



Br: 05-02-040/26-8674/3

Podgorica, 26.03.2026.godine

Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM, Stanka Dragojevića 2, Podgorica

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjeni Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica

Veza: Vaš akt br. 10/1-1-040/26-8674/2 od 13.03.2026 godine

Poštovani,

Povodom *Predloga zakona o izmjeni Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Predlogom zakona o izmjeni Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica predviđeno je uvođenje proporcionalne stope poreza na dohodak na dobitke od igara na sreću od 12%, umjesto do sada važećeg progresivnog modela oporezivanja od 0%, 10% i 15%. Predlaganju izmjene ovog zakona pristupa se prvenstveno zbog uočene prakse kod pojedinih poreskih obveznika da koriste važeću stopu poreza od 0% na način koji odstupa od njene namjene.

Uzimajući u obzir navedeno, na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

U Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da nisu potrebna sredstva iz budžeta države za implementaciju propisa. Takođe, implementacijom propisa neće nastati međunarodne finansijske obaveze.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na dostavljeni Predlog zakona o izmjeni Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica.

S poštovanjem,



PREDLOG

**ZAKON
O IZMJENI ZAKONA O POREZU NA DOHODAK FIZIČKIH LICA**

Član 1

U Zakonu o porezu na dohodak fizičkih lica („Službeni list RCG“, br. 65/01, 37/04 i 78/06 i „Službeni list CG“, br. 86/09, 14/12, 6/13, 62/13, 60/14, 79/15, 83/16, 67/19, 59/21, 146/21, 152/22, 88/24, 133/25 i 160/25) u članu 10 stav 1 tačka 4 mijenja se i glasi:
„4) koji je ostvaren na osnovu prihoda iz člana 12 stav 2 tačka 10 ovog zakona iznosi 12%.“

Član 2

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

O B R A Z L O Ź E N J E

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjeni Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica sadržan je u članu 142 stav 3 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica („Službeni list RCG” br. 65/01, 37/04, 78/06 i “Službeni list CG”, br. 86/09, 14/12, 6/13, 62/13, 60/14, 79/15, 83/16, 67/19, 59/21, 146/21, 152/22, 88/24, 133/25 i 160/25) uređeno je oporezivanje dohotka fizičkih lica.

Predlogom zakona o izmjeni Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica predviđeno je uvođenje proporcionalne stope poreza na dohodak na dobitke od igara na sreću od 12%, umjesto do sada važećeg progresivnog modela oporezivanja od 0%, 10% i 15%.

Predlaganju izmjene ovog zakona pristupa se prvenstveno zbog uočene prakse kod pojedinih poreskih obveznika da koriste važeću stopu poreza od 0% na način koji odstupa od njene namjene. Naime, klijentima se u određenim slučajevima nude mogućnosti podjele većih dobitaka koji prelaze iznos od 50€, kroz umanjenje pojedinačnih uplata. Ovakva praksa negativno utiče na budžetske prihode, kao i na ravnopravne uslove konkurencije za subjekte koji posluju u skladu sa propisima.

III. USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Materija obuhvaćena predmetnim zakonom nije izričito regulisana propisima EU.

IV. OBJAŠNENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Član 1 – Ovim članom predlaže se uvođenje proporcionalnog sistema oporezivanja dobitaka od igara na sreću, umjesto do sada važećeg progresivnog sistema. Na predloženi način će se suzbiti negativna praksa pojedinih poreskih obveznika, koji dijeljenjem dobitaka na više manjih negativno utiču kako na prihode budžeta Crne Gore tako i na konkurenciju.

Član 2 – Ovim članom predlaže se da ovaj zakon stupi na snagu narednog dana od dana objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore”.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva.

VI. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Predlaže se da Skupština Crne Gore, shodno članu 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore, donese ovaj zakon po hitnom postupku, imajući u vidu da se važeće zakonsko rješenje koristi na način koji ugrožava prihode budžeta.

**PREGLED ODREDBE ZAKONA O POREZU NA DOHODAK FIZIČKIH LICA KOJA SE MIJENJA I ČIJA
IZMJENA SE PREDLAŽE**

Član 10

Stopa poreza na dohodak:

1) koji je ostvaren na osnovu prihoda iz člana 12 stav 2 tačka 1 ovog zakona iznosi:

- 0% na iznos oporezivog dohotka do 700,00 €,
- 9% na iznos oporezivog dohotka od 700,01 € do 1.000,00 €,
- 15% na iznos oporezivog dohotka od 1.000,01 €;

2) koji je ostvaren na osnovu prihoda iz člana 12 stav 2 tačka 2 alineja 1 ovog zakona iznosi:

- 0% na iznos oporezivog dohotka do 8.400,00 €,
- 9% na iznos oporezivog dohotka od 8.400,01 € do 12.000,00 €,
- 15% na iznos oporezivog dohotka od 12.000,01 €;

3) iznosi 15% od poreske osnovice za prihode iz člana 12 stav 2 tačka 2 al. 2 i 3 i tač. 3 do 9 ovog zakona.

