



Institut za strateške studije i projekcije, Podgorica

**ISSP edicija:
Policy Analyses**

Urednik edicije:
Prof. dr Veselin Vukotić

Urednik izdanja:
Dr Petar Ivanović

Autori:
Ana Krsmanović
Ivana Vojinović
Mr Jadranka Kaluđerović

Tehnička obrada:
Boris Bušković

Dizajn korica:
Nebojša Klačar

Štampa:
Montkarton, Podgorica

Tiraž:
200 primjeraka

O Institutu za strateške studije i projekcije

Institut za strateške studije i projekcije (ISSP) je prvi nezavisni ekonomski institut u Crnoj Gori. Osnovan je shodno autorskoj ideji profesora Veselina Vukotića, 1998. godine. Ideja vodilja osnivanja bila je formiranje institucije koja će okupiti mlade ljude koji imaju preduzetnički način razmišljanja, liberalno shvatanje ekonomije i društva i koji uvažavaju značaj kako formalnih tako i neformalnih institucija (posebno tradicije i morala) na ponašanje pojedinca. Misija Instituta je sprovođenje javnih i objektivnih istraživanja i analiza koje će doprinijeti transformaciji ekonomskog sistema Crne Gore i promijeniti postojeći način razmišljanja. Cilj rada Instituta je i edukacija i obuka mladih ljudi kako da razumiju ekonomski sistem i uspješno posluju u njemu. U sinergiji velikog broja mladih ljudi sa savremenim znanjem i načinom razmišljanja leži razvojna snaga ISSP.

© Institut za strateške studije i projekcije, januar 2006.

Sva prava zadržana. Nijedan dio ove knjige ne može biti reprodukovana, presnimavan ili prenošen bilo kojim drugim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, za kopiranje, za snimanje ili na bilo koji drugi način, bez prethodne saglasnosti izdavača.

Predgovor

Tokom proteklih sedam godina Institut za strateške studije i projekcije (ISSP) pokrenuo je više edicija. Počeli smo od kratkih osvrti na pojedinačne probleme koji su postojali u crnogorskoj ekonomiji (edicija: *Working papers*), sa ciljem da ukažemo na potrebu mijenjanja postojećeg stanja i predložimo moguća rješenja. Inicirali smo niz javnih rasprava i kroz ediciju *Round tables* približili javnosti ideje i način razmišljanja pojedinih učesnika u njima. Inspirisani snažnim idejama i jednostavnim stilom pisanja pojedinih ekonomista, pokrenuli smo ediciju *Prevodi* koja ima za cilj da primakne ne samo stručnoj, već široj javnosti, suštinu pojedinih ekonomskih fenomena i razgrne prividnu i varljivu komplikovanost koju nameću demagozi i nestručni pojedinci opterećeni politikom. Edicija *Ideja* obuhvata izdanja koja su pripremili zaposleni ili saradnici ISSP i tematski obuhvata različite probleme crnogorske tranzicije. Edicija *Misao* fokusirana je na konkretan doprinos ISSP stvaranju novog ekonomskog sistema u Crnoj Gori i obuhvata radove koji se odnose na monetarnu reformu (uvodjenje njemačke marke, potom eura), poresku i penzionu reformu, reformu tržišta kapitala...

Pred vama je nova edicija *Policy Analyses*. Nastala je kao rezultat jačanja naše intelektualne osnove i našeg sazrijevanja kao instituta. Vjerujemo da će, prije svega izborom tema, te prezentiranim idejama i ponudjenim rješenjima, zainteresovati donosiocima odluka u Crnoj Gori, vladin i nevladin sektor, ljude u biznisu i onaj dio javnosti koji želi da razumije životna ekonomska pitanja. Ni malo ne sumnjamo da će nova edicija dati dovoljno povoda kritičarima i protivnicima tržišta i ekonomskih sloboda da se utrkuju u iznalaženju suprotnih argumenata. I dokle god ostanemo na terenu argumenata, sigurni smo da će naše ideje pobijediti. Moderna ekonomija traži znanje, razmjenu informacija, inovacije i proučavanje alternativa.

Prva analiza posvećena je uvodjenju proporcionalnog poreza. Počeli smo od poreza jer porez, u svojoj suštini, predstavlja prisilno oduzimanje imovine ili bogatstva kojeg pojedinci stvaraju. Porezi ne doprinose povećanju pravednosti, već u slučaju da su visoki, mogu biti snažna prepreka razvoju. Koliko oduzeti od jednog da bi se dalo drugom? Gdje je granica koja ugrožava razvoj? Da li je pravednije prisilno oduzimati ili davati?

Pokrenuti ljude da misle, da upoređuju alternative i izvlače sopstvene zaključke nimalo nije lak posao. No, svako ima pravo na svoj izbor, ali i na posledice svog izbora. "U oblasti ekonomije, svaki postupak, navika, institucija ili zakon ne izazivaju jednu, već niz posledica. Samo je prva od svih tih posledica trenutna; ona se manifestuje istovremeno kada i uzrok i – vidi se. Do ostalih se dolazi postepeno i one se ne vide, a bilo bi korisno da se predvide. U tome i jeste razlika između loših i dobrih ekonomista - prvi uzimaju u obzir vidljive posledice, a drugi ne samo njih već i one koje je neophodno predvidjeti" rekao je jedan od najvećih ekonomista - Frederik Bastiat.

Od svog nastanka Institut za strateške studije i projekcije nije bio samo pokretač promjena, već i pažljivi posmatrač razvoja crnogorske ekonomije. Sa novom edicijom učvrstićemo pozicije pokretača i posmatrača.

Dr Petar Ivanović
Izvršni direktor ISSP

PROPORCIONALNI POREZ
akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

SADRŽAJ:	Strana
REZIME	3
I TEORIJSKE POSTAVKE PROPORCIONALNOG OPOREZIVANJA	5
1.1 Objašnjenje proporcionalnih poreskih sistema	7
1.2 Pronalaženje optimuma	10
1.3 Rabushka-Hall model	11
II POSTOJEĆI SISTEM OPOREZIVANJA DOHOTKA U CRNOJ GORI	13
III PROCJENA OSTVARENJA PRIHODA OD POREZA NA DOHODAK GRAĐANA ZA 2006. GODINU	15
IV ANALIZA UTICAJA UVOĐENJA JEDINSTVENE MARGINALNE STOPE POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA U CRNOJ GORI	17
4.1 Razvoj scenarija kretanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u slučaju proporcionalnog oporezivanja	17
4.2 Procjena uticaja različitih proporcionalnih stopa na poreske prihode u 2006. godini	19
V EFEKAT PROMJENE SISTEMA OPOREZIVANJA NA PREDUZEĆA I POJEDINCE U CRNOJ GORI	21
5.1. Efekat promjene sistema oporezivanja na pojedinačno preduzeće	21
5.1.1 Postojeće stanje	21
5.1.2 Proporcionalno oporezivanje uz zadržavanje iste neto plate i korišćenje novog koeficijenta za preračun neto u bruto – 1,5454	22
5.1.3 Proporcionalno oporezivanje uz zadržavanje iste bruto plate	22
5.1.4 Proporcionalno oporezivanje uz novi sistem obračuna neto i bruto zarade	23
5.2. Efekti promjene poreskog sistema na cjelokupnu ekonomiju	23
VI ISKUSTVA ZEMALJA KOJE SU UVELE PROPORCIONALNU STOPU POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA	27
6.1 Estonija	27
6.2 Rusija	28
6.3 Slovačka	29
VII PREPORUKE I ARGUMENTI ZA UVOĐENJE PROPORCIONALNE STOPE	31

SPISAK GRAFIKONA

- Grafik 1:** Struktura bruto prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u 2005. godini
Grafik 2: Procjena mjesečnog kretanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica

SPISAK TABELA

- Tabela 1:** Stope poreza na dohodak fizičkih lica
Tabela 2: Bruto prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica naplaćeni u periodu januar-decembar 2005. godine
Tabela 3: Ostvareni budžetski prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u periodu od 1.1.2002 do 31.12.2005
Tabela 4: Procjena zarada i zaposlenosti
Tabela 5: Procjena prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica uz primjenu proporcionalne poreske stope
Tabela 6: Procjena prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica uz primjenu proporcionalne poreske stope
Tabela 7: Uticaj različitih proporcionalanih stopa na prihode od poreza na dohodak fizičkih lica i ukupne poreske prihode u budžetu za 2006. godinu
Tabela 8: Procjena mjesečnog kretanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica
Tabela 9: Modeliranje poreskih stopa na dohodak fizičkih lica
Tabela 10: Postojeće stanje oporezivanja dohotka fizičkih lica
Tabela 11: Proporcionalno oporezivanje uz zadržavanje iste neto plate
Tabela 12: Proporcionalno oporezivanje uz zadržavanje iste bruto plate
Tabela 13: Proporcionalno oporezivanje uz novi sistem obračuna neto i bruto plate
Tabela 14: Efekti različitih sistema oporezivanja na neto zarade, trošak rada i budžetske prihode
Tabela 15: Proporcionalne stope poreza na dohodak fizičkih lica i godine uvođenja
Tabela 16: Poreski prihodi i prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u Estoniji
Tabela 17: Konsolidovani državni prihodi i prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica kao % BDP-a u Rusiji
Tabela 18: Stopa rasta budžetskih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u Rusiji
Tabela 19: Struktura poreza na dohodak fizičkih lica u Rusiji prije i poslije reforme
Tabela 20: Poreski prihodi i prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u 2003. i 2004. godini u Slovačkoj (ESA 95)

REZIME

Postojeći sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica u Crnoj Gori je progresivan, uz stope od 0%, 15%, 19% i 23%. Budući da je progresivno oporezivanje komplikovan sistem za običnog građanina kao i za poresku administraciju i da destimuliše ekonomsku aktivnost i stimuliše sivu ekonomiju, prelazak na proporcionalno oporezivanje uz relativno nisku stopu u velikoj mjeri bi doprinio ekonomskom rastu i razvoju Crne Gore. Takođe, proporcionalno oporezivanje eliminiše diskriminaciju pojedinaca koji više zarađuju. No, postavlja pitanje: da li je moguće u Crnoj Gori izvršiti prelazak na proporcionalnu stopu poreza na dohodak građana, a da se pritom ne ugroze budžetski prihodi i da se ostavi prostora za povećanje zarada?

