



Broj: 10/1-1-040/26-17615/3

Podgorica, 15. jun 2026. godine

Na osnovu člana 18 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list Crne Gore“ broj: 41/18), Ministarstvo finansija sačinilo je:

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI NACRTA ZAKONA O POREZU NA DODATU VRIJEDNOST

VRIJEME TRAJANJA JAVNE RASPRAVE:

Javna rasprava trajala je od 13. maja do 1. juna 2026. godine.

NAČIN SPROVOĐENJA JAVNE RASPRAVE:

Ministarstvo finansija sprovelo je javnu raspravu o Nacrtu Zakona o porezu na dodatu vrijednost na sljedeći način: dostavljanjem primjedbi, prijedloga, sugestija i komentara na Nacrt zakona, u pisanom ili elektronskom obliku.

Program javne rasprave o tekstu Nacrta Zakona o porezu na dodatu vrijednost objavljen je na internet stranici Ministarstva finansija, [Javni poziv za javnu raspravu](#).

Zainteresovane strane svoje primjedbe, prijedloge, sugestije i komentare na Nacrt Zakona o porezu na dodatu vrijednost dostavile su na e-mail: biljana.peranovic@mif.gov.me, omer.cikotic@mif.gov.me i ivana.dajevic@mif.gov.me.

OVLAŠĆENI PREDSTAVNICI MINISTARSTVA KOJI SU UČESTVOVALI U JAVNOJ RASPRAVI:

- Biljana Peranović, generalna direktorica Direktorata za poreski i carinski sistem,
- Omer Cikotić, načelnik u Direkciji za poreski sistem i poresku politiku i
- Ivana Dajević, samostalna savjetnica I u Odsjeku za indirektno poreze i poresku politiku.

PODACI O BROJU I STRUKTURI UČESNIKA U JAVNOJ RASPRAVI:

U toku trajanja javne rasprave svoje sugestije na Nacrt Zakona o porezu na dodatu vrijednost putem dostavili su: Miloš Vuković, Dejan Pejović, Udruženje izdavalaca smještaja Crne Gore, Berza električne energije D.O.O., Coordinated Auction Office in South East Europe D.O.O., Danijela Prelević, NVO Udruženje agencija za nekretnine Crne Gore, CMM D.O.O., Sunny Resort D.O.O., Privredna komora Crne Gore, Udruženje Obnovljivi izvori energije Crne Gore i Elektroprenosni sistem Crne Gore.

Rezime dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja:

1. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESIJE MILOŠ VUKOVIĆ

Primjedba/predlog/sugestija 1: Inverzno formulisana formula za srazmjerni odbitak ulaznog PDV — član 98 stav 3

Primjedba: Stav 3 člana 98 Nacrta sadrži ozbiljnu suštinsku grešku u definisanju formule za srazmjerni (pro-rata) odbitak ulaznog PDV-a koja je dijametralno suprotna članu 174 Direktive Vijeća 2006/112/EZ. Kako je trenutno napisano, primjena formule davala bi pogrešne rezultate u svim slučajevima mješovite djelatnosti.

Predlog izmjene: Stav 3 člana 98 mijenja se i glasi: „Odbitni dio ulaznog PDV-a se utvrđuje kao razlomak koji obuhvata: 1) u brojiocu — ukupni iznos godišnjeg prometa, bez PDV-a, koji se odnosi na transakcije za koje postoji pravo na odbitak ulaznog PDV-a; 2) u imeniocu — ukupni iznos godišnjeg prometa, bez PDV-a, koji se

odnosi na transakcije iz tačke 1) ovog stava i na transakcije za koje ne postoji pravo na odbitak ulaznog PDV-a, uključujući subvencije osim onih koje su neposredno povezane sa cijenom isporuke.“

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se prihvata.

Obazloženje: Članom 174 Direktive Savjeta 2006/112/EZ jasno je propisano da se odbitni dio ulaznog PDV-a utvrđuje kao razlomak u kojem brojilac obuhvata ukupan iznos godišnjeg prometa, bez PDV-a, koji se odnosi na transakcije sa pravom na odbitak, dok imenioc obuhvata ukupan iznos godišnjeg prometa, bez PDV-a, koji se odnosi na transakcije iz brojioca i transakcije bez prava na odbitak, uz mogućnost uključivanja subvencija osim onih koje su neposredno povezane sa cijenom isporuke.

Formulacija u članu 98 stav 3 nacrta („osim PDV“) dovodi do logičkog isključenja prometa sa pravom odbitka iz brojioca, što je suprotno Direktivi i imalo bi za posljedicu netačan obračun pro-rata kod obveznika sa mješovitom djelatnošću. Shodno tome, tekst člana 98 stav 3 usklađuje se sa članom 174 Direktive, tako da brojilac obuhvata promet sa pravom odbitka, bez PDV-a.

Takođe, referenca na subvencije u članu 98 stav 3 tačka 2 treba da se veže za član 58 stav 1 nacrta, a ne za član 73, jer član 58 uređuje uključivanje subvencija neposredno povezanih sa cijenom u osnovicu.

Član 211 stav 1 tačka 10 — srazmjerni odbitak je uređen članom 98, dok je članom 102 uređen odbitak ulaznog PDV-a kod otpočinjanja obavljanja oporezive djelatnosti. Shodno tome, pored referisanja na član 102, odredba će se dodatno referisati i na član 98.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Prag registracije i oslobođenja malih obveznika od 30.000 € — članovi 116 i 144 (neusklađenost sa Direktivom (EU) 2020/285)

Primjedba: Prag za obavezu registracije (član 116 stav 1) i za oslobođenje malih obveznika (član 144 stav 1) od 30.000,00 EUR zadržan je nepromijenjen iz važećeg Zakona iz 2002. godine. To je istovremeno: (a) suštinski ispod maksimuma koji dozvoljava Direktiva (EU) 2020/285 (do 85.000 EUR), (b) realno značajno smanjen zbog kumulativne inflacije u Crnoj Gori od oko 70 % od 2003. godine, i (c) nominalno mnogo niži od pragova u svim susjednim državama članicama EU.

Predlog izmjene: Prag iz člana 116 stav 1 i člana 144 stav 1 podići na 60.000,00 EUR, sa mehanizmom indeksacije svake tri godine prema potrošačkim cijenama. Alternativno — uvesti dvostepeni prag (npr. 50.000 EUR za usluge, 75.000 EUR za isporuke dobara) kako predviđa Direktiva (EU) 2020/285 koja dozvoljava sektorsku diferencijaciju.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obazloženje: Članom 116 stav 1 i članom 144 stav 1 nacrta zakona propisan je prag od 30.000 EUR za obaveznu registraciju i oslobođenje od PDV-a za male poreske obveznike. Ovaj prag je utvrđen u skladu sa fiskalnim i ekonomskim ciljevima Crne Gore, imajući u vidu potrebu očuvanja stabilnosti budžetskih prihoda i neutralnosti poreskog sistema. Direktiva (EU) 2020/285 predviđa maksimalni prag oslobođenja do 85.000 EUR, ali istovremeno ostavlja državama članicama diskreciono pravo da samostalno odrede visinu praga u skladu sa svojim fiskalnim i ekonomskim okolnostima. Crna Gora se odlučila za zadržavanje praga od 30.000 EUR, jer bi njegovo povećanje značilo značajno smanjenje broja obveznika u sistemu PDV-a, što bi imalo direktan negativan fiskalni efekat i uticalo na stabilnost budžetskih prihoda. Nacrt Zakona ne predviđa dvostepene pragove po djelatnostima (npr. različite pragove za usluge i dobra), jer bi takvo rješenje narušilo načelo neutralnosti PDV-a i stvorilo pravnu nesigurnost kroz sektorski diferenciran tretman. Kada je riječ o navodnoj nedosljednosti između člana 116 i člana 144, ista ne postoji: obaveza registracije nastaje kada promet pređe prag od 30.000 EUR (dakle 30.000,01 EUR), dok oslobođenje važi dok promet ne pređe prag od 30.000 EUR. Dakle, obveznik ne može istovremeno biti u oslobođenju i obavezi registracije za isti iznos. Shodno navedenom, prijedlozi za povećanje praga, uvođenje indeksacije ili dvostepenog praga odbijaju se, jer bi imali negativne fiskalne i ekonomske posljedice i bili u suprotnosti sa načelima neutralnosti PDV-a.

Primjedba/predlog/sugestija 3: Obsoletna referenca na „Republički fond za zdravstveno osiguranje“ — član 66 (nulta stopa)

Primjedba: Član 66 Nacrta („PDV se plaća po stopi od 0% na lijekove i medicinska sredstva, određena listom lijekova, odnosno medicinskih sredstava koja se propisuju i izdaju na teret Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje“) sadrži pogrešan naziv organa. „Republički fond za zdravstveno osiguranje“ je pojam iz

zakonodavstva Republike Crne Gore u okviru Državne Zajednice Srbije i Crne Gore (do 2006. godine). U Crnoj Gori kao samostalnoj državi nadležni organ je Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore (osnovan Zakonom o zdravstvenom osiguranju, „Sl. list CG“, br. 6/16).

Predlog izmjene: U članu 66 riječi „Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje“ zamijeniti riječima „Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore“. Pored toga, preispitati da li je vezivanje nulte stope za listu Fonda materijalno opravdano — bolje rješenje je propisati nultu stopu po objektivnim medicinskim kriterijumima (npr. lijekovi sa A liste pozitivne kotizacije, ortopedska pomagala iz Pravilnika), kako se izbjegne situacija da se obim 0% stope mijenja administrativnim aktom Fonda bez parlamentarne kontrole.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se djelimično prihvata.

