

Na Amandman poslanika mr Borisa Mugoše, Branislava Nenezića i Nikole Zirojevića na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost, koji je Vladi dostavila Skupština Crne Gore, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Predloženim amandmanom predviđa se dodavanje novog člana 72d kojim bi se predvidio obračun i plaćanje PDV po sniženoj stopi od 11%, za period od 1. januara do 31. decembra 2026. godine za usluge iz člana 24a stav 2 tačka 2 zakona (usluge smještaja u ugostiteljskim objektima za smještaj).

U obrazloženju predloženog amandmana navodi se da se amandman predlaže u cilju konkurentnijeg oporezivanja usluga smještaja u ugostiteljskim objektima za smještaj, a koji objekti su definisani zakonom kojim se uređuje turizam i ugostiteljstvo. Dalje navode da je ranije podizanje stope PDV-a sa 7% na 15% prema ocjenama privrede uticalo na povećanje cijena i smanjenje konkurentnosti crnogorske turističke privrede.

U vezi sa predloženim amandmanom mr Borisa Mugoše, Branislava Nenezića i Nikole Zirojevića ukazujemo da prema Direktivi Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost, dozvoljeno je uvođenje najviše dvije snižene stope PDV-a. U ovom trenutku u našem sistemu postoje stope od 7% i 15% i uvođenjem treće stope od 11% došlo bi do odstupanja od principa usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije. Iako se amandmanom predlaže mjera koja je privremenog karaktera-na period od jedne godine, a imajući u vidu kontinuiranu komunikaciju i obavezu redovnog izvještavanja prema Evropskoj komisiji, jasno je da takvo rješenje ne bi bilo prihvatljivo navedenoj instituciji iz razloga što ova izmjena zakona ne bi bila u skladu sa preuzetim obavezama.

Predloženo smanjenje stope nije u skladu ni sa Fiskalnom strategijom 2024–2027, kojom su jasno definisane sve poreske stope i izvršene procjene uticaja i fiskalnih efekata. U obrazloženju predloženog amandmana ne navodi se bilo kakva procjena uticaja na prihode i budžet, te samim tim nije ispunjen osnovni princip na kojem je Fiskalna strategija zasnovana – da svaka mjera mora imati predviđenu kontra-mjeru. Drugim riječima, svako umanjeње poreskih prihoda mora biti praćeno uvođenjem druge fiskalne mjere koja bi obezbijedila nadoknadu sredstava u budžetu.

Podsjećamo da je mjera ujednačavanja poreskih stopa u turizmu predviđena Fiskalnom strategijom kao kompenzacija za smanjene prihode države usljed umanjeња poreskog opterećenja na zarade. Fiskalnom Strategijom je projektovano da reforma sistema PDV, a dominantno snižena stopa PDV u turizmu generiše oko 60 miliona eura godišnje prihoda, što je ključni element fiskalne održivosti i balansiranja budžeta.

U 2025. godini naplaćeno je preko 200 miliona eura samo po osnovu hotelijerstva i ugostiteljstva (čiji su korisnici dominantno bili strani turisti), što je za 50 miliona više u odnosu na 2024. godinu. Dodatno, procjena Ministarstva finansija je da je u 2025. godini povećanje stope PDV u turizmu opredijelilo oko 30% od ukupno naplaćenog PDV- a što potvrđuje da ujednačavanje poreskih stopa u turizmu nije rezultiralo smanjenjem aktivnosti i umanjeњem planiranih prihoda. Niža stopa od 7% PDV-a zadržana je na osnovne životne namirnice, poreska opterećenja po osnovu rada su smanjena i opšta stopa od 21% nije povećavana u cilju nadomještenja prihoda koji su izgubljeni po ovom osnovu. Dakle, primjena stope od 15% u suštini se u najvećoj mjeri odrazila na usluge koje plaćaju turisti. Još od 2016. godine uočena je neujednačenost stopa PDV-a u turizmu, posebno u segmentu smještaja i pripremanja hrane u ugostiteljskim objektima. Ovaj izazov je, nakon višegodišnjeg procesa, uspješno riješen uvođenjem jedinstvene stope od 15%, koja je u primjeni od 1. januara 2025. godine. Naime, definisana je primjena snižene stope PDV od 15% i za usluge smještaja u svim ugostiteljskim objektima, umjesto dotadašnjeg rješenja koje je predviđalo sniženu stopu PDV od 7% samo za smještaj u