Rezultati analize, koja je predstavljena u ovom dokumentu pokazuju da bi prelazak sa progresivnog na proporcionalno oporezivanje uz poresku stopu od 15% bio relativno bezbolan za sve aktere, tj. za budžet, preduzeća i pojedince. Analiza jasno pokazuje da bi se planirani budžetski prihodi od poreza na dohodak građana u 2006. godini ostvarili uz primjenu proporcionalne stope od 14,7% na postojeću poresku osnovicu. Ukoliko bi Ministarstvo finansija - poreska administracija uložila dodatni napor u uspostavljanju finansijske discipline, dovoljan nivo stope za ostvarivanje planiranih prihoda u 2006. godini iznosio bi 14%. Ukoliko bi proporcionalna stopa iznosila 15% (bez posebnih aktivnosti na povećanju poreske discipline i zadržavanjem istog načina obračuna poreza), ostvarilo bi se i premašenje plana i to za prihode od poreza na dohodak građana u iznosu od 2,3%, i za ukupne budžetske prihode u iznosu od 0,38%.

Isključiv cilj poreske reforme ne bi trebalo biti povećanje budžetskih prihoda već stvaranje povoljnog ambijenta za razvoj biznisa i ekonomije, jer se samo na ovaj način stvaraju osnove za dugoročno povećanje budžetskih prihoda. Analiza pokazuje da bi uvođenje proporcionalne poreske stope od 15%, pored povećanja budžetskih prihoda rezultiralo smanjenjem neto zarada zaposlenih (od 0,8%) i zadržavanjem istog nivoa troška rada. Znači, u ovom sistemu oporezivanja zaposleni bi bili na gubitku, posebno onaj dio zaposlenih sa nižim primanjima. Međutim, analiza je jasno pokazala da postoji i mnogo adekvatniji sistem, a to je uvođenje proporcionalne stope od 15% uz prag neoporezivog dohotka od 70€. Analiza pokazuje da bi ovaj sistem oporezivanja uz zadržavanje postojećeg načina obračuna poreske osnove (zarade), posmatrano na nivou cjelokupne ekonomije dao najpozitivnije rezultate. Naime, pod ovim uslovima došlo bi do povećanja neto zarada u iznosu od 2,5%, smanjenja troška rada u iznosu od 0,2% i smanjenja budžetskih prihoda po osnovu poreza na dohodak u iznosu od 13,5%. Osim uticaja na nominalni trošak rada, prelazak na progresivno oporezivanje uz stope od 0% i 15% smanjiće poresko opterećenje rada, tj. smanjiće troškove rada za približno 4%, ili za 1,7 procentnih poena. Negativan uticaj na prihode budžeta se ocjenjuje bez uzimanja u obzir povećanja fiskalne discipline. Međutim, budući da će sa sniženjem poreskih stopa poslodavci biti stimulisani da registruju radnike kao i prikazuju stvarne iznose zarada, uvođenje proporcionalne stope dovešće do povećanja poreskih prihoda. Dodatno, iskustva drugih zemalja koje su prešle sa progresivnog na ovakav sistem oporezivanja, tj. sistem sa dvije stope od kojih je jedna 0%, pokazuju da bez obzira na to u kojoj mjeri je stopa snižena, budžetski prihodi po osnovu poreza na dohodak nisu značajno smanjeni, već nasuprot povećani. Takođe, smanjenje budžetskih prihoda u prvim godinama primjene novog sistema moguće je neutralisati i boljom kontrolom, dok će se na dugi rok ono zasigurno neutralisati povećanom ekonomskom aktivnošću.

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Imajući sve navedeno u vidu, možemo zaključiti da bi proporcionalno oporezivanje uz neoporezivi prag od 70€ kreiralo sistem u kojem bisvi ekonomski akteri bili na dobitku, i to:

1. **svi radnici**, kako oni koji su najmanje plaćeni tako i oni koji najviše rade i koji su najproduktivniji, jer bi im se povećala zarada.
2. **poslodavci**, za koje bi se trošak rada smanjio i koji bi bili u prilici ili da sačuvaju više novca za sebe ili da daju više novca radnicima
3. **poreska administracija**, jer bi način obračuna poreza bio mnogo jednostavniji, administrativna procedura značajno efikasnija, a diskreciona prava svedena na minimum
4. **država**, jer bi se zahvaljujući većem broju registrovanih radnika, smanjenju sive ekonomije i povećanju finansijske discipline na dugi rok povećali poreski prihodi. Dodatno, značajno bi se poboljšala i konkurentna pozicija Crne Gore u regionu što bi pozitivno uticalo na priliv stranih direktnih investicija.

Analiza je pokazala da je stopa od 15% (uz neoporezivi prag) za sada optimalno rešenje. Medjutim bitno je naglasiti da dalja izmjena proporcionalne stope treba ići u pravcu njenog smanjenja. Naime, Crne Gora je blizu prelomne tačke na Laferovoj krivoj, i svako značajnije povećanje poreza suzilo bi poresku bazu. Dodatno, analiza iskustava zemalja u regionu, kao i sadašnjih trendova kretanja poreza na dohodak građana u razvijenim zemljama, koji idu u pravcu izjednačavanja sa nivoom poreza na dobit preduzeća preporučuje manju stopu poreza na dohodak.

Stoga, smjer dalje poreske reforme trebalo bi da bude postepeno približavanje jedinstvenih stopa poreza na dohodak fizičkih i pravnih lica. Ova refroma bi rezultirala povećanjem stope ekonomskog rasta i to preko podsticanja mobilnosti na tržištu rada, povećanja ponude radne snage, povećanja konkurentnosti, smanjenja sive ekonomije i povećanja svih investicija, a posebno stranih.

I TEORIJSKE POSTAVKE PROPORCIONALNOG OPOREZIVANJA

“Porezi su neophodni. Ipak sistem diskriminatornog oporezivanja koji je prihvaćen pod imenom koje dovodi u zabludu, imenom progresivnog oporezivanja prihoda i nasljedstva, nije adekvatan način oporezivanja. To je prije svega prikriveni način lišavanja svojine uspješnih kapitalista i preduzetnika.”
Mises, The Human Action

Razumjevanje svakog ekonomskog problema počinje shvatanjem njegove suštine i pravog značenja. S toga, da bismo razumjeli mogućnosti uvođenja proporcionalnog poreza na dohodak građana moramo razumjeti suštinu oporezivanja kao i prirode poreza na dohodak. Ovim pitanjem su se posebno bavili pripadnici Austrijske škole koji su u svojim radovima uspjeli da daju jednu sveobuhvatnu analizu problema oporezivanja.

Šta je oporezivanje?

Oporezivanje predstavlja prisilan transfer imovine.

Oporezivanjem se imovina koja je vlasništvo preduzeća i pojedinaca transferiše državi odnosno Vladi.

Zbog čega se dešava prisilan transfer imovine?

Zbog toga što Vlada ima određene troškove koje mora pokriti. Sa druge strane Vlada ne kreira vrijednost (novac). Upravo zbog toga Vladi stoje na raspolaganju tri mogućnosti da pokrije svoje troškove:

- da odštampa novac,
- da pozajmi od privatnog sektora (da se zaduži)
- i da uzme novac od privatnog sektora.

Najjeftinija mogućnost za Vladu jeste da uzme dio novca (vrijednosti) od onih koji je stvaraju i na taj način pokrije svoje troškove. Na taj način se sredstva od proizvođača pomjeraju ka neproizvođačima.

Dodatno, ovim postupkom se i sloboda izbora pojedinca mjenja izborom Vlade.

I upravo zbog ovih razloga, potrošnju države i oporezivanje ne možemo posmatrati odvojeno jer su ova dva procesa dvije strane jednog istog novčića.

Koje su posledice prisilnog transfera imovine?

Najlakše ćemo objasniti to na primjeru:

Pretpostavimo da Vlada naplati 2000 € poreza od pojedinaca koji su imali namjeru da ih potroše na kupovinu nakita i iskoristi ih da kupi papir. Ono što se dešava na tržištu jeste da je tražnja sa nakita usmjerena na tražnju za papirom. Manja tražnja za nakitom znači manju cijenu nakita. Veća tražnja za papirom znači veću cijenu papira. To jednostavno znači, da se sredstva iz sektora proizvodnje nakita pomjeraju u sektor proizvodnje papira. Na primjer, to

može dovesti da se plate radnika koji proizvode nakit smanje dok će se plate radnika koji proizvode papir povećati. Dalje, svaki od ovih sektora je povezan sa nekim drugim sektorima (dobavljači materijala, dobavljači opreme itd.) što dovodi do toga da se trendovi iz sektora proizvodnje papira i nakita odražavaju i na druge sektore.

Zaključak je da oporezivanje *mijenja alokaciju faktora proizvodnje, strukturu roba koje se proizvode na tržištu, kao i prihode.*

Odnosno, jasno je da *oporezivanje ne predstavlja ništa drugo već intervenciju Vlade na tržištu.*

Šta se dešava kada Vlada oporezuje prihod pojedinca?

Prihod pojedinca čini zarada, prihodi od vlasništva, dio profita, kamate itd. Što veći dio prihoda u vidu poreza na dohodak pojedinac daje državi, to manje ostaje njemu. Dio prihoda koji ostaje pojedincu on koristi za potrošnju ili za štednju i investicije. Koliki će dio pojedinac izvojiti na potrošnju, a koliki na štednju zavisi od njegovih vremenskih preferencija (odnosno od toga da li taj pojedinac preferira više potrošnju ili štednju). Međutim, promjena nivoa dohotka uslovljava i promjenu preferencija. Naime, sa povećanjem realnog dohotka smanjuje se stopa vremenske preferencije (koja označava odnos potrošnje i investicija).