Obrazloženje: Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore će biti isključen iz odredbe, a član 66 biće usklađen sa Direktivom 2006/112/EZ.

Primjedba/predlog/sugestija 4: Pogrešno definisanje „novih prevoznih sredstava“ — član 8 stav 1 tačka a) (logička greška „i“ umjesto „ili“ + tipografska greška)

Primjedba: Član 8 stav 1 tačka a) Nacrta glasi: „motorna drumska vozila kapaciteta iznad 48 centimetara kubnihi snage preko 7,2 kilovata“ (sa očiglednom tipografskom greškom „centimetara kubnihi“ — spojeni „kubnih“ + „i“). Spojivanjem uslova veznikom „i“ (kumulativno) značilo bi da motorno drumsko vozilo predstavlja „novo prevozno sredstvo“ samo ako istovremeno ima zapreminu motora preko 48 cm³ i snagu preko 7,2 kW. Ovo je direktno suprotno članu 2 stav 2 Direktive 2006/112/EZ, koji propisuje alternativno (veznik „ili“).

Predlog izmjene: U članu 8 stav 1 tačka a) tekst „kapaciteta iznad 48 centimetara kubnihi snage preko 7,2 kilovata“ zamijeniti tekstem „čija zapremina motora prelazi 48 cm³ ili čija snaga prelazi 7,2 kW“.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se djelimično prihvata.

Obrazloženje: Članom 2 stav 2 Direktive 2006/112/EZ propisano je da se motornim kopnenim vozilima smatraju ona „kapaciteta iznad 48 centimetara kubnih ili snage preko 7,2 kilovata“. Dakle, kriterijumi su alternativni, a ne kumulativni. Formulacija u članu 8 stav 1 tačka a) nacrta („...kapaciteta iznad 48 centimetara kubnihi snage preko 7,2 kilovata“) sadrži tipografsku grešku i pogrešan veznik „i“, što bi dovelo do pogrešne primjene definicije i isključenja određenih vozila koja po Direktivi moraju biti obuhvaćena.

Shodno tome, tekst člana 8 stav 1 tačka a) usklađuje se sa Direktivom i glasi:

„motorna drumska vozila čija zapremina motora prelazi 48 centimetara kubnih ili čija snaga prelazi 7,2 kilovata“.

U dijelu koji se odnosi na terminološku usklađenost, odnosno prijedlog da se umjesto izraza „centimetara kubnih“ koristi internacionalna oznaka „cm³“, isti se ne prihvata, jer i u tekstu Direktive 2006/112/EZ stoji formulacija „kubnih centimetara“.

U cilju izbjegavanja nejasnoća u vezi kumulativnosti uslova, tekst člana 8 stav 1 tačka b) precizno će se uskladiti sa člankom 2 stav 2 tačka (II) Direktive 2006/112/EZ, koji glasi:

„plovila dužine veće od 7,5 metara, osim plovila koja se koriste u navigaciji na otvorenom moru i prevoz putnika uz plaćanje i plovila koja se koriste u komercijalne, industrijske ili ribolovne aktivnosti, ili za spašavanje ili pomoć na moru ili za priobalni ribolov“.

Primjedba/predlog/sugestija 5:

Primjedba: Nacrt sadrži veći broj pogrešnih unakrsnih referenci („cross-references“) koje upućuju na članove koji ne uređuju oblast na koju se poziva odredba. Pošto se radi o poreskom propisu sa kaznenim odredbama (XIX glava — kazne do 20.000 EUR), preciznost referenci je conditio sine qua non načela legaliteta („nullum crimen, nulla poena sine lege certa“). Konkretni primjeri su navedeni u obrazloženju.

Predlog izmjene: Sprovesti sistematsku reviziju svih unakrsnih referenci u Nacrtu (preporučljivo automatizovano — generisanjem indeksa referenci i kontrolom da svaka referenca cilja na članak/stav/tačku koji materijalno obuhvata uređenu materiju). Konkretno ispravke navedene u obrazloženju.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se djelimično prihvata.

Obrazloženje: Preciznost unakrsnih referenci u poreskom propisu sa kaznenim odredbama je od suštinskog značaja za načelo legaliteta („nullum crimen, nulla poena sine lege certa“). Analizom nacрта sprovedene su sljedeće korekcije u pojedinim članovima:

Član 128 stav 3 pogrešno se poziva na član 42 stav 1 koji se odnosi na mjesto prometa usluga prevoza putnika, umjesto na član 144 stav 1 koji se odnosi na male poreske obveznike. Referenca će se ispraviti.

Član 211 stav 1 tačka 10— srazmjerni odbitak je uređen članom 98, a dok je članom 102 uređen odbitak ulaznog PDV kod otpočinjanja obavljanja oporezive djelatnosti. Pored referisanja na član 102, dodatno član 211 stav 1 tačka 10 referisaće se i na član 98.

Član 211 stav 1 tačka 7— pogrešno uključuje član 116 koji se odnosi na registraciju. Ispravna referenca je član 97 (ograničenje prava na odbitak) i član 93 (uslovi za odbijanje).

Član 211 stav 1 tačka 8— ispravka ulaznog PDV-a za nepokretnosti uređena je članom 99 i 100, a ne članom 98 stav 3 i 4. Referenca će se uskladiti.

Član 142 ne sadrži stav 3 koji se poziva na član 117 stav 1 tačka b), d) ili e). Aspekt koji se odnosi na numeraciju, u smislu tipografske standardizacije, biće usklađen u dijelovima u kojima je uočena nedosljednost.

Član 128 stav 3 ne sadrži odredbe koje se odnose na čuvanje dokumentacije na period od najmanje 20 godina.

Član 128 stav 2 sadrži navedenu odredbu. Rok čuvanja dokumentacije za nepokretnosti biće usklađen sa rokom za ispravku ulaznog PDV-a, tako da oba roka iznose 10 godina.

Reference u članu 73 su detaljno provjerene i precizno usklađene sa odgovarajućim procedurama iz Trinaeste Direktive 86/560/EZ i Direktive 2008/9/EZ.

Primjedba/predlog/sugestija 6:

Nedostaje Aneks II, hronološki nemogući datumi u članu 214 i ostali tehnički nedostaci

Primjedba: U Nacrtu nedostaje sadržaj Aneksa II, na koji se izričito poziva nekoliko materijalno značajnih odredaba (član 87 stav 1 i 2 o poreskim skladištima, sticanju iz člana 7 stav 1 itd.). Pored toga, član 214 (prelazne odredbe) sadrži hronološki nemoguće reference na „Sl. list RCG br. 4/26“ i „Sl. list CG br. 12/26“ (List RCG prestao je da postoji 2006. godine).

Predlog izmjene: (1) Dopuniti tekst Nacrta sadržajem Aneksa II (lista dobara koja se mogu smještati u poreskom skladištu — po uzoru na Aneks V Direktive 2006/112/EZ); (2) U članu 214 ispraviti reference na izmjene i dopune važećeg Zakona — provjeriti tačne brojeve „Sl. list RCG“ i „Sl. list CG“ i ukloniti nepostojeće („4/26“, „12/26“); (3) Dosljedno upotrebljavati „PDV“ (a ne „dodanu vrijednost“ — kroatizam koji se javlja u članu 213 obrazloženja).

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se djelimično prihvata.

Obrazloženje: U postupku razmatranja dostavljenih sugestija, Ministarstvo konstatuje da je primjedba u vezi sa nedostatkom Dodatka II osnovana, te se ova sugestija prihvata i Dodatak II će biti uvršten u tekst nacрта zakona. U vezi sa dostavljenom sugestijom koja se odnosi na član 214 nacрта zakona, Ministarstvo konstatuje da je hronološka referenca na „Sl. list CG br. 12/26“ pravilno navedena, dok je kod reference „Sl. list RCG br. 4/26“ evidentno došlo do tehničke greške prilikom kucanja pa će u skladu sa tim biti ispravljen broj Sl lista RCG. Naime, iako naziv „Službeni list Republike Crne Gore“ više nije u upotrebi institucija nije prestala da postoji, već je njen pravni sljedbenik „Službeni list Crne Gore“ koji je nastavio da objavljuje propise. Iz svega prethodno navedenog dostavljene sugestije se djelimično usvajaju.

2. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE DEJANA PEJOVIĆA

Primjedba/predlog/sugestija 1: Obraćamo vam se sa prijedlogom za uvođenje baksisa u legane tokove i mogućnosti davanja neoporezivog bakšiša bilo plaćanjem u gotovini ili putem kartičnog plaćanja u Crnoj Gori, slično kao što je regulisano u Hrvatskoj i ostalim zemljama u EU. Ova praksa bi omogućila gostima da ostave bakšiš čak i kada ne koriste gotovinu, čime bi se poboljšali uslovi rada u ugostiteljstvu, a zaposlenima omogućilo da lakše primaju bakšiš. Takođe država bi poslije određenog iznosa koji je neoporeziv na ostali dio bakšiša ubirala prihode od poreza .

Prijedlog uključuje da se bakšiš može jasno razdvojiti od računa prilikom plaćanja, kako bi se olakšala evidencija i pravilna distribucija među zaposlenima. U Hrvatskoj je ova opcija već dostupna, a uz to, bakšiš je

u toj zemlji oslobođen poreza do iznosa od 3.360 eura godišnje po zaposlenom, dok se iznad tog iznosa oporezuje po stopi od 20%, što dodatno olakšava njegovo uvođenje i primjenu u svakodnevnom poslovanju. Smatramo da bi u Crnoj Gori bilo korisno da neoporezivi iznos bakšiša bude do 8.000 eura, s obzirom na to da zaposleni na primorju, zbog visokog prometa u sezoni, vrlo brzo mogu dostići iznos od 3.360 eura. Na ovaj način bi se omogućilo da plate u nekim mjestima budu niže, a bakšiš bi se uveo kao obavezna stavka prilikom kucanja svakog računa, čime bi se lakše dostizale ove cifre a za svaki iznos preko određenog neoporezivog iznosa godišnje Država bi ubirala prihode. Trenutno to nije moguće. Pa bakšiš i poslodavce to dovodi u sivu zonu. Sa zagaranovanim bakšišom, radnici bi bili zadovoljniji, a poslodavci bi imali više prostora da pronađu i zadrže kvalitetnu radnu snagu, jer bi im ukupni troškovi bili niži.

