



VLADA CRNE GORE
GENERALNI SEKRETARIJAT

-n/r generalnog sekretara, g-dina Dragoljuba Nikolića-

Povodom inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba člana 24a stav 1 tačka 6b i tačka 6c i člana 71d Zakona o porezu na dodatu ("Službeni list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03 i 76/05 i "Službeni list CG", br. 16/07, 29/13, 9/15, 53/16, 1/17, 50/17, 80/20, 59/21, 146/21, 49/22, 65/22, 140/22 i 3/23), dostavljene Vašim dopisom, broj: 08-024/24-1142/4 od 4. marta 2024. godine, koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Dražen Milačić, advokat iz Podgorice, kao punomoćnik udruženja „Ugostitelji Crne Gore“, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative navodi da su odrede člana 24a stav 1 tačka 6b i tačka 6c i člana 71d Zakona o porezu na dodatu vrijednost ("Službeni list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03 i 76/05 i "Službeni list CG", br. 16/07, 29/13, 9/15, 53/16, 1/17, 50/17, 80/20, 59/21, 146/21, 49/22, 65/22, 140/22 i 3/23) u nesaglasnosti sa čl. 8, 62 i 140 Ustava Crne Gore, te sa Direktivom EU o PDV-u. Podnosilac inicijative ukazuje da je Agendom reformi u turizmu iz 2013. godine, kao jedan od ključnih ciljeva politike u turizmu i ugostiteljstvu definisana neophodnost redukcije poreza, kako bi Crna Gora postala konkurentna turistička destinacija, te da je „Analiza uticaja PDV-a na konkurentnost crnogorskog turizma“ iz 2014. godine pokazala nedovoljnu konkurentnost sektora turizma sa aspekta stope PDV u ugostiteljstvu koja je iznad prosjeka na Mediteranu, ali nije ni mnogo bolje stanje kada se poredi sa državama Evrope. Nadalje, podnosilac inicijative navodi da je u junu 2015. godine, Vlada Crne Gore usvojila „Informaciju o analizi uticaja mjera podsticaja i poreskih olakšica u turizmu na javne finansije i ekonomiju Crne Gore u srednjem roku“ u kojoj je ukazano na neophodnost implementacije niza mjera, a između ostalog i „smanjenja nivoa PDV-a na turističke usluge do nivoa poreske stope koja važi za smještaj“, a to je stopa od 7%. Podnosilac inicijative napominje da je 2016. godine, HLT Horwath za potrebe Ministarstva održivog razvoja i turizma izradio analizu uticaja poreza na dodatu vrijednost na konkurentnost turističkog sektora Crne Gore, u kojoj je zaključeno da Crna Gora ima konkurentnu stopu PDV na hotelski smještaj, ali nekonkurentnu stopu PDV na hranu i piće.

Podnosilac inicijative ukazuje da je članom 24a Zakona o porezu na dodatu vrijednost ("Službeni list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03 i 76/05 i "Službeni list CG", br. 16/07, 29/13, 9/15, 53/16, 1/17, 50/17, 80/20, 59/21, 146/21, 49/22, 65/22, 140/22 i 3/23) propisano je da se PDV obračunava i plaća po sniženoj stopi od 7% od prometa proizvoda, usluga i uvoza proizvoda i to za usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka u hotelima sa najmanje četiri zvjezdice u Sjevernom regionu, odnosno sa najmanje pet zvjezdica u Središnjem i Primorskom regionu. U ovom dijelu, podnosilac inicijative navodi da je navedeni član predstavljao prvu fazu u postupku optimizacije, sa uvjerenjem da će se u narednom periodu stvoriti povoljan ambijent i pristupiti smanjenju PDV za sve ugostiteljske objekte na nivo od 7% kako je prvobitno i predlagano, uvažavajući činjenicu da stopa PDV utiče na cijene i u krajnjem konkurentnost turističke destinacije. Podnosilac inicijative ukazuje da su turistički poslenici na sjednicama Odbora udruženja turizma i ugostiteljstva iskazali ocjenu da je značajan doprinos oporavku i daljem razvoju turističke privrede omogućila mjera iz trećeg paketa mjera kojom je snižena stopa PDV-a na 7% kod pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe, u objektima za pružanje ugostiteljskih

usluga, u cilju prevazilaženja negativnih posljedica pandemije COVID-19, ali da je navedena odredba bila na snazi do 31. avgusta 2021. godine.