Porezi znače smanjenje realnog dohotka pojedinca. Upravo zbog toga dolazi do povećanja njegove stope vremenske preferencije. Naime, taj pojedinac će više da troši, a manje će da štedi i investira.

Znači, porez na prihod, ne samo što smanjuje ukupan prihod pojedinca pa time i potrošnju i investicije na nivou privrede, već pomjera odnos potrošnje i investicija i to na taj *način što povećava tekuću potrošnju na račun tekuće štednje i budućih investicija.*

Zašto poreske stope ne treba da budu progresivne?

Vidjeli smo da oprezivanje ima slijedeće posledice:

- ugrožava slobodu izbora pojedinca;
- mijenja alokaciju faktora proizvodnje;
- mijenja strukturu roba koje se proizvode na tržištu;
- smanjuje prihode;
- smanjuje podstrek za rad i zaradu;
- smanjuje štednju i investicije.

Znači, oporezivanje, bez obzira da li je proporcionalno ili progresivno narušava slobodno tržište. Što su porezi veći, slobodno tržište je manje. Upravo iz ovog razloga ekonomski teoretičari su za cilj imali utvrđivanje poreza koji bi bili najneutralniji, odnosno onih poreza koji bi najmanje promijenili distribuciju prihoda. Iako se veliki broj teoretičara nije složio da li je to neutralna stopa, jednak porez, ili možda oporezivanje na nekom drugom principu (beneficije, troškovi, dobrovoljnost). Ipak, najveći broj ekonomskih teoretičara liberalnog opredjeljenja slažu se u jednom: Progresivno oporezivanje je najneprihvatljiviji način oporezivanja. Naime, progresivno oprezivanje znači veće poreske stope za ljude koji zarađuju više. Postavlja se jednostavno pitanje, zbog čega bi neko oporezovao ljude koji više zarađuju?

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Podsjetimo se kako ljudi zaradjuju svoj prihod? Tako što prodaju svoje usluge poslodavcima ili potrošačima. Znači, oni koji najviše zarađuju su oni koji su najbolje prodali svoje znanje poslodavcima, oni koji su bili najvredniji i oni koji su zadovoljili potrebe najviše mušterija na tržištu. I u progresivnom sistemu upravo oni bivaju najviše oporezovani. Znači oni bivaju kažnjeni za to što su dobro radili i dobro poslovali.

Medjutim ono što se najčešće zaboravlja jeste da nisu samo oni kažnjeni. Kažnjeni su i njihovi kupci, poslodavci, mušterije. Naime, pojedinci koji ostvaruju visoke zarade, zbog većih poreza koje plaćaju biće sve manje zainteresovani da rade tako vrijedno i tako puno, što će uticati na ponudu roba i usluga koja će se smanjiti. Sa druge strane, potrošači neće moći da zadovolje neke od svojih potreba upravo zbog smanjene ponude određenih dobra i usluga. Svi ovi procesi posmatrani na nivou ekonomije, znače smanjenje životnog standarda građana.

Znači, progresivno oporezivanje ne samo što kažnjava najbolje od nas već kažnjava sve nas smanjujući našu mogućnost izbora i smanjujući naš životni standard.

Da li proporcionalno oprezivanje predstavlja “pljačku bogatih od strane siromašnih”?

Ne! Uzimo na primjer da siromašni plaćaju 1 euro poreza, a bogati 10 eura poreza. Znači, svi u društvu plaćaju porez. Svi, osim države. Znači proporcionalno oporezivanje ne predstavlja pljačku bogatih od strane siromašnih, jer i jedni i drugi plaćaju porez.

Proporcionalno, kao i svako drugo oprezivanje, predstavlja “pljačku” i siromašnih i bogatih od strane države.

Jer država, u svakom društvu, jedini je subjekt koji nije poreski obveznik, a jeste korisnik poreza.

Koliko je bitna visina poreza?

Visina poreza je najbitnije pitanje poreskog sistema, čak bitnije i od samog načina oporezivanje. Razlog za to je što niski porezi, najmanje remete tržišne odnose. Odnosno distribucija prihoda u sistemu sa niskim porezima najbliža je sistemu distribucije u tržišnim uslovima.

Znači, najbolji poreski sistem je onaj u kojem su poreske stope najniže. Ili, pošto su javna potrošnja i porezi različite strane istog novčića, ***najbolji sistem javnih finansija je onaj u kojem su troškovi Vlade minimalni.***

1.1 Objašnjenje proporcionalnih poreskih sistema

Proporcionalne poreske strukture bile su uobičajena pojava u industrijalizovanom svijetu u prvoj polovini 19-og vijeka. Prvi apeli za ‘progresivnom’ strukturom poreza na dohodak građana dolaze od Karla Marksa u njegovom “Manifestu komunističke partije” iz 1848. godine. Cilj Marksovih progresivnih poreza bio je prebacivanje većeg poreskog tereta onima koji najviše zarađuju i doprinose društvu i smanjenje istog onima koji najmanje doprinose - princip *redistribucije bogatstva*. Pravičnost ili “doktrina sposobnosti plaćanja” glavni su razlozi zbog kojih je većina zemalja uvela veći broj poreskih stopa. Paradoks je taj što su danas stare kapitalističke države čvrsto naklonjene progresivnim porezima, dok nekoliko bivših komunističkih zemalja favorizuje proporcionalne poreze.

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Proporcionalni porezi odnose se na poreske strukture koje imaju jedinstvenu *marginalnu poresku stopu*. Oni mogu biti opisani i kao poreski sistemi koji primjenjuju istu jedinstvenu stopu na raznoliku poresku bazu *ličnog dohotka, profita korporacije* i čak *potrošnje (PDV)* i izbjegavaju dvostruko oporezivanje štednje. Poreski krediti i izuzeća su što je moguće više izbjegnuti, tako da je jednostavnost strukture očuvana. Proporcionalni porezi nisu sinonim za niske poreze. Obično njih zagovaraju oni koji vjeruju u politike smanjivanja poreza, ali proporcionalni porez može biti iskorišćen za povećanje budžetskih prihoda i jednostavnim povećanjem poreske stope.

Termin proporcionalni porez najčešće se primjenjuje u kontekstu *poreza na dohodak fizičkih lica*. Proporcionalni porez na dohodak kombinuje prag (izuzeće) sa jedinstvenom poreskom stopom koja se primjenjuje na čitav iznos dohotka iznad praga. Progresivnost ovog sistema ostvaruje se upotrebom samo ove dvije varijable (poreski prag i jedinstvena poreska stopa).

Svrha proporcionalnih poreza je da: *podstaknu ponudu rada, povećaju investicije i da prenesu dio sive ekonomije u zvanične kanale*, jer su marginalne poreske stope obično niže. Pristalice proporcionalnih poreza su ubijedene da postojanje progresivnog poreskog sistema uvećava barijere povećanju radnog napora, reinvestiranju, ili štednji.



Oni vjeruju da su u uslovima progresivnih

poreza poreske stope veće od optimalne stope t^* koju opisuje Laferova analiza¹, i da bi niža jedinstvena stopa povećala poreske prihode. Po njihovom mišljenju, u slučaju smanjivanja poreskih stopa, pojedinci bi imali više podsticaja da rade i investiraju, što bi podstaklo čitavu ekonomiju. Naime, dinamički ekonomski modeli (uzeta je u obzir promjena ekonomskog ponašanja koju kod ekonomskih subjekata izaziva promjena u poreskom sistemu i strukturi) koji su konstruisani u zemljama koje razmišljaju o alternativni proporcionalnih poreza pokazuju da je eventualno kratkoročno smanjenje poreskih prihoda (koje može da nastane usljed smanjenja najvećih progresivnih stopa/e) obično manje od očekivanog i da u dugom roku proporcionalna stopa, zapravo, vodi rastu poreskih prihoda (obično u visini stope rasta BDP-a). Takve dinamičke analize pokazuju da porezi utiču na ekonomiju sa strane ponude i da visoki poreske stope obeshrabuju radni napor, štednju i investicije, i, stoga, ne utiču na povećanje poreskih prihoda (pretpostavka statičkih ekonomskih modela).

Osnovni benefit simplifikacije poreske strukture je smanjivanje troškova koji su izazvani nepoštovanjem propisa. Slično, nedostatak kredita i izuzeća u strukturi proporcionalnih poreza trebalo bi da vodi značajnom smanjenju u izbjegavanju i evaziji poreza, jer su

¹ Alferd Lafer je krajem 70-ih godina XX vijeka skicirao svoju poznatu "Laferovu krivu" koja pokazuje da poreske stope od 0% i 100% generišu isti poreski prihod, a to je 0 novčanih jedinica. Njegova kriva pokazuje da su pri poreskoj stopi t^* poreski prihodi maksimalni, tj. da svako povećanje poreske stope do tačke t^* znači rast poreskih prihoda, a da nastavak rasta stope ima negativan uticaj na poreske prihode i znači njihovo smanjenje. Laferova kriva koja predstavlja teorijsku postavku Škole ekonomije ponude (dominacija tokom 80-ih godina XX vijeka) našla je i praktično utemeljenje i opravdanje u ekonomskoj stvarnosti velikog broja zemalja. Poznata je Laferova izjava da "visoke stope ubijaju poreske prihode".

potencijalne zakonske praznine eliminisane. Ograničeni broj izuzeća čini sistem pravednijim i manje vulnerabilnim na moguće manipulacije poreskih obveznika. Svako dodatno izuzeće unosi distorzije u sistem, stvara dodatne administrativne troškove i može, takođe, da stvori nejednakosti ukoliko se pogrešno primjenjuje. Sigurno da je lakše administrirati manji broj poreskih razreda, ali je jedan poreski razred najjednostavniji od svih. Tako da je, proporcionalni sistem vrhunski cilj fiskalne simplifikacije. U nastavku je dat sinopsis najznačajnijih koristi proporcionalnog poreskog sistema:

1. Proporcionalna stopa eliminiše dvostruko oporezivanje štednje i investicija.

Kako su sve vrste dohotka oporezovane samo jednom, i što je moguće bliže svom izvoru, ljudi su slobodni da izaberu koja investicija maksimizira njihove profite. Bez ikakvih državnih restrikcija na određene vrste investicija, privreda je u mogućnosti da dostigne svoj puni potencijal.