Ova mjera ne bi samo unaprijedila usluge u ugostiteljskom sektoru, već bi pomogla zaposlenima da povećaju svoj prihod bez komplikacija oko gotovinskog plaćanja, dok bi se ujedno uvela fiskalna disciplina u poslovanje. Smatramo da bi ovakva regulativa, ukoliko se implementira u Crnoj Gori, značajno unaprijedila uslove rada u ugostiteljstvu, podigla nivo zadovoljstva zaposlenih i unaprijedila iskustvo gostiju, posebno onih koji su navikli na ovu praksu u drugim evropskim zemljama sa jedne strane, a sa druge uvećala u konačnom poreske prihode Države.

U nastavku dostavljamo nekoliko ključnih pravilnika i zakona kojima se definiše mogućnost davanja bakšiša u Hrvatskoj:

- Zakon o ugostiteljstvu (NN 85/15): Ovaj zakon uređuje djelatnosti ugostiteljstva i predviđa mogućnost naplate bakšiša kao dio ukupnog prihoda. Određuje osnovne odredbe o vođenju poslovnih knjiga i evidencija, što uključuje i bakšiš kao prihod zaposlenih.
- Zakon o porezu na dobit (NN 177/04, 73/08, 114/11, 68/13, 148/13, 34/19, 121/20): Ovim zakonom je regulisano oporezivanje prihoda, uključujući bakšiš. Neoporezivi iznos bakšiša do 3.360 eura godišnje po zaposlenom je propisan, a iznos iznad tog praga podliježe oporezivanju po stopi od 20%.
- Pravilnik o računovodstvu (NN 78/15): Ovaj pravilnik detaljno objašnjava kako se vodi evidencija o prihodima, uključujući bakšiš. U njemu se navodi da se bakšiš može evidentirati kao poseban prihod koji se jasno razdvaja od računa prilikom kartičnog plaćanja.
- Pravilnik o fiskalizaciji (NN 133/12, 151/14, 115/16): Ovaj pravilnik definiše obaveze vezane za fiskalizaciju, uključujući kako se bakšiš može knjižiti i evidentirati prilikom izdavanja računa. U njemu se navode i procedure koje omogućavaju gostima da ostave bakšiš putem kartičnog plaćanja.

Ovi zakoni i pravilnici omogućavaju da se bakšiš jasno razdvaja od računa i da se njegovo plaćanje putem kartica pravno i fiskalno pravilno evidentira. Takođe, pomažu u očuvanju transparentnosti i fiskalne discipline u poslovanju ugostiteljskih objekata.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Predložena pitanja koja se odnose na evidenciju, oporezivanje i neoporezivi iznos bakšiša nijesu predmet uređivanja Zakona o porezu na dodatu vrijednost, već propisa kojima se reguliše fiskalizacija u prometu proizvoda i usluga, te poreza na dohodak fizičkih lica. Bakšiš predstavlja dobrovoljno davanje gosta i ne čini naknadu za promet proizvoda i usluga koji podliježu uređenju ovim zakonom, već nagradu za dobro obavljenu uslugu primljenu od strane trećih lica. Stoga se predložena zakonska rješenja ne mogu razmatrati u okviru izrade novog Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

3. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE UDRUŽENJE IZDAVALACA SMJEŠTAJA CRNE GORE

Primjedba/predlog/sugestija 1: Potrebno je jasno administrativno i poresko razlikovanje između različitih kategorija subjekata koji ostvaruju prihode po osnovu smještaja, odnosno razlikovanje domaćina u turizmu, profesionalnih turističkih operatera i rentijera.

Posebno ukazujemo na potrebu jasnog administrativnog i poreskog razlikovanja između:

- domaćina u turizmu koji posluju na osnovu rješenja za turističko iznajmljivanje i upisani su u Centralni turistički registar;
- profesionalnih turističkih operatera;
- rentijera koji prihode ostvaruju po osnovu izdavanja nepokretnosti i plaćaju porez na prihod od nepokretnosti.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata

Obrazloženje: Nacrt zakona ne predviđa različite režime za poreske obveznike koji se bave turizmom, osim u vezi posebnog postupka oporezivanja putničkih agencija. Nacrtom zakona se razlikuju poreski obveznici koji su obavezni obračunavati PDV i oni koji imaju pravo na oslobođene isporuke ako nijesu prešli prag od 30.000,00 eura. Direktiva 2006/112/EZ propisuje da je poreski obveznik svako lice koje na bilo kojem mjestu samostalno obavlja bilo kakvu privrednu djelatnost, bez obzira na svrhu i rezultate te djelatnosti. Shodno tome, nacrt zakona ne može uzeti drugačije kriterijume za određivanje ko je poreski obveznik, a visina ostvarenih isporuka je kriterijum koji u bitnome određuje radi li se o malom poreskom obvezniku koji ima pravo na administrativno pojednostavljenje ili ne. U skladu sa navedenim, predlozi za jasno administrativno i poresko razlikovanje između različitih kategorija subjekata koji ostvaruju prihode po osnovu smještaja, razlikovanje domaćina u turizmu, profesionalnih turističkih operatora i rentijera, se ne prihvataju obzirom da se ne mogu propisivati različite odredbe za različite organizacione oblike, iz razloga što bi to bilo suprotno PDV načelima i narušavalo bi tržišnu konkurenciju.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Potrebno je dodatno preispitati prag od 30.000 EUR za oslobođenje od PDV-a za male poreske obveznike iz člana 144 Nacrta Zakona i predvidjeti poseban tretman za registrovane izdavaoce smještaja.

Predlažemo da se razmotri:

- povećanje praga za ulazak u sistem PDV-a za ove kategorije smještaja;
- uvođenje prelaznog režima za subjekte koji prvi put pređu prag;
- mogućnost pojednostavljenog PDV režima za male registrovane izdavaoce smještaja;
- dodatna analiza realne strukture prihoda i troškova kod domaćina u turizmu prije konačnog određivanja praga.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Članom 144 Nacrta Zakona o porezu na dodatu vrijednost propisan je prag od 30.000 EUR za oslobođenje od PDV-a za male poreske obveznike. Ovaj prag je utvrđen u skladu sa fiskalnim i ekonomskim ciljevima, imajući u vidu potrebu očuvanja stabilnosti budžetskih prihoda i neutralnosti poreskog sistema.

Nacrt zakona ne predviđa prelazni režim za subjekte koji prvi put pređu propisani prag. Uvođenje takvog režima značilo bi odlaganje obaveze plaćanja PDV-a i imalo bi direktan negativan fiskalni efekat. Napominje se da Direktiva 2006/112/EZ ne predviđa mogućnost propisivanja godišnjeg praga od 100.000,00 EUR unutra države članice, taj prag je predviđen za ukupne isporuke na nivou EU. Kada je riječ o pojednostavljenom PDV režimu u smislu posebnog fiskalnog sistema (paušalno oporezivanje ili flat-rate), isti nije predviđen nacrtom zakona. Međutim, nacrt zakona sadrži odredbe o pojednostavljenju obaveza za male obveznike (član 153), koje se odnose na administrativne olakšice – oslobađanje od obaveze traženja PDV identifikacionog broja i podnošenja prijave, osim u posebnim slučajevima. Dakle, administrativno pojednostavljenje postoji, ali ne mijenja osnovni fiskalni tretman. Takođe, nacrt zakona ne predviđa poseban tretman za registrovane izdavaoce smještaja. PDV sistem se zasniva na načelu neutralnosti i jednakosti poreskih obveznika, pa bi uvođenje sektorskih pragova narušilo osnovna načela oporezivanja i stvorilo komplikovani sistem i pravnu nesigurnost. Shodno navedenom, predlozi za povećanje praga, uvođenje prelaznog režima ili poseban tretman za izdavaoce smještaja odbijaju se, jer bi imali negativne fiskalne i ekonomske posljedice i bili u suprotnosti sa načelima neutralnosti PDV-a.

Primjedba/predlog/sugestija 3:

U vezi sa članom 26 Nacrta Zakona, koji se odnosi na kratkoročno iznajmljivanje smještaja preko elektronskih interfejsa i digitalnih platformi, potrebno je obezbijediti razvojne i zaštitne mjere za legalne domaćine u turizmu.