4) koji je ostvaren na osnovu prihoda iz člana 12 stav 2 tačka 10 ovog zakona iznosi:

- 0% na iznos dobitka do 50,00 €,
- 10% na iznos dobitka od 50,01 € do 1.500,00 €,
- 15% na iznos dobitka od 1.500,01 €.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjeni Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica

1. Definisane probleme

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Predloženi akt ima za cilj da riješi problem loše prakse kod pojedinih poreskih obveznika koji koriste važeću stopu poreza od 0% na način koji odstupa od njene suštinske namjene. Važeći progresivni model oporezivanja (0%, 10% i 15%) pojedini poreski obveznici su iskoristili da izbjegnu plaćanje poreza dijeljenjem većih dobitaka na više manjih iznosa. Takva praksa omogućava primjenu neoporezive stope od 0% i kada to nije bila namjera zakonodavca, a posljedica se ogleda u smanjenju budžetskih prihoda i narušavanju poreske discipline. Takođe, stvara se neravnopravan položaj između subjekata koji poštuju propise i onih koji koriste navedene mogućnosti za izbjegavanje oporezivanja. Predložena izmjena uvodi jedinstvenu proporcionalnu stopu poreza od 12%, koja će doprinijeti sprječavanju izbjegavanja plaćanja poreza i jednostavnijem načinu obračunavanja poreza. Ovim zakonskim rješenjem će se obezbijediti pravičniji i efikasniji sistem oporezivanja dobitaka od igara na sreću.

Osnovni uzrok problema je konstrukcija postojećeg progresivnog sistema oporezivanja dobitaka od igara na sreću. Postojanje neoporezive stope od 0% za manje iznose dobitaka stvara mogućnost mijenjanja visine pojedinačnih dobitaka. U praksi se dešava da se veći dobitci dijele na više manjih isplata kako bi se izbjeglo oporezivanje. Uzrok problema je i namjera pojedinih priređivača igara na sreću da smanje poreske obaveze svojih klijenata koji ostvaruju dobitke od igara na sreću, i na taj način preuzimaju klijente svoje konkurencije.

Izbjegavanje oporezivanja kroz podjelu dobitaka direktno utiče na nivo prikupljenih poreskih prihoda, a jedna od ključnih posljedica postojećeg problema je smanjenje prihoda budžeta Crne Gore. Takva praksa narušava princip jednakog tretmana poreskih obveznika, dok subjekti koji posluju u skladu sa zakonom mogu biti stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na one koji koriste postojeće važeće zakonsko rješenje suprotno svojoj suštinskoj namjeni. Posljedice se ogledaju i u narušavanju fer konkurencije na tržištu igara na sreću, te može podstaći širenje sličnih praksi u budućnosti.

Oštećeni subjekti su budžet Crne Gore zbog nenaplaćenih poreskih prihoda, kao i poreski obveznici koji zakon primjenjuju na ispravan način, što ih dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju.

Ukoliko bi postojeće zakonsko rješenje ostalo nepromijenjeno, nastavila bi se praksa dijeljenja većih dobitaka na manje iznose radi izbjegavanja poreza. Takvo ponašanje moglo bi postati još učestalije, posljedično bi došlo do daljeg smanjenja budžetskih prihoda po ovom osnovu. Istovremeno bi se dodatno narušili ravnopravni uslovi konkurencije na tržištu igara na sreću, dok bi poreski sistem ostao podložan zloupotrebama. Zbog toga se izmjena zakona smatra potrebnom kako bi se obezbijedilo efikasnije oporezivanje i zaštita budžetskih prihoda.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predloženim propisom nastoji se unaprijediti sistem oporezivanja dobitaka od igara na sreću uvođenjem jedinstvene proporcionalne poreske stope od 12%. Jedan od osnovnih ciljeva je sprječavanje

zloupotreba koje proizilaze iz postojećeg progresivnog sistema oporezivanja. Uvođenjem jedinstvene poreske stope smanjuje se mogućnost izbjegavanja poreza kroz dijeljenje dobitaka na manje iznose. Takođe, cilj je povećanje efikasnosti i transparentnosti poreskog sistema, a predloženim rješenjem će se obezbijediti pravedniji tretman svih poreskih obveznika. Važan cilj je i stabilizacija i potencijalno povećanje prihoda budžeta po osnovu poreza na dobitke od igara na sreću, a dugoročno cilj je jačanje poreske discipline i povjerenja u poreski sistem.