2. Proporcionalna stopa povećava državne prihode.

Kao rezultat mnogo dinamičnije ekonomije i manje poreske evazije, država, zapravo, prikuplja veći iznos prihoda. Kao što pokazuju Laferova analiza i istorija smanjivanja poreza u određenom broju zemalja, niže poreske stope daju podsticaj značajnom ekonomskom poletu.

3. Proporcionalna stopa značajno skraćuje vrijeme i trošak koji donosi popunjavanje poreskih obrazaca.

Proporcionalni poreski sistem čini popunjavanje poreskih prijava mnogo jednostavnijim i efikasnijim. Poreski obveznici štede novac koji trenutno plaćaju za dobijanje finansijskih savjeta i smjernica, dok se fiskalni stručnjaci nalaze u mogućnosti da se preusmjere ka produktivnijim vidovima ekonomske aktivnosti.

4. Proporcionalni sistem “stavlja tačku” na lobiranje specifičnih interesnih grupa, koje su odgovorne za rastuću kompleksnost poreskog režima.

Ne samo što je progresivni sistem nepotrebno kompleksan, već on teži da postane sve više komplikovaniji iz godine u godinu. Eliminisanjem značajnog broja olakšica i popusta, proporcionalni porez smanjuje broj poreskih lobista koji nastoje da unesu u sistem nove zakonske praznine koje donose korist njihovim biznisima.

5. Proporcionalni porez izuzima siromašnije slojeve stanovništva od plaćanja ikakvog poreza, tako što obezbjeđuje značajniji iznos neoporezivog dohotka.

Zahvaljujući visokom iznosu ličnog odbitka, značajan broj lica sa niskim primanjima uopšte ne plaća porez. Adekvatan iznos ličnog odbitka eliminiše brojna izuzeća i olakšice i bogatiji nalaze manje mehanizama da izbjegnu plaćanje poreza.

6. Proporcionalni porez daje pojedincima veću kontrolu nad njihovim novcem i smanjuje zadiranje države u privatnost.

Sve manje prostora ostaje državi za dizajniranje pristrasnih politika i programa, pa pojedincima ostaje više novca za podmirenje sopstvenih potreba.

7. Proporcionalni porez smanjuje poresku evaziju, tako što smanjuje oportunistni trošak izbjegavanja plaćanja poreza (benefiti koje donosi poštovanje propisa).

Pojedinci su više voljni da plate adekvatan iznos poreskog tereta kada je porez snižen. U slučaju proporcionalnog poreskog sistema, pojedinci su manje voljni da varaju i da rizikuju da

ih ispituju fiskalne vlasti. Takođe, država troši manje novca na monitoring i reviziju jednostavnijeg fiskalnog sistema.

8. Proporcionalni porez čini fiskalni sistem više atraktivnim za strane investicije.

U globalnoj ekonomiji u kojoj se investitori slobodno kreću preko granica, jednostavni fiskalni sistem privlači globalne biznise. Kao rezultat toga, strane investicije dalje daju podstrek napredovanju ekonomije koja ima jednostavan i efikasan fiskalni sistem.

9. Proporcionalni sistem ima karakteristike jednostavnosti, ekonomske efikasnosti, i pravičnosti.

Ovo su tradicionalne mjere efikasnog oporezivanja. Iskustvo zemalja koje su prošle kroz najveće fiskalne reforme potvrđuje da je proporcionalni porez održiva alternativa.

10. Proporcionalni porezi su više fiskalno neutralni

Naime, fiskalni autoriteti oporezuju svaku novčanu jedinicu po istoj stopi, bez obzira na to ko je zaradio i koliko novca je zaradio.

11. Proporcionalni porezi daju podsticaje većem radnom zalaganju

Kao rezultat ekonomske ekspanzije koju je generirao proporcionalni porez, trenutno zaposlena lica u mogućnosti su da nađu posao. Takođe, poreski obveznici koji sada plaćaju porez po početnoj bazičnoj stopi više su voljni da napornije rade jer više neće biti suočeni sa rastućim marginalnim stopama.

12. Troškovi administriranja takvog sistema su niži

S obzirom da takav sistem obuhvata svega nekoliko izuzeća i odbitaka, troškovi njegovog vođenja i revizije se smanjuju, jer je poreskim obveznicima teže da nađu zakonske praznine koje minimiziraju oporezivi dohodak. Putem smanjenja troškova prikupljanja poreza i poštovanja poreskih propisa, više sredstava je ostavljeno za produktivne namjene i, kao krajnji rezultat, BDP raste.

1.2 Pronalaženje optimuma

Puni potencijal proporcionalne poreske strukture može se ostvariti jedino ukoliko su *poreska stopa* i *lični odbitak* adekvatno postavljeni.

Kada je riječ o stopi, ukoliko se ona postavi suviše visoko, ili čak na nivou prosjeka progresivne strukture, postoji rizik da će poreski teret porasti za one koji imaju najniže prihode, i koji, istovremeno, predstavljaju najveći dio populacije. Ukoliko se stvori prekomjeran poreski teret, proporcionalna poreska struktura ne može da umanjí napore poreskih obveznika da vrše izbjegavanje i evaziju poreza. Takođe, ona neće biti u stanju ni da stimuliše ponudu rada i stoga neće moći da bude konkurentna progresivnim strukturama, te će i benefiti koje proporcionalna poreska struktura nosi sa sobom u smislu konkurentskih investicionih podsticaja biće izgubljeni. U tom smislu, poreski prinos će se smanjiti.

Glavni rizik, međutim, predstavlja situacija u kojoj je stopa postavljena suviše nisko i u kojoj je precijenjen uticaj koji bi na poresku osnovu trebalo da imaju smanjeni troškovi administriranja i ekonomska efikasnost, što vodi dugoročnom gubitku budžetskih prihoda.

Zaista, imajući u vidu činjenicu da je potrebno par godina da se dostignu pozitivni efekti uticaja smanjenja poreskih stopa na poresku bazu, dok smanjenje stopa jasno ima automatsko negativno dejstvo na prihode, potrebno je očekivati kratkoročni pad prihoda. U tom smislu, veoma je teško i prilično je potrebno dosta vremena procijeniti da li su poreske stope postavljene na pravom nivou.

Tako se, proporcionalna stopa obično prvo definiše na nivou standardne stope u progresivnoj strukturi. Tokom vremena, može se dalje smanjivati (primjer Estonije), i potrebno je tu marginu održavati što je moguće duže kako bi država mogla da ostvari pozitivne efekte proporcionalne poreske strukture i kako bi bolje upravljala trade-off-om između dugoročnih pozitivnih efekata i kratkoročnih negativnih efekata na poreske prihode.

Određivanje *ličnog odbitka* je drugi ključni izazov. Generalno posmatrano, kako je lični odbitak jedini mehanizam kojim se čuva 'progresivnost', teži se da on bude veći u proporcionalnim poreskim strukturama u odnosu na progresivne strukture. Međutim, postoje rizici ukoliko je on postavljen suviše visoko. Ne samo da će prihod pasti, već sama činjenica da će značajan dio populacije ostati van poreske strukture može da podstakne persistentno visoke nivoe sive ekonomije. U nekim slučajevima ovo se postiže tako što se osobe sa niskim primanjima izuzimaju iz poreskog sistema ako je prag oporezivanja iznad njihovog dohotka. Za ostale, povećanjem oporezivog praga i poreske stope u odnosu na dosadašnju, efektivna stopa se smanjuje².

1.3 Rabushka–Hall model

Širom svijeta najpoznatiji predlog proporcionalne poreske stope je predlog Robert Hall-a i Alvin Rabushka-e sa Hoover Institution, koji su 1985. godine napisali knjigu "Proporcionalni porez", koja se obično opisuje kao "*Biblija proporcionalnog poreza*". Značajan aspekt proporcionalnog poreskog sistema koji su razvili Hall i Rabushka je taj da se sav dohodak klasifikuje ili kao poslovni profit ili zarade, a stope poreza su iste na oba tipa dohotka³. Ovaj model u SAD predlaže proporcionalnu stopu od 19% sa dva poreska izuzeća. Izuzeća se odnose na jedinstveni lični odbitak i izuzeće na štednju i investirana sredstva.

Porez na lični dohodak. Hall–Rabushka predlog je da, samo stvarno isplaćene plate, zarade i penzije predstavljaju lični dohodak i podliježu ovoj vrsti oporezivanja. Prihodi od dividendi, kapitalnih dobitaka, kamata, ili beneficija uz redovnu platu ne spadaju u oporezivanje dohotka fizičkih lica, jer su već oporezovani na nivou biznisa. Kako je sistem takođe oslobođen svih vrsta kredita, olakšica ili dodatnih izuzetaka, pojedinci i porodice u procjeni oporezivog dohotka sabiraju svoj prihod od plata, zarada i penzija uz izuzimanje ličnog odbitka. Ovaj iznos se potom množi jedinstvenom poreskom stopom da bi se determinisao godišnji iznos poreza za pojedince ili porodice.

$$\text{Porez na dohodak} = \text{jedinstvena stopa} \times [\text{plate, zarade, penzije-lični odbitak}]$$

² Značajna odluka koju treba donijeti u ovom smislu jeste da li prag oporezivanja treba da bude determinisan na ličnoj ili porodičnoj osnovi.

³ Jedini izuzetak koji Hall-Rabushka predlog čini u određenoj mjeri progresivnim jeste prilično značajan iznos ličnog odbitka koji izuzima pojedince i porodice sa niskim primanjima od plaćanja poreza. Posljedično, u proporcionalnom poreskom sistemu značajan broj porodica sa niskim primanjima uopšte ne plaća porez, dok sve ostale porodice sa dohotkom iznad odbitka plaćaju porez samo na iznos koji prihoduju iznad iznosa odbitka.