Predlažemo da se, uz primjenu člana 26, razmotre sljedeće mjere:

- administrativno razdvajanje domaćina u turizmu od rentijerskih modela poslovanja;
- pojednostavljene poreske i administrativne procedure;
- prelazni period za prilagođavanje novim pravilima;

- analiza uticaja novih obaveza na legalni privatni smještaj;
- koordinacija Ministarstva finansija sa resorom turizma, lokalnim samoupravama i predstavnicima izdavalaca.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Nacrt zakona ne predviđa različite režime za poreske obveznike koji se bave turizmom, osim u vezi posebnog postupka oporezivanja putničkih agencija. Nacrtom zakona se razlikuju poreski obveznici koji su obavezni obračunavati PDV i oni koji imaju pravo na oslobođene isporuke ako nijesu prešli prag od 30.000,00 EUR. Direktiva 2006/112/EZ propisuje da je poreski obveznik svako lice koje na bilo kojem mjestu samostalno obavlja bilo kakvu privrednu djelatnost, bez obzira na svrhu i rezultate te djelatnosti. Shodno tome nacrt zakona ne predviđa prelazni period za prilagođavanje novim pravilima, a za poreske obveznike koji nijesu prešli prag od 30.000,00 EUR predviđen je posebni postupak oporezivanja malih poreskih obveznika. Mali poreski obveznici ne obračunavaju PDV na obavljene isporuke, nijesu obavezni voditi poslovne knjige niti podnositi prijave PDV-a, osim u posebnim slučajevima. Stoga je za njih predviđeno administrativno pojednostavljenje kako ne bi imali dodatnih neproporcionalnih troškova. Takođe, nacrt zakona ne predviđa poseban tretman za legalni privatni smještaj za razliku od domaćina rentijera. Osim toga član 26 nacrta zakona odnosi se na obavljanje usluge koja se omogućava putem elektronskog interfejsa, odnosno uslugu neprekidnog kratkoročnog iznajmljivanja smještaja istom licu u trajanju od najviše 30 noćenja, osim kada je licu koje omogućava uslugu putem elektronskog interfejsa poreski obveznik koji obavlja uslugu dostavio svoj identifikacioni broj za PDV ili koji je prijavio da će naplatiti PDV koji je potrebno platiti za taj promet usluge. Shodno navedenom, predlozi da se obezbijede razvojne i zaštitne mjere za legalne domaćine u turizmu se odbijaju, obzirom da se na sve poreske obveznike odredbe PDV-a moraju jednako primjenjivati pa tako i na legalni privatni smještaj, dok se za privatni smještaj koji nije legalan primjenjuju prekršajne odredbe.

Primjedba/predlog/sugestija 4: Potrebno je dodatno analizirati član 151 Nacrta Zakona, kojim je predviđeno da obveznici do 30.000 EUR nemaju pravo na odbitak ulaznog PDV-a, naročito u odnosu na domaćine u turizmu i realnu strukturu njihovih troškova poslovanja.

Predlažemo da se razmotri:

- posebna analiza položaja domaćina u odnosu na pravo odbitka ulaznog PDV-a;
- mogućnost djelimičnog odbitka ulaznog PDV-a za registrovane domaćine u turizmu;
- model koji bi uvažio ulaganja u opremu, održavanje, tehniku, posteljinu, bazene, energente i sezonske radove.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Odredba člana 151 nacrta zakona zasniva se na posebnom režimu za male poreske obveznike, koji je predviđen pravnim okvirom Evropske unije. Svrha tog režima je administrativno pojednostavljenje i rasterećenje obveznika sa manjim prometom, uz istovremeno očuvanje neutralnosti sistema PDV-a. Pravo na odbitak ulaznog PDV-a vezano je isključivo za obveznike koji su u sistemu PDV-a i koji obračunavaju PDV na svoje isporuke. Uvođenje djelimičnog odbitka za obveznike koji koriste režim oslobođenja od PDV-a značilo bi da se omogućava povrat dijela poreza bez obaveze da isti obveznici obračunavaju PDV na svoje prihode, što bi bilo protivno osnovnim načelima sistema i dovelo do narušavanja jednakog tretmana obveznika. Posebni sektorski programi (npr. za domaćine u turizmu) nijesu predviđeni u okviru zajedničkog sistema PDV-a, jer bi takva rješenja narušila fiskalnu neutralnost i stvorila razlike među obveznicima na osnovu djelatnosti. Pored toga, takvo rješenje imalo bi negativne fiskalne posljedice kroz smanjenje budžetskih prihoda. Shodno navedenom, predlog za djelimičan odbitak ulaznog PDV-a ili poseban model za domaćine u turizmu se odbija, jer bi bio u suprotnosti sa načelima zajedničkog sistema PDV-a i imao bi negativne fiskalne efekte.

Primjedba/predlog/sugestija 5: Usklađivanje sa evropskim pravilima ne smije biti jednostrano. Ukoliko se preuzimaju evropski mehanizmi kontrole, digitalnog nadzora i evidencija, potrebno je istovremeno razmotriti i proporcionalne evropske mehanizme zaštite malih subjekata. Predlažemo da se u daljem procesu javne rasprave obezbijedi dodatna analiza položaja domaćina u turizmu, te da se kroz konačni tekst zakona i prateća podzakonska akta obezbijedi pravičan, razvojno održiv i administrativno izvodljiv poreski tretman.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Nacrtom Zakona o porezu na dodatu vrijednost propisan je prag od 30.000 EUR za oslobođenje od PDV-a za male poreske obveznike. Ovaj prag je utvrđen u skladu sa fiskalnim i ekonomskim ciljevima, imajući u vidu potrebu očuvanja stabilnosti budžetskih prihoda i neutralnosti poreskog sistema. Kada je riječ o pojednostavljenom PDV režimu u smislu posebnog fiskalnog sistema (paušalno oporezivanje ili flat-rate), isti nije predviđen nacrtom zakona. Međutim, nacrt zakona sadrži odredbe o pojednostavljenju obaveza za male obveznike (član 153), koje se odnose na administrativne olakšice – oslobađanje od obaveze traženja PDV identifikacionog broja i podnošenja prijave, osim u posebnim slučajevima. Dakle, administrativno pojednostavljenje postoji, ali ne mijenja osnovni fiskalni tretman. PDV sistem se zasniva na načelu neutralnosti i jednakosti poreskih obveznika, što je i propisano nacrtom zakona, a posebno se vodi briga o jednakosti poreznih obveznika i ravnopravnoj konkurenciji na tržištu.

Shodno navedenom, predlozi da se obezbijedi pravičan, razvojno održiv i administrativno izvodljiv poreski tretman odbijaju se, obzirom da su nacrtom zakona već preuzeta evropska načela jednakosti, pravednosti i nenarušavanja ravnopravne tržišne konkurencije.

4. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE BERZE ELEKTRIČNE ENERGIJE

Primjedba/predlog/sugestija 1: Izmjenama i dopunama Zakona o PDV-u iz decembra 2022. godine (Sl. list br. 003/23 od 10.01.2023. godine) izvršena je harmonizacija crnogorskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije u dijelu koji se odnosi na poreski tretman transakcija kupoprodaje električne energije na veleprodajnom tržištu. Ovim izmjenama, kao što vam je poznato, uspostavljena je liberalizacija veleprodajnog tržišta električne energije u Crnoj Gori i obezbijeden jednak poreski tretman svih učesnika na veleprodajnom tržištu, kako rezidentnih tako i nerezidentnih pravnih lica.

Naime, izmjenama i dopunama člana 12, stav 1, tačke 7 i 8 definisan je poreski dužnik PDV kada je u pitanju promet električne energije i uveden mehanizam prenosa poreske obaveze sa isporučioaca na primaoca. Navedena izmjena logično je uslovlila određivanje mjesta prometa prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje i hlađenje, što je učinjeno dodavanjem člana 15a Zakona.

Takođe, dopunom člana 28, stav 1, tačka 11a plaćanja PDV-a je oslobođen i uvoz električne energije.

Nacrtom Zakona o PDV-u od 13.05.2026. godine, u članu 36 definiše se mjesto prometa gasa preko sistema za prirodni gas, električne energije i energije za grijanje i hlađenje preko mreža za grijanje i hlađenje, članom 76, stav 1, tačka 18, plaćanja PDV-a su oslobođene transakcije uvoza električne energije, dok se članom 112, stav 1, tačka 2 definišu lica koja su u obavezi da plaćaju PDV poreskim organima u dijelu koji se tiče transakcija kupoprodaje električne energije.

U svijetlu predloženog nacrta Zakona o PDV-u obraćamo vam se za mišljenje po pitanju poreskog tretmana transakcija kupoprodaje električne energije na veleprodajnom tržištu Crne Gore. U tom smislu naše pitanje je: Da li se gore navedenim članovima u nacrtu Zakona o PDV-u poreski tretman transakcija kupoprodaje električne energije ostaje isti za sve učesnike na veleprodajnom tržištu, kako rezidentna tako i nerezidentna pravna lica, kao što je definisano Izmjenama i dopunama Zakona o PDV-u iz decembra 2022. godine koja su još uvijek na snazi?

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: EU Direktiva sadrži mehanizam koji otklanja problem dvostrukog oporezivanja — bez potrebe za nultom stopom. Prema članu 44 Direktive, kod B2B isporuka usluga između poreskih obveznika, mjesto oporezivanja je uvijek država u kojoj je primalac usluge osnovan bez obzira da li se radi o drugoj državi članici ili o trećoj zemlji. Shodno tome, kada društvo sa sjedištem u Crnoj Gori pruža usluge stranom poreskom obvezniku, crnogorski PDV se ne naplaćuje — ne zbog nulte stope, već se oporezivanje vrši u državi primaoca. Poreski obveznik iz Crne Gore izdaje fakturu bez PDV-a uz poziv na član zakona, a strani poreski obveznik sam obračunava PDV u svojoj zemlji po sistemu prenosa poreske obaveze (reverse charge). Na ovaj način EU sistem prenosa poreske obaveze postiže isti ekonomski efekat (nema PDV tereta na transakciji) automatski, po sili samog EU prava, bez obzira na odredbu nacionalnog zakona. Shodno tome, u nacrtu zakona propisane su odredbe o prenosu obaveze PDV-a za usluge posredovanja na primaoca isporuke kada se radi o prekograničnim transakcijama.