Ciljevi predloženog propisa usklađeni su sa opštim opredjeljenjem Vlade Crne Gore da unaprijedi efikasnost poreskog sistema i osigura stabilne javne prihode.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Prva opcija je tzv. „status quo“ opcija, koja podrazumijeva zadržavanje postojećeg zakonskog rješenja bez izmjena. U tom slučaju bi ostao na snazi progresivni sistem oporezivanja dobitaka od igara na sreću sa stopama od 0%, 10% i 15%. Druga opcija je neregulatorna opcija, koja bi podrazumijevala jačanje kontrole i nadzora nad isplatama dobitaka bez izmjene zakonskog rješenja. Ova opcija bi se mogla realizovati kroz unapređenje administrativnih procedura i pojačanu kontrolu od strane poreskih organa, i ista ne bi bila efikasna. Treća opcija je regulatorna opcija koja podrazumijeva izmjenu zakona i uvođenje jedinstvene proporcionalne poreske stope na dobitke od igara na sreću. Ovim rješenjem bi se pojednostavio sistem oporezivanja i smanjila mogućnost zloupotreba.

Preferirana opcija je regulatorna opcija koja podrazumijeva izmjenu Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica i uvođenje jedinstvene proporcionalne poreske stope na dobitke od igara na sreću. Ova opcija se smatra najefikasnijom jer direktno otklanja nedostatke postojećeg progresivnog sistema oporezivanja. Uvođenjem jedinstvene poreske stope smanjuje se prostor za izbjegavanje poreza kroz podjelu dobitaka na više manjih iznosa. Za razliku od status quo opcije, predložena izmjena omogućava rješavanje identifikovanog problema na sistemski način, a neregulatorna opcija ne može dati željeni efekat. Neregulatorna opcija bi mogla doprinijeti boljoj kontroli, ali ne bi u otklonila uzrok problema koji proizilazi iz samog zakonskog rješenja. Predložena regulatorna opcija doprinosi i većoj transparentnosti i pravičnosti poreskog sistema, uz istovremeno predvidiviji priliv budžetskih prihoda. Zbog toga se izmjena zakona smatra najadekvatnijim rješenjem za ostvarivanje postavljenih ciljeva.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barljera.**

Predloženo zakonsko rješenje će uticati na fizička lica koja ostvaruju dobitke od igara na sreću, prije svega na ona čiji dobitak iznosi do 50€. Direktni uticaj ogleda se u promjeni načina oporezivanja tih dobitaka uvođenjem jedinstvene proporcionalne stope poreza. Pozitivan uticaj odnosi se na povećanje transparentnosti i pravednosti poreskog sistema, a očekuje se povećanje budžetskih prihoda zbog smanjenja mogućnosti izbjegavanja oporezivanja. Na priređivače igara na sreću uticaj će se ogledati u jednostavnijoj primjeni poreskih propisa i jasnijim procedurama obračuna poreza. Indirektno, predložene izmjene mogu doprinijeti stabilnijem poslovnom okruženju i ravnopravnijim uslovima konkurencije na tržištu. Negativan uticaj može se odnositi na pojedine dobitnike koji će plaćati porez i na manje iznose dobitaka nego ranije. Međutim, taj uticaj se smatra ograničenim u odnosu na ukupne koristi za poreski sistem i javne finansije, te u konačnom na pravedniji sistem oporezivanja.

Primjena predloženog propisa neće izazvati dodatne troškove za građane niti za privredne subjekte, a uticaj će se odnositi, prije svega, kod dobitaka od igara na sreću do 50€. Fizička lica koja ostvaruju dobitke od igara na sreću imaju obavezu plaćanja poreza po jedinstvenoj stopi, što predstavlja poresku obavezu, ali ne i dodatni administrativni trošak. Za priređivače igara na sreću može postojati potreba za manjim prilagođavanjem internih sistema obračuna i evidencije poreza. Međutim, zbog

pojednostavljena poreske stope, očekuje se da će administrativni proces obračuna poreza biti jednostavniji nego ranije. Generalno, troškovi primjene propisa procjenjuju se kao niski i jednokratni u početnoj fazi prilagođavanja.