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Porez na korporativni profit. Druga komponenta Hall–Rabushka sistema pažljivo je dizajnirana da se oporezuje svaki segment dohotka izuzev plata, zarada i penzija. Korporativni profit nema olakšica u pogledu plaćanja kamata, dividendi ili bilo kog drugog tipa isplata vlasnicima biznisa. Oporezivi iznos korporativnog profita računa se tako što se od ukupnog prihoda koji se dobija od prodaje proizvoda izuzmu tri vrste isplata. Prvo, firme izuzimaju plate, zarade i penzije koje plaćaju zaposlenima, jer se na ove kategorije plaća porez na dohodak. Drugo, firme izuzimaju nabavku input-a od ostalih firmi, s obzirom da je njihov prodavac već platio korporativni profit na njih. Treće, firma oduzima čitav trošak investicije (građevinski objekti i oprema) i tretira ga kao rashod u godini nabavke. Ovo automatsko izuzimanje investicija podstiče akumulaciju kapitala i eliminiše sve amortizacione planove i birokratiju koja je neophodna za njihovu interpretaciju.

Korporativni porez= jedinstvena stopa x [ukupni prihod od prodaje dobara i usluga umanjen za: nabavku inputa od ostalih firmi, plate i penzije isplaćene zaposlenima i nabavku građevinskih objekata i opreme]

II POSTOJEĆI SISTEM OPOREZIVANJA DOHOTKA U CRNOJ GORI

U Crnoj Gori je u upotrebi progresivna stopa za oporezivanje dohotka fizičkih lica. Od 1. jula 2004. godine, poreske stope su smanjene i one iznose 0, 15%, 19% i 23%. Ovom zakonskom promjenom, efektivna stopa poreza na dohodak, u odnosu na prethodni period, smanjena je za oko 10%.

Tabela 1. Stope poreza na dohodak fizičkih licaž

Iznos oporezivog dohotka (u eurima)	Visina poreza
do 785,00	0%
od 785,00 do 2.615,00	0 eura + 15% na iznos preko 785,00 eura
od 2.615,00 do 4.577,00	274,00 eura + 19% na iznos preko 2.615,00 eura
preko 4.577,00	647,00 eura + 23% na iznos preko 4.577,00 eura

Izvor: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica

Prihodi od poreza na dohodak građana predstavljaju veoma značajnu kategoriju prihoda centralnog budžeta, ali i budžeta opština. Prema podacima Poreske uprave, bruto prihodi naplaćeni po osnovu ovog poreza na kraju 2005. godine iznosili su 90 miliona eura (3,43% više nego u 2004. godini).

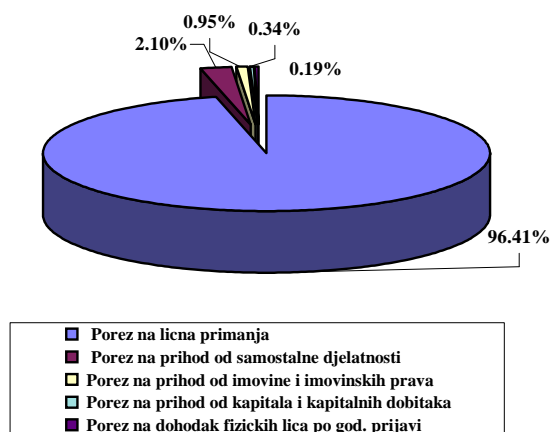
Tabela 2. Bruto prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u periodu januar-decembar 2005. godine (milioni eura)

	2004	I-XII 2005	Index
Porez na dohodak građana	87,041,880.93	90,031,229.00	103.43
Porez na lična primanja	81,057,768.37	86,801,885.06	107.09
Porez na prihod od samostalne djelatnosti	1,994,259.43	1,892,172.38	94.88
Porez na prihod od imovine i imovinskih prava	597,015.23	854,843.77	143.19
Porez na prihod od kapitala i kapitalnih dobitaka	2,884,592.92	310,171.06	10.75
Porez na dohodak fizičkih lica po god. prijavi	508,244.98	172,156.73	33.87

Izvor: Poreska uprava

Na narednom grafiku jasno se vidi da porez na lična primanja čini oko 96% ukupnog prihoda poreza na dohodak građana, dok se preostalih oko 6% odnosi na ostale kategorije prihoda (porez na prihod od samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala i kapitalnih dobitaka i na dohodak fizičkih lica po godišnjoj prijavi).

Grafik 1. Struktura bruto prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u 2005. godini



Izvor: Poreska uprava Crne Gore

PROPORCIONALNI POREZ
akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Prihodi centralnog budžeta od poreza na dohodak građana u 2005. godini iznosili su 67,09 miliona €, te sučinili 15,5% ukupnih budžetskih prihoda.

Tabela 3. Ostvareni budžetski prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u periodu od 1.1.2002 do 31.12.2005 (milioni eura)

	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	avg	sep	okt	nov	dec	UK
2002	2,815	3,698	5,100	5,132	4,221	4,769	5,042	5,736	6,199	5,021	4,486	5,689	57,908
2003	3,236	4,092	5,674	6,836	4,989	4,833	5,314	5,552	5,260	5,555	4,715	7,903	63,961
2004	2,710	5,258	3,553	6,680	4,842	5,165	5,483	4,997	5,492	4,879	5,618	6,559	61,235
2005	2,003	4,150	5,509	5,875	5,084	5,960	5,658	7,100	5,441	5,396	6,657	8,801	67,090

Izvor: Ministarstvo finansija

Imajući u vidu dosadašnji trend prihoda od poreza na dohodak građana, postavljaju se pitanja: kakav će biti njihov nivo u 2006. godini (uz postojeći sistem stopa) i primjenom koje proporcionalne stope će biti moguće ostvariti procjenjeni nivo prihoda?

III PROCJENA OSTVARENJA PRIHODA OD POREZA NA DOHODAK GRAĐANA ZA 2006. GODINU

Procjena ostvarenja prihoda od poreza na dohodak za 2006. godinu urađena je sa ciljem analize mogućnosti uvođenja proporcionalnog sistema oporezivanja. Procjena je urađena na osnovu tri scenarija.

I scenario.

Polazne pretpostavke:

- Progresivne poreske stope ostaju nepromijenjene (0%-23%);
- Efektivna poreska stopa iznosi 14%⁴
- Zarade, a time i porezi na zarade ostaju realno na istom nivou (na nivou prošlogodišnjih uvećano za stopu inflacije);

Prema prvom scenariju procijenjeni prihod od poreza na dohodak građana za 2006. godinu bio bi ostvaren u iznosu od *70,98 miliona eura* što je za 8,2% više od planiranog ostvarenja u 2005. godini.

II scenario:

Polazne pretpostavke:

- Progresivne poreske stope ostaju nepromijenjene (0%-23%);
- Efektivna poreska stopa iznosi 14%⁵
- Zarade, a time i porezi na zarade ostaju realno na istom nivou (na nivou prošlogodišnjih uvećano za stopu inflacije);
- Dodatna pretpostavka: smanjenje poreskih stopa za 10% u 2004. godini stvorilo je uslove za povećanu poresku disciplinu, odnosno povećanje naplate poreza na dohodak građana, te se stoga pretpostavlja rast prihoda po ovom osnovu za 5% (povećava se broj preduzeća koja plaćaju poreze, kao i efikasnost u radu Poreske uprave i sl.)

Uz ostvarenje pretpostavki iz II scenarija ukupni prihod od poreza na dohodak građana za 2006. godinu iznosio bi *74,53 miliona eura*, što predstavlja 13,61% veće ostvarenje od planiranog za 2005. godinu.

III scenario:

Polazne pretpostavke:

- Progresivne poreske stope ostaju nepromijenjene (0%-23%);
- Efektivna poreska stopa iznosi 14%⁶
- Zarade se povećavaju za 10%⁷, što utiče i na promjenu efektivne poreske stope. Polazimo od pretpostavke da ovoliki rast zarada dovodi do povećanja efektivnog poreskog opterećenja dohotka za 5%, tj. na 14,7%;

⁴ ISSP kalkulacije, na osnovu Istraživanja prihoda i rashoda stanovništva

⁵ ISSP kalkulacije, na osnovu Istraživanja prihoda i rashoda stanovništva

⁶ ISSP kalkulacije, na osnovu Istraživanja prihoda i rashoda stanovništva

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

- Poreski organi su u proteklom periodu znatno poboljšali efikasnost u naplati svih vrsta poreza, такси i ostali dažbina, tako da se očekuje da će poreska administracija svojim radom u 2006. godini uticati na povećanje priliva ove vrste prihoda u budžetu za 5%.

Prema III scenariju ukupni prihodi od poreza na dohodak građana u 2006. godini iznosili bi 78,73 miliona eura, što predstavlja veću naplatu za 20,02% u odnosu na planirane u 2005. godini.

Prema svakom od predstavljenih scenarija procijenjeni prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica za 2006. veći su od prihoda koji su planirani za 2005. godinu. To povećanje, u zavisnosti od polaznih pretpostavki, odnosno scenarija, kreće se u intervalu 8-20%. Očekivani povećani prihodi po ovom osnovu otvaraju mogućnost prelaska na proporcionalno oporezivanje dohotka, što je detaljnije analizirano u narednom dijelu.

⁷ Poreska struktura se ne mijenja, tj. poreske stope ostaju progresivne i zadržavaju se postojeći nivoi oporezivanja dohotka.

PROPORCIONALNI POREZ
akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

IV ANALIZA UTICAJA UVOĐENJA JEDINSTVENE MARGINALNE STOPE POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA U CRNOJ GORI

Prilikom razmatranja mogućnosti prelaska na proporcionalno oporezivanje dohotka fizičkih lica, ključni segment predstavlja sagledavanje proporcionalne stope čijom primjenom će budžetski prihodi po ovom osnovu biti fiskalno neutralni, tj. biće ostvareni u godini prelaska na proporcionalno oporezivanje u približno istom iznosu u odnosu na dotadašnje. Osnovna pretpostavka od koje se pošlo prilikom modeliranja proporcionalnih stopa poreza na dohodak fizičkih lica jeste nominalno povećanje sume prosječnih zarada u 2006. u iznosu od 10% u odnosu na 2005. godinu⁸. Naredna tabela prikazuje pomenuta kretanja.