Kada se radi o transakcijama unutar Crne Gore ne primjenjuje se prenos poreske obveze. U ovoj transakciji nulta stopa ima stvarni budžetski i pravni značaj, ali za primjenu nulte stope u ovom slučaju ne postoji osnov u EU pravu. Međutim, potrebno je napomenuti da kod transakcija između poreskih obveznika primalac isporuke ima pravo odbiti ulazni PDV, što znači da je PDV neutralan u transakcijama između poreskih obveznika.

Nacrtom Zakona o porezu na dodatu vrijednost propisane su stope PDV-a i dobra i usluge koje podležu pojedinoj stopi PDV-a. Direktivom Savjeta 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost, u Dodatku III, propisano je da se snižena stopa PDV-a može primijeniti na određene isporuke, uključujući:

- isporuku električne energije, centralizovanog grijanja i hlađenja, kao i bioplina proizvedenog iz sirovina navedenih u dijelu A Priloga IX Direktive 2018/2001 Evropskog parlamenta i Savjeta;
- isporuku i ugradnju visokoefikasnih sistema grijanja sa niskim emisijama koji ispunjavaju referentne vrijednosti emisija (PM) utvrđene u relevantnim uredbama Komisije (EU) 2015/1189 i 2015/1185, te im je dodijeljena oznaka EU-a za energetska efikasnost;
- do 1. januara 2030. godine, prirodni gas i drvo koje se koristi kao ogrjevno drvo.

Iz navedenog proizlazi da se snižena stopa PDV-a, pa samim tim ni nulta stopa PDV-a, ne može propisivati na promet usluga omogućavanja pristupa i korišćenja sistema koje vrši posrednik za račun operatora sistema za prenos prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje.

Shodno navedenom, prijedlog da se propiše nulta stopa PDV-a, odnosno da se zadrži postojeće stanje na promet usluga koje vrši posrednik za račun operatora sistema za prenos prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje, odbija se, budući da ne bi bio u skladu sa odredbama Direktive 2006/112/EZ.

5. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE SEE CAO

Primjedba/predlog/sugestija 1: Nacrtom zakona o porezu na dodatu vrijednost nije predviđena nulta stopa PDV za usluge omogućavanja pristupa i korišćenja sistema koje vrši posrednik za račun operatora sistema za prenos prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje, kako je to predviđeno važećim Zakonom o porezu na dodatu vrijednost (član 25 stav 1 tačka 5a).

Predlažemo da se navedena odredba zadrži i u novom Zakonu.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Nacrtom Zakona o porezu na dodatu vrijednost propisane su stope PDV-a i dobra i usluge koje podležu pojedinoj stopi PDV-a. Direktivom Savjeta 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost, u Dodatku III, propisano je da se snižena stopa PDV-a može primijeniti na određene isporuke, uključujući:

- isporuku električne energije, centralizovanog grijanja i hlađenja, kao i bioplina proizvedenog iz sirovina navedenih u dijelu A Priloga IX Direktive 2018/2001 Evropskog parlamenta i Savjeta;
- isporuku i ugradnju visokoefikasnih sistema grijanja sa niskim emisijama koji ispunjavaju referentne vrijednosti emisija (PM) utvrđene u relevantnim uredbama Komisije (EU) 2015/1189 i 2015/1185, te im je dodijeljena oznaka EU-a za energetska efikasnost;
- do 1. januara 2030. godine, prirodni gas i drvo koje se koristi kao ogrjevno drvo.

Iz navedenog proizlazi da se snižena stopa PDV-a, pa samim tim ni nulta stopa PDV-a, ne može propisivati na promet usluga omogućavanja pristupa i korišćenja sistema koje vrši posrednik za račun operatora sistema za prenos prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje.

U nacrtu zakona propisane su odredbe o prenosu obaveze PDV-a na primaoca isporuke kada se radi o prekograničnim transakcijama. Kada se radi o transakcijama unutar Crne Gore, prenos poreske obaveze se ne primjenjuje.

Shodno navedenom, prijedlog da se propiše nulta stopa PDV-a, odnosno da se zadrži postojeće stanje na promet usluga koje vrši posrednik za račun operatora sistema za prenos prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje, odbija se, budući da ne bi bio u skladu sa odredbama Direktive 2006/112/EZ.

6. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE DANIJELE PRELEVIĆ

Primjedba/predlog/sugestija 1: Izbjegavanje dvostrukog oporezivanja ili neoporezivanja
Član 50

Radi izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, odnosno neoporezivanja, mjestom prometa usluga iz člana 39, član 44 stav 4, član 47 stav 3 i 4, član 48 stav 1 i član 49 ovog zakona, smatra se mjesto u kojem se usluga stvarno koristi.

Ministarstvo finansija će objaviti spisak zemalja sa kojima Crna Gora, primjenom ovog zakona, zbog različitog određivanja mjesta prometa usluga, dolazi do dvostrukog oporezivanja odnosno neoporezivanja.

U slučaju pružanja usluga iz člana 39 i član 48 stav 1 Zakona o porezu na dodatu vrijednost, smatra se da nije došlo do dvostrukog oporezivanja, odnosno neoporezivanja ukoliko poreski obveznici u obje zemlje primjenjuju mehanizam prenosa poreske obaveze (reverse charge).

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se djelimično prihvata.

Obrazloženje: U nacrtu zakona propisana je odredba prema kojoj se radi izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, odnosno neoporezivanja, mjestom prometa usluga iz člana 39, član 44 stav 4, član 47 stav 3 i 4, član 48 stav 1 i član 49 ovog zakona, smatra mjesto u kojem se usluga stvarno koristi. Nije moguće objaviti spisak zemalja sa kojima Crna Gora, primjenom ovog zakona, zbog različitog određivanja mjesta prometa usluga, dolazi do dvostrukog oporezivanja odnosno neoporezivanja, obzirom da je moguće da se i u drugim zemljama mijenjaju zakoni pa je nemoguće to stalno ažurirati bez grešaka. Primjena reverse charge mehanizma, odnosno prenos poreske obaveze se ne primjenjuje radi izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, odnosno neoporezivanja, nego da bi se pojednostavio postupka obračunavanja PDV-a kao i povrat PDV-a za obavljene isporuke.

Shodno navedenom, predlog da se objavi spisak zemalja sa kojima Crna Gora, primjenom zakona, dolazi do dvostrukog oporezivanja, odnosno neoporezivanja i da se smatra da nije došlo do dvostrukog oporezivanja, odnosno neoporezivanja ukoliko poreski obveznici u obje zemlje primjenjuju mehanizam prenosa poreske obaveze (reverse charge), odbija se obzirom da bi navedeno bilo u suprotnosti sa načelima zajedničkog sistema PDV-a. Međutim, radi izbjegavanja dvostrukog oporezivanja, odnosno dvostrukog neoporezivanja propisaće se da Ministarstvo finansija može propisati da je mjesto obavljanja određenih usluga, koje se nalazi u Crnoj Gori, izvan Evropske unije ako se te usluge stvarno koriste izvan Evropske unije, odnosno da je mjesto obavljanja tih usluga, koje se nalazi izvan Evropske unije, u Crnoj Gori ako se te usluge stvarno koriste u Crnoj Gori.

7. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE NVO UDRUŽENJE AGENCIJA ZA NEKRETNINE

Primjedba/predlog/sugestija 1: Predlažemo izmjenu i dopunu Člana 97, stav 1, tačka a) Nacrta zakona o porezu na dodatu vrijednost, na način da se u izuzetke uvrste i putnička vozila koja agencije za nekretnine koriste kao neophodno osnovno sredstvo za obavljanje svoje registrovane djelatnosti. Predložena formulacija teksta glasi: "a) plovnih objekata namijenjenih za sport i rekreaciju, putničkih automobila i motocikala, goriva i maziva i rezervnih djelova i usluga usko povezanih sa njima, osim za plovne objekte, odnosno vozila koja su namijenjena za: dalju prodaju, iznajmljivanje (renta-car), prevoz lica i dobra (taxi), obuku vozača za upravljanje navedenim prevoznim sredstvima, kao i vozila koja poreski obveznici registrovani za djelatnost posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti koriste kao osnovno sredstvo za rad u poslovne svrhe;"

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: U nacrtu zakona u članu 97 jasno je propisano da poreski obveznik ne smije odbiti ulazni PDV od plovnih objekata namijenjenih za sport i rekreaciju, putničkih automobila i motocikala, goriva i maziva rezervnih djelova i usluga usko povezanih sa njima, osim za polovne objekte, odnosno vozila koja su namijenjena za: dalju prodaju, iznajmljivanje (renta-car), prevoz lica i dobara (taxi) i obuku vozača za upravljanje navedenim prevoznim sredstvima. Na ovaj način se omogućava da poreskim obveznicima koji obavljaju djelatnost koje se ne mogu obavljati bez motornih vozila da odbiju ulazni PDV. Djelatnost agencije za prodaju i promet nekretnina, iako u praksi nerijetko podrazumijeva korišćenje vozila radi obilaska terena i prezentacije nepokretnosti, nije nužno vezana za posjedovanje putničkih automobila kao osnovnog sredstva

za rad. Shodno prethodno navedenom predlog se odbija jer ta djelatnost nije nužno povezana sa posjedovanjem i korišćenjem putničkog automobila kao osnovnog sredstva za rad. takođe nije u skladu sa obavezama koje proizlaze iz pravnog okvira Evropske unije.

8. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE CMM

Primjedba/predlog/sugestija 1: Predlaže se da se prizna pravo na odbitak ulaznog PDV-a na nabavku motornih vozila pravnim licima - agencijama za prodaju i promet nekretnina, kada se vozila koriste u službene svrhe kao osnovno sredstvo za obavljanje djelatnosti.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: U nacrtu zakona u članu 97 jasno je propisano da poreski obveznik ne smije odbiti ulazni PDV od plovni objekata namijenjenih za sport rekreaciju, putničkih automobila i motocikala, goriva i maziva rezervnih djelova i usluga usko povezanih sa njima, osim za polovne objekte, odnosno vozila koja su namijenjena za: dalju prodaju, iznajmljivanje (renta-car), prevoz lica i dobara(taxi) i obuku vozača za upravljanje navedenim prevoznim sredstvima. Na ovaj način se omogućava da poreskim obveznicima koji obavljaju djelatnost koje se ne mogu obavljati bez motornih vozila da odbiju ulazni PDV. Djelatnost agencije za prodaju i promet nekretnina nije nužno vezana za posjedovanje putničkih automobila kao osnovnog sredstva za rad. Shodno prethodno navedenom predlog se odbija jer ta djelatnost nije nužno povezana sa posjedovanjem i korišćenjem putničkog automobila kao osnovnog sredstva za rad, takođe nije u skladu sa normativnim rješenjem iz člana 97 nacrta zakona, niti sa obavezama koje proizlaze iz pravnog okvira Evropske unije.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Predlaže se uvođenje obaveze poreskog tretmana i registracije inostranih platformi za oglašavanje smještaja (npr. Booking.com) koje ostvaruju prihod na teritoriji Crne Gore.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Nacrtom zakona ne mogu se propisivati obveze o registraciji inostranih platformi koje ostvaruju prihod na teritoriji Crne Gore. Mogu se propisivati odredbe u vezi oporezivanja PDV isporuka koje inostrane platforme obavljaju poreskim obveznicima sa stalnim mjestom poslovanja u Crnoj Gori ili krajnjim potrošačima čije je prebivalište u Crnoj Gori. Potrebno je napomenuti da se u slučaju kad se isporuke obavljaju između poreskih obveznika da se primjenjuje prenos poreske obaveze pri čemu primalac usluga plaća PDV. Shodno navedenom, predlog da se propiše obavezni poreski tretman i registracija inostranih platformi za oglašavanje smještaja koje ostvaruju prihod na teritoriji Crne Gore, odbija se jer takve odredbe o obavezi osnivanja stalne poslovne jedinice u Crnoj Gori nijesu predmet ovoga nacrta zakona, a bilo bi i u suprotnosti sa načelima zajedničkog sistema PDV-a.

9. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE SUNNY RESORT DOO

Primjedba/predlog/sugestija 1: Oспорava se rješenje sadržano u članu 4 stav 2 tačka 5 Zakona o porezu na dodatu vrijednost („Službeni list Crne Gore", br. 12/2026), kojim se promet građevinskog zemljišta od strane poreskog obveznika uvodi u sistem oporezivanja porezom na dodatu vrijednost. Predlaže se preispitivanje navedenog rješenja i njegovo izmjenjivanje na način da se izbjegne višestruko oporezivanje iste ekonomske vrijednosti tokom investicionog ciklusa.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Nacrt zakona u članu 4 stav 2 ne reguliše promet građevinskog zemljišta, navedena sugestija se odnosi na važeći Zakon o porezu na dodatu vrijednost koji nije predmet ove javne rasprave. Imajući u vidu da se sugestija ne odnosi na aktuelni nacrt zakona, ona ne može biti uzeta u razmatranje i iz tih razloga predlog se ne prihvata.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Predlaže se analiza fiskalnih i ekonomskih efekata primjene navedenih izmjena na tržište nekretnina i građevinski sektor.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Nacrtom zakona predviđa se da se isporukom dobara smatra isporuka građevinskog zemljišta od strane poreskog obveznika koji vrši isporuku novoizgrađenih objekata. Građevinskim zemljištem prema nacrtu zakona smatra se zemljište za koje je izdat izvršni akt kojim se odobrava gradnja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje način i uslovi izgradnje objekata. Plaćanja PDV je oslobođen promet zemljišta, osim građevinskog zemljišta. Navedene odredbe usklađene su sa Direktivom 2006/112/EZ. Poreski obveznici koji obavljaju isporuke nekretnina oporezivih sa PDV-om imaju pravo na odbitak ulaznog PDV-a za nabavku građevinskog zemljišta na koje je obračunat PDV. To znači da ne dolazi do višestrukog oporezivanja PDV-om. U slučaju da se na isporuku građevinskog zemljišta plaća PDV ne plaća se porez na promet nepokretnosti. Shodno navedenom, prijedlog da se promet građevinskog zemljišta izuzme iz PDV sistema ili da se propiše mehanizam kojim se omogućava umanjene poreške osnovice za vrijednost zemljišta ili da se prizna nabavna vrijednost zemljišta kao odbitna stavka prilikom konačnog obračuna PDV-a na promet novoizgrađenih objekata, odbija se obzirom da se rješenjem iz nacrtu zakona ne narušava neutralnost oporezivanja PDV-om, a uz to navedene odredbe iz nacrtu zakona usklađene su sa Direktivom 2006/112/EZ. Propisivanje predloženih odredbi bilo bi u suprotnosti sa načelima zajedničkog sistema PDV-a u Evropskoj uniji.

Primjedba/predlog/sugestija 3: Predlaže se uvođenje preciznog mehanizma poreske korekcije kojim bi se izbjeglo duplo oporezivanje vrijednosti zemljišta u okviru PDV sistema.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Nacrtom zakona predviđa se da se isporukom dobara smatra isporuka građevinskog zemljišta od strane poreskog obveznika koji vrši isporuku novoizgrađenih objekata. Građevinskim zemljištem prema nacrtu zakona smatra se zemljište za koje je izdat izvršni akt kojim se odobrava gradnja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje način i uslovi izgradnje objekata. Plaćanja PDV je oslobođen promet zemljišta, osim građevinskog zemljišta. Navedene odredbe usklađene su sa Direktivom 2006/112/EZ. Poreski obveznici koji obavljaju isporuke nekretnina oporezivih s PDV-om imaju pravo na odbitak ulaznog PDV-a za nabavku građevinskog zemljišta na koje je obračunat PDV. To znači da ne dolazi do višestrukog oporezivanja PDV-om. U slučaju da se na isporuku građevinskog zemljišta plaća PDV ne plaća se porez na promet nepokretnosti. Shodno navedenom, prijedlog da se promet građevinskog zemljišta izuzme iz PDV sistema ili da se propiše mehanizam kojim se omogućava umanjene poreške osnovice za vrijednost zemljišta ili da se prizna nabavna vrijednost zemljišta kao odbitna stavka prilikom konačnog obračuna PDV-a na promet novoizgrađenih objekata, odbija se obzirom da se rješenjem iz nacrtu zakona ne narušava neutralnost oporezivanja PDV-om, a uz to navedene odredbe iz nacrtu zakona usklađene su s Direktivom 2006/112/EZ. Propisivanje predloženih odredbi bilo bi u suprotnosti sa načelima zajedničkog sistema PDV-a u Evropskoj uniji.

10. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE PRIVREDNE KOMORE CRNE GORE

Primjedba/predlog/sugestija 1: U članu 65, stav 1 tačka 1 dodati riječi "pšenica, mesne prerađevine, tradicionalne sireve, voće i povrće".

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se djelimično prihvata.

Obrazloženje: Nakon razmatranjem dostavljenog predloga, Ministarstvo finansija je zaključilo da je opravdano prihvatiti sugestiju da pšenica bude obuhvaćena osnovnim dobrima za ljudsku ishranu, za koja se PDV obračunava i plaća po sniženoj stopi od 7%. Shodno tome, u članu 65 stav 1 tačka 1 dodaje se riječ "pšenica", čime se pšenica uvrštava u osnovna dobra namijenjena za ljudsku ishranu, na koja će se primjenjivati snižena stopa PDV-a od 7%.

Dok u drugom dijelu sugestija nije prihvaćena, jer bi proširivanje liste proizvoda koji podliježu sniženoj stopi PDV-a na mesne prerađevine, tradicionalne sireve, voće i povrće dovelo do smanjenja budžetskih prihoda, pri čemu nije izvjesno da bi poresko rasterećenje bilo u punom obimu preneseno na krajnje potrošače kroz niže maloprodajne cijene. Takođe značajan broj proizvoda iz predložene kategorije predstavlja proizvode različitog stepena prerade i tržišnog pozicioniranja, uključujući i proizvode koji se ne mogu smatrati osnovnim životnim namirnicama, zbog čega njihovo uključivanje u sistem snižene stope ne bi bilo u skladu sa principom

ciljane poreske politike. Dok u pogledu voća i povrća, treba imati u vidu da bi uvođenje snižene stope zahtijevalo dodatno normativno definisanje obuhvata svih proizvoda, što bi moglo stvoriti poteškoće u primjeni propisa, povećati administrativne troškove i otvoriti prostor za različita poreska tumačenja u poreskoj praksi. Iz svega navedenog, Ministarstvo finansija smatra da je postojeće zakonsko rješenje adekvatno sa aspekta fiskalne održivosti, jednostavnosti poreskog sistema i očuvanja budžetskih prihoda, te da stoga u ovom trenutku nisu ispujeni uslovi za proširenje primjene snižene stope PDV-a na pomenute proizvode. Iz svega prethodno navedenog dostavljene sugestije se djelimično usvajaju.

Primjedba/predlog/sugestija 2: U članu 65, stav 1 dodati tačku 13 "usluga smještaja u ugostiteljskim objektima za smještaj, a koji objekti su definisani zakonom kojim se uređuje turizam i ugostiteljstvo"; U članu 65, stav 2 brisati tačku 2 "usluga smještaja u ugostiteljskim objektima za smještaj, a koji objekti su definisani zakonom kojim se uređuje turizam i ugostiteljstvo".