Procjenjuje se da pozitivne posljedice donošenja propisa u potpunosti opravdavaju minimalne troškove njegove primjene. Predložene izmjene doprinose povećanju efikasnosti poreskog sistema i smanjenju mogućnosti za izbjegavanje poreza. Očekuje se stabilniji i potencijalno veći priliv budžetskih prihoda po osnovu poreza na dobitke od igara na sreću. Takođe se unapređuje princip pravičnosti u oporezivanju, jer se svi dobitci tretiraju na jedinstven način. Administrativni troškovi prilagođavanja za privredne subjekte su ograničeni i uglavnom jednokratni, dok u poređenju sa fiskalnim i sistemskim koristima, ti troškovi su relativno niski.

Predloženi propis nema direktan cilj podsticanja osnivanja novih privrednih subjekata na tržištu. Međutim, uvođenjem jednostavnije poreske stope doprinosi se stvaranju predvidivijeg poslovnog okruženja koji može indirektno imati pozitivan uticaj na tržišnu konkurenciju. Jedinstvena poreska stopa smanjuje mogućnost različitog tumačenja i zloupotrebe poreskih pravila, čime se obezbjeđuju ravnopravniji uslovi poslovanja za sve učesnike na tržištu igara na sreću. Predložene izmjene doprinose transparentnijem regulatornom okruženju, što može pozitivno uticati na poslovne odluke postojećih i potencijalnih učesnika na tržištu.

Predložene izmjene ne uvode nova administrativna opterećenja za privredne subjekte niti za građane. Naprotiv, jedinstvena poreska stopa može doprinijeti smanjenju administrativnih procedura vezanih za obračun i naplatu poreza. Poreski organi će takođe imati jasniji i jednostavniji okvir za kontrolu primjene propisa. Biznis barijere se ne povećavaju, jer predložene izmjene ne uvode nove regulatorne zahtjeve za ulazak na tržište. Dugoročno, očekuje se čak i smanjenje administrativnog opterećenja zahvaljujući jednostavnijem poreskom modelu obračuna i plaćanja poreza za dobitke od igara na sreću.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju predloženog zakonskog rješenja nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore.

Implementacija predloženog zakonskog rješenja neće prouzrokovati međunarodne finansijske obaveze.

Donošenjem ovog zakonskog rješenja neće nastati obaveza donošenja podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze.

Implementacijom predloženog zakonskog rješenja budžet Crne Gore će ostvariti dodatne prihode, u visini od 12% od poreske osnovice. Prethodno pomenuto se, prije svega, odnosi na dobitke čija poreska osnovica iznosi do 50€, imajući u vidu da su dobitci veći od 50€ i do sad bili oporezovani u skladu sa ovim zakonom.

Na Predlog zakona o izmjeni Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Prilikom izrade predloženih izmjena Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica nije korišćena eksterna ekspertska podrška. Analiza postojećeg sistema oporezivanja i identifikacija problema izvršena je na osnovu raspoloživih podataka i analiza nadležnih institucija. U procesu pripreme propisa korišćena su stručna znanja i iskustva zaposlenih u nadležnim organima državne uprave, prvenstveno u oblasti poreske politike i javnih finansija.

U postupku pripreme ovog zakonskog rješenja izvršene su konsultacije sa Poreskom upravom, te zaključeno da je neophodna regulatorna izmjena kako bi se jačala pravna sigurnost i jednakost u primjeni zakona.

7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Potencijalne prepreke mogu se odnositi na potrebu prilagođavanja informacionih sistema priređivača igara na sreću, saglasno jedinstvenoj stopi poreza na dohodak kada su u pitanju dobiti od igara na sreću. Imajući u vidu jednostavniji model oporezivanja, očekuje se da će ova prepreka biti ograničenog trajanja.

Tokom primjene propisa biće sprovedeno informisanje poreskih obveznika i priređivača igara na sreću o novom modelu oporezivanja. Poreska uprava će pratiti pravilnost obračuna i uplate poreza kroz redovne kontrole i analizu prijavljenih podataka.

Glavni indikator za mjerenje ispunjenja ciljeva biće kretanje prihoda budžeta po osnovu poreza na dobitke od igara na sreću. Takođe će se pratiti smanjenje prakse podjele dobitaka radi izbjegavanja oporezivanja, a važan indikator biće i nivo usklađenosti poreskih obveznika sa novim načinom obračuna poreza.

Monitoring i evaluaciju primjene propisa sprovodiće Ministarstvo finansija u saradnji sa Poreskom upravom. Poreska uprava će pratiti primjenu zakona kroz redovne kontrole, analizu poreskih prijava i naplatu poreza. Ministarstvo finansija će analizirati efekte zakonskog rješenja na budžetske prihode i funkcionisanje sistema oporezivanja, što će služiti kao osnov za buduća unapređenja propisa.

Datum i mjesto

Podgorica, 13. mart 2026. godine