Tabela 4. Procjena zarada i zaposlenosti

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 (3*2). Suma prosječnih zarada (€)	322.242.215	455.682.039	489.703.810	543.943.837	591.008.551	655.644.187
2. Formalno zaposleni	152.382	151.108	150.479	149.979	150.856	152.138
3. Formalna godišnja prosječna zarada (bruto plata) (€)	2.114,7	3.015,6	3.254,3	3.626,8	3.917,7	4.309,5
Stopa rasta formalne prosječne zarade		- ⁹	7,92%	11,45%	10,30%	10,00%

Izvor: ISSP kalkulacije

2. Uključuje formalno zaposlene (MONSTAT) i broj zaposlenih u policiji (MUP), ISSP kalkulacije

3. Podaci do 2005. godine su iz MONSTAT-a, dok su podaci za 2006. procjena ISSP-a

4.1 Razvoj scenarija kretanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u slučaju proporcionalnog oporezivanja

Prema podacima ISSP-a, prosječna poreska stopa na dohodak u 2005. godini iznosila je 14%. U naredne dvije tabele prikazana je projekcija ostvarenja bruto prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u 2006. godini, primjenom različitih proporcionalnih stopa.

Osnovne pretpostavke od kojih se pošlo prilikom modeliranja **I scenarija** su:

- jedinstvena proporcionalna poreska stopa
- rast zarada od 10% (projekcija je prikazana u tabeli br. 4)
- stopa inflacije u visini od 2,9% (Agenda ekonomskih reformi)

Tabela 5. Procjena prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica uz primjenu proporcionalne poreske stope (milioni eura)

Stopa	9%	10%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	18%	19%
Bruto prihod	58,36	64,84	71,33	77,81	84,29	90,78	97,26	103,75	110,23	116,72	123,20
Prihod centralnog budžeta	43,18	47,98	52,78	57,58	62,38	67,18	71,97	76,77	81,57	86,37	91,17
Prihod opština ¹⁰	15,17	16,86	18,54	20,23	21,91	23,60	25,29	26,97	28,66	30,34	32,33

Izvor: ISSP kalkulacije

⁸ Izvjesno je povećanje minimalne cijene rada u 2006. godini sa sadašnjih 50 eura, jer minimalna cijena rada nije povećavana od jula 2002. godine. Nominalno povećanje zarada u 2005. godini takođe je iznosilo 10%.

⁹ Usljed promjene metodologije, nije moguće izračunati stopu rasta formalne prosječne zarade u 2002. godini u odnosu na 2001. godinu.

¹⁰ Prihodi koji su namijenjeni lokalnim samoupravama projektovani su na osnovu njihovog prosječnog učešća u ukupno ostvarenim prihodima od poreza na dohodak fizičkih lica u prethodnom periodu.

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Osnovni zaključci predstavljenog scenarija su sledeći:

- procijenjeni prihod za 2006. godinu uz postojeće progresivno oporezivanje u visini od 70,98-78,73 miliona eura bio bi ostvaren u istom iznosu i primjenom proporcionalne stope od 15% do 16,4%;
- predviđeni prihod od poreza na dohodak fizičkih lica za 2006. godinu u visini od 70,376 miliona eura (Zakon o budžetu za 2006.) bio bi ostvaren i primjenom proporcionalne stope od 14,7%.

Na osnovu ovih rezultata, zaključuje se da bi fiskalno neutralni efekat imala stopa od 14,7% do 16,4%.

Scenario II polazi od sljedećih pretpostavki:

- jedinstvena proporcionalna poreska stopa
- rast zarada od 10% (projekcija je prikazana u tabeli br. 4)
- stopa inflacije u visini od 2,9% (Agenda ekonomskih reformi)
- povećana poreska disciplina, te se stoga pretpostavlja rast prihoda po ovom osnovu za 5% (povećava se broj preduzeća koja plaćaju poreze, efikasniji rad Poreske uprave i sl.)

Tabela 6. Procjena prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica uz primjenu proporcionalne poreske stope (milioni eura)

Stopa	9%	10%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	18%	19%
Bruto prihod	61,27	68,08	74,89	81,70	88,51	95,32	102,13	108,94	115,74	122,55	129,36
Prihod centralnog budžeta	45,34	50,38	55,42	60,46	65,50	70,53	75,57	80,61	85,65	90,69	95,73
Prihod opština	17,70	19,47	21,24	23,01	24,78	26,55	28,32	30,09	31,86	33,63	35,40

Izvor: ISSP kalkulacije

Osnovni zaključci predstavljenog scenarija su sledeći:

- procijenjeni prihod za 2006. godinu uz postojeće progresivno oporezivanje u visini od 70,98 do 78,73 miliona eura bio bi ostvaren u istom iznosu i primjenom proporcionalne stope u intervalu 14-15,7%;
- predviđeni prihod od poreza na dohodak fizičkih lica za 2006. godinu u visini od 70,376 miliona eura (Zakon o budžetu za 2006. godinu) bio bi ostvaren i primjenom proporcionalne stope od 14%.

Na osnovu dobijenih rezultata, zaključuje se da bi fiskalno neutralni efekat imala stopa u intervalu 14%-15,7%.

Na osnovu oba analizirana scenarija možemo zaključiti da bi se fiskalno neutralna proporcionalna stopa kretala u intervalu 14,7% - 16,4%. Sljedeća analiza prikazuje koji bi nivo prihoda od poreza na dohodak građana i ukupnih budžetskih prihoda bilo moguće ostvariti pri različitim poreskim stopama.

PROPORCIONALNI POREZ
akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

4.2 Procjena uticaja različitih proporcionalnih stopa na poreske prihode u 2006. godini¹¹

Zakonom o budžetu, ukupni poreski prihodi u 2006. godini planirani su u visini od 424,598 miliona eura, što je za 10,4% više u odnosu na planirane za 2005. godinu.

Tabela 7. Uticaj različitih proporcionalnih stopa na prihode od poreza na dohodak fizičkih lica i ukupne poreske prihode u budžetu za 2006. godinu

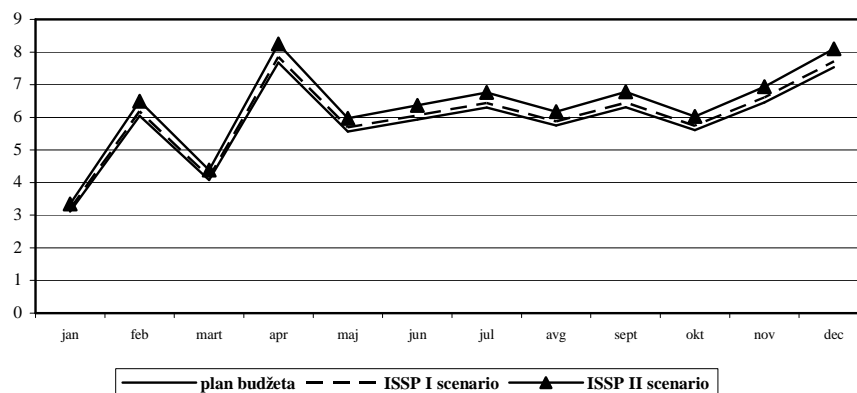
Proporcionalna stopa	Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica	Odstupanje od planiranih prihoda na porez na dohodak fizičkih lica	Poreski prihodi	Odstupanje od planiranih poreskih prihoda
9%	43.187	-38.63	397.409	-6.40
10%	47.986	-31.81	402.208	-5.27
11%	52.784	-25.00	407.006	-4.14
12%	57.583	-18.19	411.805	-3.01
13%	62.381	-11.36	416.603	-1.88
14%	67.18	-4.54	421.402	-0.75
15%	71.979	2.28	426.201	0.38
16%	76.777	9.10	430.999	1.51
17%	81.576	15.91	435.798	2.64
18%	86.374	22.73	440.596	3.77
19%	91.173	29.55	445.395	4.90
20%	95.971	36.37	450.193	6.03

Izvor: ISSP kalkulacije

Kao što tabela 7. prikazuje, predviđeni budžetski prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica bili bi ostvareni i primjenom jedinstvene proporcionalne stope od 15%. To istovremeno znači da ne bi došlo do smanjenja ukupnih poreskih prihoda, što je veoma bitno za ostvarivanje budžetske stabilnosti.

Naredni grafik i tabela nakon njega prikazuju procjenu mjesečnih kretanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u 2006. godini prema: (1) budžetskom planu-zadržavanje progresivnog oporezivanja, (2) ISSP I scenario-proporcionalna stopa od 15% i (3) ISSP II scenario-proporcionalna stopa od 15%.

Grafik 2. Procjena mjesečnog kretanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica (milioni eura)



Izvor: ISSP kalkulacije

¹¹ prema I scenariju

PROPORCIONALNI POREZ
akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Tabela 8. Procjena mjesečnog kretanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica (milioni eura)

	jan	feb	mart	apr	maj	jun	jul	avg	sept	okt	nov	dec	ukupno
Plan budžeta	3,114	6,045	4,080	7,677	5,562	5,930	6,298	5,746	6,309	5,608	6,458	7,539	70,376
ISSP I scenario	3,185	6,182	4,173	7,851	5,689	6,065	6,441	5,877	6,453	5,736	6,606	7,710	71,979
ISSP II scenario	3,344	6,492	4,381	8,244	5,973	6,368	6,763	6,171	6,775	6,023	6,936	8,096	75,578

Izvor: ISSP kalkulacije

Kao što se može vidjeti, odstupanja su u sva tri slučaja prilično mala, s tim što su najveća poklapanja prisutna kod plana budžeta i ISSP I scenarija (stopa od 15%), koji za razliku od II scenarija nije pretpostavio da će odmah u prvoj godini uvođenja proporcionalnog oporezivanja doći do izražaja pozitivni efekti veće fiskalne discipline, već podrazumijeva da se ti efekti ispolje u narednim godinama primjene.

