno razvijenom tržištu osiguranja u Crnoj Gori.

Smanjeni obim prodaje se u kratkom roku ne može amortizovati smanjenjem fiksnih troškova. Istovremeno dolazi do rasta varijabilnih troškova u pokušaju da se nadoknadi umanjenje obima prodaje. Posljedično, dolazi do generisanja gubitka.

S druge strane, nepredvidljivost poreske politike dovodi do operativnih problema u poslovanju kao što su nemogućnost da se odrade softverske promjene ili da se implementiraju izmjene poreza, što dovodi do zastoja u prodaji i povećanju gubitaka.

- ***Nekonzistentnost u tumačenju poreskih propisa od strane Ministarstva finansija i Poreske uprave***

Evidentirano je postojanje nekonzistentnosti između stava MF i predstavnika PU po istim poreskim pitanjima. Takođe, u praksi poreski obveznici se susrijeću sa situacijom da se donijeta mišljenja ne primjenjuju od strane PU.

Jedan od primjera je obračun PDV-a na usluge stranih lica i priznavanje prava na odbitak prethodnog poreza. Sam Pravilnik u vezi sa popunjavanjem poreske prijave dozvoljava korišćenje prava na odbitak PDV u istom periodu u kom je izvršen i obračun obaveze. Brojna izdata mišljenja takođe potvrđuju ovaj stav. Međutim, u toku poreske kontrole, poreski inspektor je zauzeo stav da je plaćanje PDV uslov za priznavanje ulaznog PDV pozivajući se na odredbe koje nijesu, između ostalog, relevantne za rešavanje ove stvari.

- ***Primjena odredbi Ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja (Ugovor)***

Evidentirani su slučajevi neadekvatne primjene potpisanih ugovora na način da pojedine PU traže da je porez na dobit plaćena u inostranstvu na prihode koji podliježu oporezivanju u Crnoj Gori kao osnov/preduslov za primjenu važećih ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja. Navedeni zahtjev nije u skladu sa OECD metodologijom i praksom većine zemalja u okruženju i zemalja članica Evropske unije;

1.3. Preporuke za unapređenje

- Planiranje realističnih rokova za javnu raspravu nacrtu zakona i pravovremene najave planiranih budućih izmjena poreza kroz jasnu srednjoročnu poresku politiku. Predlažemo da navedeni rok ne bude kraći od godinu dana.
 - Postojanje dodatnih obrazloženja za izmjene predloga kao rezultat javne rasprave koje bi usvojene izmjene stavile u kontekst planiranih poreskih ciljeva definisanih u skladu sa generalnom poreskom politikom.
 - Postojanje određene vremenske distance od momenta (dana) usvajanja poreskih propisa do momenta početka njihove primjene. Predlažemo da navedeni rok ne bude kraći od godinu dana ili alternativno predvidjeti kraći rok koji će biti definisan i koji će se primjenjivati samo u ekstremnim situacijama.
 - Formiranje tehničko – operativne grupe, koju bi činili eksperti iz poreske struke i predstavnici Ministarstva finansija (MF) i PU u cilju lakšeg, preciznijeg i pravovremenog (unaprijed) sprovođenja predloženih poreskih mjera. Navedeno bi doprinijelo iznalaženju praktičnijih i lakših rešenja za implementaciju i primjenu. Primjer ovakve prakse možemo naći u Srbiji, gdje je 2013. godine formiran Savjet direktora poreske uprave. Pored državnih organa, članovi ovog tijela bili su predstavnici privrede, univerziteta i poslovnih udruženja. Ovaj organ je praktičnim prijedlozima davao sugestije za unapređenje rada Poreske uprave.
 - Pri izmjeni poreskih zakona unaprijed treba planirati: 1) vrijeme neophodno za pripremu PU i poreskih obveznika, i 2) postojanje pravila (propisanih relevantnim podzakonskim aktima) koja će omogućiti primjenu zakonskih izmjena. Konačno, potrebno je da PU obezbijedi i tehničku podršku (npr. softver) koja omogućava adekvatnu i pravovremenu primjenu izmijenjenih poreskih propisa.
 - Neophodno je utvrditi objektivne parametre za primjenu poreskih propisa koji bi omogućili planiranje/budžetiranje poreskih obaveza i praćenje izvršenja budžeta. Navedeni prijedlog bi predstavljao dodatni osnov za ravnomjerniji razvoj pojedinih opština u Crnoj Gori putem povećanja transparentnosti i ujednačavanja parametara za utvrđivanje poreskih obaveza i obaveza po osnovu naknada utvrđenih od strane opština.
 - Uvesti kontinuiranu obuku kadrova u PU sa ciljem standardizacije u primjeni poreske regulative, čime bi se ostvarila sinhronizacija u primjeni propisa među zaposlenim u MF i PU.
-