Podnosilac inicijative navodi da postojeći Zakon o porezu na dodatu vrijednost propisuje sniženu stopu PDV na usluge pripremanja i usluživanja hrane, bezalkoholnih negaziranih pića u restoranima i objektima bez usluživanja (catering). Podnosilac inicijative precizira da je navedena zakonska odredba koja je stupila na snagu 1. januara 2024. godine otežala rad turističke privrerde i dovela do povećanja izdataka za obaveze po osnovu PDV u svim objektima za pružanje ugostiteljskih usluga.

Nadalje, podnosilac inicijative ukazuje na iskustva u vezi snižene stope PDV-a u EU, te na postojanje standardne stope PDV koja ne može biti niža od 15% odnosno jedne ili dvije snižene stope koje ne mogu biti niže od 5%, odnosno tri vrste posebnih stopa (vrlo snižene stope, nulte stope, parking ili srednje stope). Podnosilac inicijative napominje da sve mediteranske zemlje EU, osim Grčke imaju niže stope PDV-a u ugostiteljstvu u odnosu na Crnu Goru, te da u ovom regionu Malta i Crna Gora imaju najniže stope PDV-a za smještaj dok ostale zemlje imaju konkurentnije stope PDV-a na hranu i piće.

Podnosilac inicijative navodi da je tačka 6b stav 1 člana 24a Zakona o porezu na dodatu vrijednost („Službeni list CG“, broj 141/21) unijeta bez ikakvih ograničenja u pogledu primjene sa ciljem pružanja poreskih olakšica na duži rok turističkoj/ugostiteljskoj privredi, kao mjera podrške konkurentskom položaju ove privredne grane, a ne da se uvede kao kratkoročna mjera zbog situacije sa COVID-om. Nadalje, podnosilac inicijative ukazuje da se ograničenje u primjeni ove mjere do 31. decembra 2023. godine uvodi u okviru Zakona o porezu na dodatu vrijednost („Službeni list C G“, broj 3/23). Navedenim izmjenama se po mišljenju podnosioca inicijative bez ikakve ekonomske logike omogućava korišćenje ove pogodnosti samo za restorane i dostavu hrane (ketering), tj. stimuliše se prodaja hrane putem dostave a destimuliše prodaja hrane u hotelima i drugim ugostiteljskim objektima.

Podnosilac inicijative ukazuje da sa povećanjem stope PDV sa 7% na 21% na usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, hotelijeri ne mogu kreirati konkurentne cijene prema krajnjem kupcu. Podnosilac inicijative navodi da bi niža stopa PDV-a na usluge iz oblasti ugostiteljstva bila u skladu sa direktivama EU i takva bi uslove poslovanja crnogorskog hotelijerstva približila onim konkurentskim u mediteranskim zemljama gdje se ista kreće od 5 do 10%, te da bi za dalji razvoj turizma neophodno sagledati mogućnost za primjenu snižene stope PDV-a od 7% na usluge pripremanja i usluživanja hrane i obavljanje usluga prehrane, kao i na bezalkoholna pića i napitke, vino i pivo u ugostiteljskim objektima.

Podnosilac inicijative ukazuje da je potrebno izmijeniti član 71h Zakona o porezu na dodatu vrijednost u dijelu da tačka 6b) člana 24a ostane na snazi i nakon 31. decembra 2023. godine, odnosno da se nastavi njena primjena bez ikakvog ograničenja u pogledu perioda primjene, na usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim gaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u svim objektima za pružanje ugostiteljskih usluga sa ciljem da se turističkoj/ugostiteljskoj privredi pruži poreska olakšica na dugi rok. Podnosilac inicijative zaključuje da su navedene odredbe Zakona o porezu na dodatu vrijednost u direktnoj suprotnosti sa navedenim odredbama Ustava, te sa ratifikovanim međunarodnim aktima i Direktivom EU o PDV-u te da bi ukoliko navedene odredbe ostanu na snazi došlo do očigledne diskriminacije i stvaranja nelojalne konkurencije, te je neophodno da Ustavni sud razmotri ustavnost i zakonitosti spornih odredbi Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Odredbama člana 24a stav 1 tačka 6c Zakona o porezu na dodatu vrijednost ("Službeni list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03 i 76/05 i "Službeni list CG", br. 16/07, 29/13, 9/15, 53/16, 1/17, 50/17, 80/20, 59/21, 146/21, 49/22, 65/22, 140/22 i 3/23) propisano je da se PDV plaća po sniženoj stopi od 7% od prometa proizvoda, usluga i uvoza proizvoda, i to za usluge pripremanja i usluživanja hrane, bezalkoholnih negaziranih pića u restoranima i objektima bez usluživanja (catering). Navedena zakonska odredba je shodno članu 71h stav 2 navedenog zakona stupila na snagu od 1. januara 2024. godine.