U tabeli 9. prikazano je odstupanje procijenjenih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica primjenom različitih proporcionalnih stopa, u odnosu na ISSP procjene prihoda od ovog poreza shodno progresivnom oporezivanju (II scenario). Ova tabela, međutim, ukazuje na proporcionalnu stopu od oko 15,7%, što je veće od u dosadašnjoj analizi predložene stope od 15%. Međutim, treba imati u vidu da je ISSP scenario optimističniji u odnosu na Vladin, te stoga implicira i veći prihod, pa samim tim i veću stopu.

Tabela 9. Modeliranje poreskih stopa na dohodak fizičkih lica

Poreska stopa	Prihodi u mil. eura	Odstupanje od procjene za 2006. prema II scenariju	Odstupanje od procjene za 2006. prema II scenariju u %
9	43,187	-31,343	-42,05
10	47,986	-26,544	-35,62
11	52,784	-21,746	-29,18
12	57,583	-16,947	-22,74
13	62,381	-12,149	-16,30
14	67,180	-7,35	-9,86
15	71,979	-2,551	-3,42
16	76,777	2,247	3,01
17	81,576	7,046	9,45
18	86,374	11,844	15,89
19	91,173	16,643	22,33
20	95,971	21,441	28,77

Izvor: ISSP kalkulacije

Analiza je pokazala da proporcionalna stopa od 15% omogućava ostvarenje planiranih budžetskih prihoda od poreza na dohodak građana u 2006. godini. Nešto veća stopa, od 15,7% omogućila bi ostvarenje projektovanih prihoda u 2006. (prema projekcijama ISSP-a).

S obzirom da stopa od 15% omogućava ostvarenje planova Vlade dalja analiza odnosi se upravo na ovu stopu.

V EFEKAT PROMJENE SISTEMA OPOREZIVANJA NA PREDUZEĆA I POJEDINCE U CRNOJ GORI

Primjena proporcionalne stope poreza na dohodak građana od 15% je prihvatljiva sa stanovišta neutralnosti na budžetske prihode. Međutim, pored ovog veoma je važno i pitanje da li bi primjena ove stope dovela do smanjenja troška rada i kako bi uticala na cjelokupnu ekonomiju? U davanju odgovora na ovo pitanje, osim nivoa poreske stope značajno je da analiza uključi i sistem obračuna poreza, tj. osnovicu za obračun poreza na dohodak. Zavisno od toga šta se koristi kao osnova, tj. da li se zadržava ista bruto plata ili se ona preračunava ponovo, u velikoj mjeri se razlikuju efekti primjene novog poreskog sistema.

Efekti promjene sistema oporezivanja (uvodjenje proporcionalne stope i promjena načina obračuna poreza) na preduzeća i pojedince u Crnoj Gori ocijenjeni su na dva načina: na primjeru jednog preduzeća i na uzorku iz Istraživanja domaćinstava ISSP o nivou plata zaposlenih pojedinaca.

5.1. Efekat promjene sistema oporezivanja na pojedinačno preduzeće

Kao primjer za efekte proporcionalnog oporezivanja i primjene novog sistema obračuna, služi malo trgovinsko preduzeće sa šest zaposlenih osoba – 1 nekvalifikovani radnik, 4 trgovca (srednja škola 4 godine) i 1 osoba sa univerzitetskom diplomom.

Zavisno od odabranog sistema obračuna promjena sistema oporezivanja i prelazak na proporcionalno oporezivanje ima različit uticaj na ukupan trošak rada, rashode za porez na dohodak i neto plate.

5.1.1. Postojeće stanje

Po postojećem sistemu oporezivanja koje je progresivno, stope su 0%, 15%, 19% i 23%. Na primjeru preduzeća koje zapošljava 6 radnika efektivna poreska stopa na nivou preduzeća je 10,1%.

Tabela 10. Postojeće stanje oporezivanja dohotka fizičkih lica

Zahtjevi stručnosti	Koeficijent	Broj radnika	Minimalna plata	Bruto plata	Porez na dohodak	Ukupan trošak rada	Neto plata	Ukupni porez za sve radnike	Ukupan trošak rada za sve radnike
Nekvalifikovani radnik	1,00	1	50	82,0	2,5	97,77	63,03	2,55	97,77
Srednja stručna sprema	2,45	4	50	200,8	20,4	239,53	140,29	81,50	958,10
Visoka stručna sprema	3,30	1	50	270,5	33,0	322,63	183,43	32,98	322,63
Ukupno		6					807,61	117,02	1378,50

Izvor: ISSP kalkulacije

Zaposleni koji prima najnižu platu (nekvalifikovani radnik) plaća 3,1% bruto plate na ime poreza na dohodak fizičkih lica. Zaposleni sa srednjom stručnom spremom efektivno plaća 10,1% bruto plate na ime poreza na dohodak fizičkih lica, dok zaposleni sa visokom stručnom spremom plaća 12,2% svoje bruto plate.

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

5.1.2 Proporcionalno oporezivanje uz zadržavanje iste neto plate i korišćenje novog koeficijenta za preračun neto u bruto – 1,5454

Novi koeficijent za preračun neto plate u bruto platu dobijen je na osnovu starog koeficijenta (1,6394). Decimalni dio ovog koeficijenta ustvari predstavlja zbir svih stopa poreza i doprinosa koje su se primjenjivale u prethodnom sistemu oporezivanja. Do novog koeficijenta za preračunavanje se došlo oduzimanjem od decimalnog broja smanjenja u porezima i doprinosima (izraženo u procentnim poenima). Novi preračunati koeficijent iznosi 1,5454 i podrazumijeva poresku stopu od 15%.

Bruto plata se obračunava množenjem koeficijenta 1,5454 sa postojećom neto platom.

Tabela 11. Proporcionalno oporezivanje uz zadržavanje iste neto plate

Zahtjevi stručnosti	Koeficijent	Broj radnika	Minimalna plata	Bruto plata	Porez na dohodak	Ukupan trošak rada	Neto plata	Ukupni porez za sve radnike	Ukupan trošak rada za sve radnike
Nekvalifikovani radnik	1,00	1	50	97,41	14,6	116,18	63,03	14,61	116,18
Srednja stručna sprema	2,45	4	50	216,80	32,5	258,58	140,29	130,08	1034,33
Visoka stručna sprema	3,30	1	50	283,47	42,5	338,10	183,43	42,52	338,10
Ukupno		6					807,61	187,21	1488,60
Promjena u %							0,0%	60,0%	8,0%

Izvor: ISSP kalkulacije

Efekte ovakvog sistema obračuna na preduzeće iz primjera bili bi:

- neto plate zaposlenih su iste,
- plaćeni porez na dohodak zaposlenih veći je za 60% za konkretno preduzeće,
- trošak rada veći je za 8,0%.

Promjena sistema oporezivanja uz ovakav sistem obračuna ne bi dovela do smanjenja poreskog opterećenja i smanjenja troška rada.

5.1.3. Proporcionalno oporezivanje uz zadržavanje iste bruto plate

U ovom sistemu obračuna, bruto plata se zadržava, dok se neto plata dobija umanjivanjem bruto plate za iznos plaćenog poreza i doprinosa.

Tabela 12. Proporcionalno oporezivanje uz zadržavanje iste bruto plate

Zahtjevi stručnosti	Koeficijent	Broj radnika	Minimalna plata	Bruto plata	Porez na dohodak	Ukupan trošak rada	Neto plata	Ukupni porez za sve radnike	Ukupan trošak rada za sve radnike
Nekvalifikovani radnik	1,00	1	50	82,0	11,6	92,16	50,00	11,59	92,16
Srednja stručna sprema	2,45	4	50	200,8	28,4	225,79	122,50	113,59	903,17
Visoka stručna sprema	3,30	1	50	270,5	38,2	304,13	165,00	38,25	304,13
Ukupno		6					705,00	163,43	1299,45
Promjena u %		6					-7,0%	48,1%	0,0%

PROPORCIONALNI POREZ
akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Efekti ovakvog sistema obračuna na preduzeće iz primjera bili bi:

- neto plate zaposlenih manje su za 7,0%,
- plaćeni porez na dohodak zaposlenih veći je za 48,1% za konkretno preduzeće,
- trošak rada ostaje isti.

Po ovom sistemu prihodi budžeta bi porasli, plate zaposlenih bile bi niže za 7%, dok bi trošak rada ostao na istom nivou.

5.1.4. Proporcionalno oporezivanje uz novi sistem obračuna neto i bruto zarade

Po ovom sistemu, prilikom obračuna plate kretalo bi se od početka, tj. na osnovu minimalne plate i koeficijenta za platu utvrdila bi se neto plata, koja bi uz pomoć koeficijenta 1,5454 bila preračunata u bruto platu.

Tabela 13. Proporcionalno oporezivanje uz novi sistem obračuna neto i bruto plate

Zahtjevi stručnosti	Koeficijent	Broj radnika	Minimalna plata	Bruto plata	Porez na dohodak	Ukupan trošak rada	Neto plata	Ukupni porez za sve radnike	Ukupan trošak rada za sve radnike
Nekvalifikovani radnik	1,00	1	50	77,27	11,6	92,16	50,00	11,59	92,16
Srednja stručna sprema	2,45	4	50	189,31	28,4	225,79	122,50	113,59	903,17
Visoka stručna sprema	3,30	1	50	254,99	38,2	304,13	165,00	38,25	304,13
Ukupno		6					705,00	163,43	1299,45
Promjena u %		6					-12,7%	39,7%	-5,7%

Prelaskom sa progresivnog na proporcionalni sistem oporezivanja, uz novi obračun bruto i neto plate, efekti na preduzeće koje je navedeno u primjeru su sledeći:

- neto plate zaposlenih niže su za 12,7%,
- plaćeni porez na dohodak zaposlenih viši je za 39,7% za konkretno preduzeće,
- trošak rada niži je za 5,7%.

Ovaj sistem obračuna omogućio bi smanjenje troška rada. Ipak, ovakav sistem obračuna doveo bi i do snižavanja neto plata radnika.