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Nacrtom zakona se predviđa da se za usluge smještaja u ugostiteljskim objektima za smještaj, a koji objekti su definisani zakonom kojim se uređuje turizam i ugostiteljstvo PDV obračunava po sniženoj stopi od 15% prometa dobara, usluga i uvoza dobara što je u skladu sa fiskalnim i ekonomskim ciljevima, imajući u vidu potrebu očuvanja stabilnosti budžetskih prihoda i neutralnosti poreskog sistema. Takođe, nacrt zakona je i ovom segmentu usklađen sa praksom Evropske unije. Na osnovu prethodno navedenog dostavljene sugestije se ne prihvataju.

Primjedba/predlog/sugestija 3: U Nacrtu zakona nejasan je dio koji se odnosi na izdavanje računa. Iako se predloženim propisom eksplicitno ne isključuje mogućnost fizičkog izdavanja i dalje je upitno jesu li obveznici dužni račun izdavati samo elektronski. Osim toga, otvoreno ostaje i pitanje metodologije čuvanja računa, kao i njihove pravne valjanosti u sudskim postupcima (član 119, 126-128).

Takođe, potrebno je precizirati i dio koji se odnosi na samoizdavanje računa, jer nije jasan momenat priznavanja PDV-a od strane kupca i plaćanje PDV-a od strane dobavljača (član 122).

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se djelimično prihvata.

Obrazloženje: U nacrtu zakona propisana je i obveza izdavanja elektronskog računa. Elektronski račun je račun koji sadrži podatke propisne odredbama nacrta zakona i koji je izdat, poslat i primljen u uređenom elektronskom formatu koji omogućava njegovu automatsku i elektronsku obradu. Elektronski računi moraju se izdavati između poreskih obveznika u zemlji i u prekograničnim transakcijama. Kada je u pitanju samoizdavanja računa propisano je da takav račun mora imati sve elemente kao i svaki drugi račun samo što ga izdaje primalac isporuke u ime isporučioaca, što znači da na osnovu takvog računu nastaje i pravo na odbitak ulaznog PDV-a ako su zadovoljeni svi ostali propisani uslovi. Odredbe su usklađene sa načelima zajedničkog sistema PDV-a u Evropskoj uniji. Međutim, detaljnije će se pravilnikom propisati koji poreski obveznici i kada trebaju izdavati elektronske račune, a kada mogu izdavati papirne račune.

Dio predloga koji se odnosi na preciziranje odredbi o izdavanju i samoizdavanju računa, odbija se obzirom da su odredbe usklađene sa načelima zajedničkog sistema PDV-a u Evropskoj uniji.

Primjedba/predlog/sugestija 4: Privrednici predlažu uvođenje bakšiša u legalne tokove i mogućnosti davanja neoporezivog bakšiša bilo plaćanjem u gotovini ili putem kartičnog plaćanja u Crnoj Gori, slično kao što je regulisano u Hrvatskoj i ostalim zemljama u EU. Ova praksa bi omogućila gostima da ostave bakšiš čak i kada ne koriste gotovinu, čime bi se poboljšali uslovi rada u ugostiteljstvu, a zaposlenima omogućilo da lakše primaju bakšiš. Takođe država bi poslije određenog iznosa koji je neoporeziv na ostali dio bakšiša ubirala prihode od poreza.

Prijedlog podrazumijeva jasno razdvajanje bakšiša od iznosa računa prilikom plaćanja, kako bi se olakšala evidencija i pravilna distribucija među zaposlenima. U Hrvatskoj je ova opcija već dostupna, a uz to, bakšiš je u toj zemlji oslobođen poreza do iznosa od 3.360 eura godišnje po zaposlenom, dok se iznad tog iznosa oporezuje po stopi od 20%, što dodatno olakšava njegovo uvođenje i primjenu u svakodnevnom poslovanju.

Smatramo da bi u Crnoj Gori bilo korisno da neoporezivi iznos bakšiša bude do 8.000 eura, s obzirom na to da zaposleni na primorju, zbog visokog prometa u sezoni, vrlo brzo mogu dostići iznos od 3.360 eura. Na ovaj način bi se omogućilo da plate u nekim mjestima budu niže, a bakšiš bi se uveo kao obavezna stavka prilikom kucanja svakog računa, čime bi se lakše dostizale ove cifre a za svaki iznos preko određenog neoporezivog iznosa godišnje, država bi ubirala prihode. Sa zagaranovanim bakšišom, radnici bi bili zadovoljniji, a poslodavci bi imali više prostora da pronađu i zadrže kvalitetnu radnu snagu, jer bi im ukupni troškovi bili niži.

Ova mjera ne bi samo unaprijedila usluge u ugostiteljskom sektoru, već bi pomogla zaposlenima da povećaju svoj prihod bez komplikacija oko gotovinskog plaćanja, dok bi se ujedno uvela fiskalna disciplina u poslovanje. Smatramo da bi ovakva regulativa, ukoliko se implementira u Crnoj Gori, značajno unaprijedila uslove rada u ugostiteljstvu, podigla nivo zadovoljstva zaposlenih i unaprijedila iskustvo gostiju, posebno onih koji su navikli na ovu praksu u drugim evropskim zemljama sa jedne strane, a sa druge uvećala u konačnom poreske prihode države.

U nastavku dostavljamo nekoliko ključnih propisa kojima se definiše mogućnost davanja bakšiša u Hrvatskoj:

- Zakon o ugostiteljstvu (NN 85/15): Ovaj zakon uređuje djelatnosti ugostiteljstva i predviđa mogućnost naplate bakšiša kao dio ukupnog prihoda. Određuje osnovne odredbe o vođenju poslovnih knjiga i evidencija, što uključuje i bakšiš kao prihod zaposlenih.
- Zakon o porezu na dobit (NN 177/04, 73/08, 114/11, 68/13, 148/13, 34/19, 121/20): Ovim zakonom je regulisano oporezivanje prihoda, uključujući bakšiš. Neoporezivi iznos bakšiša do 3.360 eura godišnje po zaposlenom je propisan, a iznos iznad tog praga podliježe oporezivanju po stopi od 20%.
- Pravilnik o računovodstvu (NN 78/15): Ovaj pravilnik detaljno objašnjava kako se vodi evidencija o prihodima, uključujući bakšiš. U njemu se navodi da se bakšiš može evidentirati kao poseban prihod koji se jasno razdvaja od računa prilikom kartičnog plaćanja.
- Pravilnik o fiskalizaciji (NN 133/12, 151/14, 115/16): Ovaj pravilnik definiše obaveze vezane za fiskalizaciju, uključujući kako se bakšiš može knjižiti i evidentirati prilikom izdavanja računa. U njemu se navode i procedure koje omogućavaju gostima da ostave bakšiš putem kartičnog plaćanja.

Ovi zakoni i pravilnici omogućavaju da se bakšiš jasno razdvaja od računa i da se njegovo plaćanje putem kartica pravno i fiskalno pravilno evidentira. Takođe, pomažu u očuvanju transparentnosti i fiskalne discipline u poslovanju ugostiteljskih objekata.

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Predložena pitanja koja se odnose na evidenciju, oporezivanje i neoporezivi iznos bakšiša nijesu predmet uređivanja Zakona o porezu na dodatu vrijednost, već propisa kojima se reguliše fiskalizacija u prometu proizvoda i usluga, te poreza na dohodak fizičkih lica. Bakšiš predstavlja dobrovoljno davanje gosta i ne čini naknadu za promet proizvoda i usluga koji podliježu uređenju ovim zakonom, već nagradu za dobro obavljenju uslugu primljenu od strane trećih lica. Stoga se predložena zakonska rješenja ne mogu razmatrati u okviru izrade novog Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

11. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE OBNOVLJIVI IZVORI ENERGIJE CRNE GORE

Primjedba/predlog/sugestija 1: U Članu 58 (Poreska osnovica), dodaje se novi stav koji glasi:

„(23) Prilikom prometa gasa preko sistema za prirodni gas, isporuke električne energije ili energije za grijanje ili hlađenje preko mreže za grijanje ili hlađenje na energetskej berzi, kao i prilikom prometa električne energije između poreskih obveznika u Crnoj Gori, primjenjuje se postupak prenosa poreske obaveze (reverse charge), pod uslovom da je kupac registrovan kao poreski obveznik u Crnoj Gori sa potpunim pravom na odbitak ulaznog PDV-a. U tom slučaju obavezu obračuna PDV-a preuzima kupac.“

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Imajući u vidu da zakon stupa na snagu 2026. godine, potrebno je napomenuti da je članom 199a Direktive 2006/112/EZ propisano da države članice do 31. decembra 2026. godine mogu odrediti da je lice odgovorno za plaćanje PDV-a poreski obveznik kojem se isporučuje određena dobra, uključujući i isporuke plina i električne energije oporezivom preprodavcu, kako je definisano u članu 38 stavu 2 Direktive.

S obzirom na to da je navedena mogućnost vremenski ograničena, u ovom trenutku nije izvjesno da li će rok biti produžen. U slučaju produženja roka, razmotriće se predloženo rješenje iz primjedbe, koje se odnosi na uvođenje postupka prenosa poreske obaveze (reverse charge) za promet gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje na energetske berzi, kao i između domaćih poreskih obveznika.