hotelima, motelima, turističkim naseljima, pansionima, kampovima, turističkim apartmanima i vilama. Ovo je dovelo do toga da su mnogi drugi ugostiteljski objekti propisani Zakonom o turizmu i ugostiteljstvu (sobe, turistički apartmani, kuće i stanovi, etno sela, hosteli i dr.) bili izostavljeni iz sistema snižene stope i čije usluge su bile oporezivane po opštoj stopi od 21%, čime je dolazilo do neravnopravnosti i diskriminacije učesnika na tržištu. Pomenutim zakonskim rješenjem predviđena je primjena snižene stope PDV od 15% na sve objekte za smještaj definisane zakonom o turizmu i ugostiteljstvu, čime su se stvorili ravnopravni uslovi za sve učesnike na ovom dijelu tržišta. U 2025. godini, došlo je i do primjetnog smanjenja oporezovanog prometa u turizmu i ugostiteljstvu po stopi PDV od 21% kao rezultat reforme odnosno smanjenja stope na 15%, za preko 150 miliona eura, pri čemu nije došlo do istovremenog pada cijena na tržištu u ovom segmentu.

Dodatno, ukazujemo i na podatke zvanične statistike, prema kojima je najveća inflacija u turizmu zabilježena tokom 2022. i 2023. godine (dvocifrena inflacija u turizmu u rasponu 14-20%), kada je važila snižena stopa PDV u turizmu od 7%. U 2024. i 2025. godini, inflacija u turizmu je na nivou od oko 8% (7,5% u 2025), što ukazuje na stabilizaciju cijena uprkos povećanju snižene stope PDV u turizmu i ugostiteljstvu sa 7% na 15%.

Podsjećamo da je u toku 2020. godine, uvedena i snižena stopa PDV od 7% na usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe, u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga, kao mjera temporalnog karaktera, čiji je osnovni cilj bio da se prevaziđu posljedice pandemije COVID-19. Navedena mjera, iako prvobitno zamišljena kao privremena, bila je snazi do 31. decembra 2023. godine, kada je zakonsko rješenje predviđelo da će se snižena stopa PDV od 7% primjenjivati na usluge pripremanja i usluživanja hrane, bezalkoholnih negaziranih pića u restoranima i objektima bez usluživanja (catering), dok je kod svih ostalih oblika pružanja ugostiteljske djelatnosti propisano primjenjivanje opšte stope PDV od 21%. Treba napomenuti da je, iako je u tom periodu bila na snazi snižena stopa od 7%, inflacija u turizmu, generisana tokom 2022. i 2023. godine, prema zvaničnim podacima iznosila i do 20% u 2022. godini, uz dodatni rast od 14% u 2023. godini. Zbog svega navedenog smatramo da bi eventualno uvođenje nove stope predstavljalo odstupanje od nastojanja da se principom ujednačavanja, koji je postignut nakon gotovo decenije nastojanja, postigne iskorak ka stabilnosti i predvidljivosti poreskog sistema u turizmu.

Dosadašnja praksa pokazuje da smanjenje poreskih stopa nije imalo direktan uticaj na smanjenje cijena. Stoga ni u ovom slučaju ne postoji garancija da bi predložena mjera rezultirala smanjenjem cijena usluga u turizmu.

Dosadašnje analize ukazuju na to da je smanjenje poreskih stopa prvenstveno uticalo na povećanje profita privrednih subjekata kroz maržu, dok krajnji korisnici usluga nijesu ostvarili očekivani benefit u vidu nižih cijena, a istovremeno budžetski prihodi po ovom osnovu budu izgubljeni. Ovakva iskustva jasno pokazuju da fiskalne mjere moraju biti pažljivo usklađene sa ciljevima ekonomske politike, kako bi se obezbijedila stvarna korist za korisnike usluga, a ne samo dodatni prihod za privredu.

Imajući u vidu prethodno navedeno, ističemo da predloženi amandman ne treba prihvatiti.



Ministar,
mr Novica Vuković

[Handwritten signature]