Do ovog datuma važila je odredba člana 24a stav 1 tačka 6b citiranog zakona, koja je propisivala da se PDV obračunava i plaća po sniženoj stopi od 7% od prometa proizvoda, usluga i uvoza proizvoda i to za usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga. Odredba člana 24a stav 1 tačka 6b predviđala je primjenu snižene stope od 7% za usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga, sa ciljem pomoći sektoru turizma i ugostiteljstva u cilju otklanjanja negativnih efekata izazvanih pandemijom COVID-19 i u narednom periodu, ali i kako bi se omogućio nastavak investicija u sektoru ugostiteljstva, veće plate zaposlenima u tom sektoru, što bi imalo značajan efekat na problem radne snage u turizmu sa kojim se Crna Gora suočava. Primjena navedene odredbe bila je temporalnog karaktera i ista je shodno članu 71h stav 1 prestala da važi 31. decembra 2023. godine. Dakle, od 1. januara 2024. godine primjena snižene stope je ograničena na restorane i objekte bez usluživanja (catering), koji su kao takvi kategorisani i koji posjeduju dozvolu za obavljanje djelatnosti izdatu od strane nadležnih organa shodno Zakonu o turizmu i ugostiteljstvu („Službeni list CG", br. 2/18, 13/18, 25/19, 67/19 i 130/21).

Nadalje, u Prilogu III tačka 12a Direktive 2006/112 o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost predviđena je primjena snižene stope isključivo na usluge restorana i cateringa uz moguće isključenje isporuke (alkoholnih i/ili bezalkoholnih) pića, ali ne i na usluge pripremanja i usluživanja hrane u hotelima. Ističemo da Prilog III tačka 12 prepoznaje mogućnost primjene snižene stope PDV na usluge smještaja u hotelima i sličnim ustanovama ali ne i na usluge pripremanja i usluživanja hrane u hotelima, suprotno navodima podnosioca inicijative. Važno je istaći da je Crna Gora u obavezi da uskladi svoje zakonodavstvo sa EU acquisom u oblasti poreza na dodatu vrijednost, dok je u prethodnom periodu od strane Evropske Komisije posebno naglašena potreba revidiranja primjene snižene stope PDV-a, kao i poreskih izuzeća.

Podnosilac inicijative ni na koji način nije dokazao da postojeće zakonske odredbe dovode do očigledne diskriminacije i stvaranja nelojalne konkurencije, te do njihove nesaglasnosti sa odredbama Ustava, ratifikovanim međunarodnim aktima i Direktivom 2006/112 o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost. Suprotno navodima podnosioca inicijative, upravo bi uvođenje snižene stope od 7% na sve proizvode i usluge navedene u predmetnoj inicijativi, bilo u suprotnosti odredbama navedene Direktive. Takođe, ističemo da se suprotno navodima podnosioca inicijative uvođenjem navedene zakonske odredbe ne vrši bilo kakav oblik diskriminacije hotela i drugih ugostiteljskih objekata, već se primjenjuju odredbe Priloga III tačka 12a navedene Direktive.

Imajući u vidu navedeno, smatramo da osporenim odredbama člana 24a stav 1 tačka 6b i tačka 6c i člana 71d Zakona o porezu na dodatu vrijednost ("Službeni list RCG", br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03 i 76/05 i "Službeni list CG", br. 16/07, 29/13, 9/15, 53/16, 1/17, 50/17, 80/20, 59/21, 146/21, 49/22, 65/22, 140/22 i 3/23) nijesu povrijeđena ustavna načela vladavine prava i zabrane neposredne ili posredne diskriminacije i da odredbe člana 24a stav 1 tačka 6b i tačka 6c i člana 71d navedenog

zakona, te da s toga nijesu nesaglasne sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, iz čega proizilazi da nema osnova za prihvatanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporene odredbe koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Dražen Milačić, advokat iz Podgorice, kao punomoćnik udruženja „Ugostitelji Crne Gore”.

MINISTAR
Novica Vuković