Primjedba/predlog/sugestija 2: U Članu 61 (Poreska osnovica kod uvoza dobra), dodaje se novi stav koji glasi: „(5) Prilikom uvoza gasa preko sistema za prirodni gas, isporuke električne energije ili energije za grijanje ili hlađenje preko mreže za grijanje ili hlađenje, poreski obveznik čija je primarna djelatnost trgovina, prenos ili distribucija ovih energenata, uvozni PDV ne plaća u gotovini u momentu uvoza, već se obračunava i iskazuje kao prolazna stavka (istovremeno kao izlazna obaveza i ulazni porez) kroz redovnu mjesečnu PDV prijavu.“

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: U nacrtu zakona propisano je da je PDV pri uvozu dužno platiti lice ili lica koja Crna Gora odredi ili prizna kao odgovorna za plaćanje PDV-a. Na taj način obezbjeđuje se da PDV pri uvozu bude plaćen, dok poreski obveznik koji ispunjava uslove za povraćaj ulaznog PDV-a ima pravo da traži povraćaj tog poreza od Poreske uprave. Plaćanje PDV-a pri uvozu ključno je za stabilnost državnog budžeta jer obezbjeđuje trenutni priliv sredstava, sprječava poreske prevare (poput carinskih manipulacija) i štiti domaću proizvodnju izjednačavanjem poreskog opterećenja između uvoznih i domaćih proizvoda.

Za državni budžet i privredu ovakav sistem donosi više koristi, kao što su trenutna likvidnost budžeta, stalni priliv sredstava, zaštita domaće industrije, sprječavanje utaje poreza, budući da naplata na granici onemogućava „nestanak“ robe u sivoj zoni prije nego što se PDV uopšte obračuna, kao i podsticanje legalnog poslovanja.

Shodno navedenom, predlog da se uvozni PDV ne plaća prilikom uvoza, već da se obračunava i iskazuje kao prolazna stavka (istovremeno kao izlazna obaveza i ulazni porez) kroz redovnu mjesečnu PDV prijavu, odbija se radi stabilnosti i zaštite prihoda državnog budžeta.

Primjedba/predlog/sugestija 3: U Članu 65 stav 2 (Snižena stopa 15%), tačka 8 mijenja se i glasi: „8) solarnih panela (ploča) i prateće opreme za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, kao i isporuke električne energije krajnjim kupcima u periodu visoke tržišne volatilnosti, o čemu odluku donosi Vlada Crne Gore.“

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Predlog izmjene kojim se traži da se snižena stopa proširi na „prateću opremu“ za solarne panele ne može biti prihvaćen, jer Direktiva 2006/112/EZ jasno propisuje da se snižena stopa može primjenjivati samo na isporuku i ugradnju solarnih ploča na privatne stambene objekte, prostore za stanovanje te javne i druge zgrade koje se koriste za aktivnosti od javnog interesa, kao i na isporuku i ugradnju solarnih ploča u blizini takvih objekata, prostora i zgrada. Dakle, obuhvat Direktive je ograničen isključivo na solarne ploče, a ne na širu kategoriju prateće opreme, pa je nacrt zakona već u potpunosti usklađen sa Direktivom u dijelu koji se odnosi na solarne panele.

Takođe, predlog da se snižena stopa primjenjuje na isporuku električne energije krajnjim kupcima u periodu visoke tržišne volatilnosti nije u skladu sa Direktivom 2006/112/EZ, jer Direktiva ne predviđa selektivnu i privremenu primjenu sniženih stopa po odluci Vlade. Stope moraju biti stalne i opšte, a ne zavisne od tržišnih okolnosti, dok bi uvođenje takve fleksibilne mjere zahtijevalo posebnu derogaciju i odobrenje Evropske komisije. Iz tih razloga, oba predložena proširenja se odbijaju, a rješenje iz nacrta zakona ostaje u potpunosti usklađeno sa pravom Evropske unije.

12. PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE ELEKTROPRENOSNI SISTEM CRNE GORE

Primjedba/predlog/sugestija 1: U članu 23 poslije stava 2 dodaje se novi stav 3 koji glasi:

"(3) Kada se, u skladu sa propisima kojima se uređuje energetika, cijena električne energije utvrdi kao negativna vrijednost, iznos koji isporučilac električne energije plaća kupcu, preuzimaocu ili drugom učesniku

na tržištu smatra se naknadom za promet usluge koju vrši lice koje taj iznos prima, ako postoji neposredna veza između izvršene radnje, propuštanja ili trpljenja i primljene naknade."

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Direktiva 2006/112/EZ ne poznaje institut negativne cijene dobara. Član 73 Direktive propisuje: "U pogledu isporuke dobara ili usluga, osim onih iz članova od 74. do 77., poreska osnovica obuhvata sve što čini naknadu koju je dobavljač primio ili će primiti od kupca ili trećeg lica za isporuku, uključujući subvencije koje su neposredno povezane sa cijenom isporuke." Dakle, osnovica se uvijek utvrđuje na naknadi koju dobavljač primi ili treba da primi, a ne na negativnoj vrijednosti."

Član 24 Direktive: „Isporuka usluga znači svaka transakcija koja ne predstavlja isporuku dobara.“

Član 25 Direktive: „Isporuka usluga može se sastojati, između ostalog, od jedne od sljedećih transakcija: (b) obaveza da se neko suzdrži od određenog čina ili da trpi određeni čin ili stanje.“

U skladu sa tim, situacija u kojoj dobavljač plaća kupcu da preuzme električnu energiju ne može se tretirati kao negativna osnovica za isporuku dobara, već se prema važećim odredbama nacrtu zakona kvalifikuje kao naknada za uslugu.

Član 23 stav 2 Nacrta Zakona o PDV propisuje da se prometom usluga smatra i „suzdržavanje od neke radnje ili trpljenje neke radnje ili stanja“.

Član 17 stav 1 nacrtu zakona propisuje da se električna energija smatra materijalnom imovinom, odnosno dobrom.

Dakle, kada isporučilac električne energije plaća kupcu da preuzme energiju, radi se o naknadi za uslugu (preuzimanje, trpljenje ili balansiranje sistema), a ne o negativnoj osnovici za dobro.

Primjedba/predlog/sugestija 2: U članu 66 Nacrta zakona, postojeći tekst postaje stav 1, a poslije stava 1 dodaje se novi stav 2 koja glasi: "2) promet usluga omogućavanja pristupa i korišćenja sistema koje vrši posrednik za račun operatora sistema za prenos prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje;"

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Nacrtom zakona o porezu na dodatu vrijednost propisane su stope PDV-a i dobra i usluge koje podležu pojedinoj stopi PDV-a. Direktivom Savjeta 2006/112/EZ o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost, u Dodatku III, propisano je da se snižena stopa PDV-a može primijeniti na određene isporuke, uključujući:

- isporuku električne energije, centralizovanog grijanja i hlađenja, kao i bioplina proizvedenog iz sirovina navedenih u dijelu A Priloga IX Direktive 2018/2001 Evropskog parlamenta i Savjeta;
- isporuku i ugradnju visokoeфикаsnih sistema grijanja sa niskim emisijama koji ispunjavaju referentne vrijednosti emisija (PM) utvrđene u relevantnim uredbama Komisije (EU) 2015/1189 i 2015/1185, te im je dodijeljena oznaka EU-a za energetska efikasnost;
- do 1. januara 2030. godine, prirodni gas i drvo koje se koristi kao ogrjevno drvo.

Iz navedenog proizlazi da se snižena stopa PDV-a, pa samim tim ni nulta stopa PDV-a, ne može propisivati na promet usluga omogućavanja pristupa i korišćenja sistema koje vrši posrednik za račun operatora sistema za prenos prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje.

U nacrtu zakona propisane su odredbe o prenosu obaveze PDV-a na primaoca isporuke kada se radi o prekograničnim transakcijama. Kada se radi o transakcijama unutar Crne Gore, prenos poreske obaveze se ne primjenjuje.

Shodno navedenom, prijedlog da se propiše nulta stopa PDV-a, odnosno da se zadrži postojeće stanje na promet usluga koje vrši posrednik za račun operatora sistema za prenos prirodnog gasa, električne energije i energije za grijanje ili hlađenje, odbija se, budući da ne bi bio u skladu sa odredbama Direktive 2006/112/EZ.

Primjedba/predlog/sugestija 3: U članu 215 poslije stava 1 dodaje se novi stav 2 koji glasi: "Izuzetno od stava 1 ovog člana, član 23 stav 3 i član 58 stav 2 ovog zakona primjenjuju se od dana stupanja na snagu ovog zakona."

Odgovor Ministarstva finansija: Navedeni predlog se ne prihvata.

Obrazloženje: Imajući u vidu da su u prethodnim obrazloženjima Ministarstva finansija odbijeni predlozi za dodavanje novih stavova tj. stava 3 u članu 23 i stava 2 članu 58, uz to da i uvođenje izuzetaka za primjenu određenih odredbi odmah po stupanju zakona na snagu dovodi do odstupanja od harmonizovanog sistema PDV-a u EU i narušava pravnu sigurnost poreskih obveznika, navedena primjedba se odbija. Direktivom 2006/112/EZ se zahtijeva jedinstvena i dosljedna primjena odredbi u svim državama članicama i državama koje usklađuju svoj sistem PDV-a, pa bi prihvatanje ove primjedbe bilo suprotno obavezi Crne Gore da svoj pravni okvir uskladi sa pravom EU.

MJESTO I DATUM SAČINJAVANJA IZVJEŠTAJA:

Podgorica, 15. jun 2026. godine.

NAZIV ORGANIZACIONE JEDINICE MINISTARSTVA FINANSIJA KOJA JE ODGOVORNA ZA PRIPREMU NACRTA ZAKONA, ODNOSNO STRATEGIJE:

Direktorat za poreski i carinski sistem – Direkcija za poreski sistem i poresku politiku.

MINISTAR
mr Novica Vuković