Analizirani primjeri pokazuju kolika je važnost sistema obračuna koji će se primjeniti prilikom prelaska na proporcionalno oporezivanje. Od načina obračuna zavisiće i rezultati uvođenja proporcionalnog sistema. Analiza na primjeru konkretnog preduzeća pokazuje da jedino novi sistem obračuna bruto i neto plate rezultira smanjenjem troška rada preduzeća. Ovaj sistem bi takođe doveo i do smanjenja neto plate zaposlenih u iznosu od 12,7%. Međutim, možemo zaključiti da bi ovo smanjenje bilo mnogo manje, imajući u vidu očekivani rast zarada u narednoj godini od 7% do 8% (projekcije ISSP).

5.2. Efekti promjene poreskog sistema na cjelokupnu ekonomiju

Za analizu efekata primjene proporcionalnog sistema potrebno je analizirati kakve će posledice uvođenje ovog sistema i način obračuna poreza imati ne samo na pojedinačano preduzeće, već cjelokupnu ekonomiju, odnosno: preduzeća, zaposlene i državni budžet. Veoma je važno da ova analiza, osim pitanja proporcionalnosti sistema i načina obračuna,

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

obuhvati i pitanje poreskih olakšica odnosno izuzimanja određenog nivoa dohotka od oporezivanja. U tom cilju razvijena su tri osnovna scenarija:

1. proporcionalna poreska stopa je 15%,
2. progresivno oprezivanje uz dvije stope – 0% i 15%,
3. proporcionalno oporezivanje sa stopom od 15% uz dizajniranje poreskih olakšica.

Scenariji koji podrazumijevaju korišćenje nulte stope oporezivanja ili poreske olakšice (scenariji 2 i 3) analizirani su za slučaj dva nivoa dohotka kao praga za neoporezivanje: od 170€ i 70€. Odabir nivoa dohotka od 170€ kao pragova nulto oporezivanje, odnosno neoporezivanje, zasnovan je na liniji siromaštva za Crnu Goru, koja iznosi 120€ mjesečno po članu domaćinstva. Naime bruto zarada/dohodak od 170€ daje neto ili zaradu nakon plaćanja poreza i doprinosa od 120€. Nivo dohotka od 70€ predstavlja bruto dohodak za važeću minimalnu zaradu.

U okviru svakog od navedenih scenarija razvijeni su podscenariji u zavisnosti od načina obračuna poreza i to:

1. primjena novog koeficijenta za plate na istu neto zaradu,
2. primjena stope od 15% na nepromjenjen bruto,
3. novi obračun neto i bruto zarade.

Analiza se bazira na podacima o distribuciji prihoda od plata iz ISSP istraživanja o prihodima i rashodima domaćinstava iz aprila 2004. godine koji su usklađeni za zvanični rast zarada u periodu april 2004-april 2005. godine i uključuju projektovani rast zarada za 10% u 2006. godini. Uključeni su samo podaci o platama za koje su ispitanici naveli da su registrovane. Pretpostavka je da je distribucija prihoda od plata ista u narednim periodima.

Poređenje nivoa procijenjenih i ostvarenih prihoda odnosi se samo na budžetske prihode po osnovu poreza na dohodak građana i vršeno je sa nivoom planiranih prihoda u 2006. godini (Zakon o budžetu za 2006. godinu).

Efekte analiziranih scenarija na: neto plate zaposlenih, ukupan trošak rada i budžetske prihode, predstavljeni su u narednoj tabeli.

PROPORCIONALNI POREZ
akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Tabela 14. Efekti različitih sistema oporezivanja na: neto zarade, trošak rada i budžetske prihode

Način oporezivanja	Način obračuna	Neto zarada	Trošak rada	Budžetski prihodi ¹²	
15%	Ista neto	0%	+1,2%	+1,2%	
	Isti bruto	-0,8%	0%	+2,4	
	Novi neto i novi bruto	-1%	-0,8%	-3,4%	
0-15%	Prag oporezivog dohotka 70€	Ista neto	0%	+2,6%	-14,6%
		Isti bruto	+2,5%	-0,2%	-13,5%
		Novi neto i novi bruto	-1,7%	-6,0%	-19,4%
	Prag oporezivog dohotka 170 €	Ista neto	0%	+2,6%	-37,1%
		Isti bruto	+3,4%	0%	-35,7%
		Novi neto i novi bruto	+1,7%	-6,0%	-41,5%
15% i poreske olakšice	Prag oporezivog dohotka 70€	Ista neto	0%	+0,4%	+1,0%
		Isti bruto	+1,3%	0%	+2,3%
		Novi neto i novi bruto	-1,7%	-6,0%	-3,5%
	Prag oporezivog dohotka 170 €	Ista neto	0%	+0,1%	0%
		Isti bruto	+0,4%	0%	0%
		Novi neto i novi bruto	-1,7%	-2,0%	-5,4%

Analiza pokazuje da samo četiri scenarija od 15 analiziranih rezultiraju značajnim smanjenjem troška rada. Međutim, dva od ova četiri scenarija, podrazumjevaju primjenu proporcionalnog oporezivanja uz korišćenje dvije stope poreza na dohodak (od 0% i 15%) i rezultiraju značajnim smanjenjem budžetskih prihoda (19,4% i 41,5%). Druga dva scenarija podrazumijevaju primjenu jedinstvene stope i korišćenje poreskih olakšica. Jedan scenario podrazumijeva prag oporezivog dohotka od 170€ i on rezultira smanjenjem troška rada za 2% i smanjenjem prihoda po osnovu poreza na dohodak građana u iznosu od 5,4%. Drugi scenario, koji podrazumijeva prag oporezivog dohotka od 70€, rezultira smanjenjem troška rada u iznosu od 6% i smanjenjem budžetskih prihoda u iznosu od 3,5%.

Imajući u vidu sve navedeno, sa stanovišta pojedinaca, preduzeća i državnog budžeta najprihvatljivije rješenje je primjena dvije stope 0% i 15% uz prag neoporezivog dohotka od 70€, kao u sadašnjem sistemu oporezivanja.

Iako je jedan od ciljeva poreske reforme i pojednostavljivanje poreskog sistema koje podrazumijeva što manje izuzetaka i olakšica, u konkretnom slučaju bi ipak trebalo dati prednost uvođenju neoporezivog praga. Naime, primjena jedinstvene ravne stope nije preporučljiva zbog negativnog socijalnog uticaja na najsiromašnije grupe zaposlenih. Zahvaljujući progresivnom oporezivanju zaposleni sa najnižim platama su plaćali efektivno manje poreza dok se prosječna efektivna stopa kretala oko 15%. Sa ravnom stopom od 15%, nominalna stopa je jednaka efektivnoj, tako da bi se efekat smanjenja odrazio negativno na 56,7% pojedinaca sa nižim platama, dok bi pozitivne efekte imalo 43,3% pojedinaca sa višim primanjima.

Uvođenjem stopa od 0% i 15%, negativan uticaj na zaposlene sa nižim platama bio bi izbjegnuto, ukupan trošak rada bi se smanjio zahvaljujući smanjenom iznosu prireza na porez na dohodak, dok bi trošak promjene poreskog sistema u potpunosti bio transferisan na budžet. Po ovom modelu, neto plate bi se povećale za 2,5%, trošak rada bi se smanjio za 0,2% dok bi prihodi budžeta bili niži za 13,5% u odnosu na plan. Niži prihodi budžeta u odnosu na plan ne uključuju povećanje fiskalne discipline, tj. smanjenje sive ekonomije i druge pozitivne efekte nižih poreskih stopa.

¹² Porede se procijenjeni prihodi po osnovu poreza na dohodak građana u 2006. godini i planirani nivo ovih prihoda za 2006. godinu

PROPORCIONALNI POREZ
akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Takođe, kao što je već navedeno efekat promjene sistema oporezivanja na nominalni iznos trošak rada, iako izgleda skroman, biće efektiviran u budućnosti. Naime sa rastom zarada u ekonomiji, preduzeća će plaćati efektivno manje poreza, nego što bi to bio slučaj sa postojećim sistemom. Osim uticaja na nominalni trošak rada, prelazak na progresivno oporezivanje uz stope od 0% i 15% smanjiće poresko opterećenje rada, tj. troškove rada za približno 4%, ili za 1,7 procentnih poena. Poresko opterećenje rada računato na osnovu prosječne plata u 2005. godini iznosilo je 40,1%, a sa uvođenjem novog sistema oporezivanja bilo bi smanjeno na 38,4%, tj. od svakog eura koji je potrošen za rad 0,401 eura bio je plaćen državi u vidu poreza i doprinosa, dok bi sad iznos koji se plaća državi bio snižen na 0,384 eura.

Dodatno, imajući u vidu pregovore između Ministarstva finansija, Sindikata i poslodavaca o izmjenama i dopunama Opšteg kolektivnog ugovora, postoji više argumenata u korist ovog sistema. Naime, prema informacijama iz Ministarstva finansija¹³, kao i nedavnim saopštenjima iz Sindikata, predlog o uvođenju minimalne osnovice za oporezivanje i obračun doprinosa biće usvojen. Prema navedenim izvorima, Ministarstvo finansija je predložilo da se utvrdi da najniža zarada, tj. osnovica za obračun poreza i doprinosa bude 132€ mjesečno, što podrazumijeva neto zaradu od 95,55€. Primjenom ovog koncepta, neto zarade za 3,3% zaposlenih sa najnižim primanjima (ispod 132€ brutozarada) bi se značajno povećale.

Primjenom predloženog sistema oporezivanja od 0% i 15% uz prag oporezivanja od 70€, u prosjeku bi se povećale neto plate zaposlenih za 3,5%, trošak rada bi bio niži za 0,2%, dok bi prihodi budžeta bili niži za 13,0% umjesto za 13,5%.

¹³ Za detalje vidjeti - Saopštenje povodom pregovora o povećanju najniže cijene radae, Ministarstvo finansija, novembar 2005 (<http://www.vlada.cg.yu/minfin/index.php?akcija=vijesti&id=9736>)

VI ISKUSTVA ZEMALJA KOJE SU UVELE PROPORCIONALNU STOPU POREZA NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

Tri osnovna razloga zbog kojih sve veći broj zemalja pristupa proporcionalnom oporezivanju dohotka fizičkih lica jesu: *jednostavnost, transparentnost i niski troškovi administriranja*, kako za poreske obveznike, tako i za poreznike. Namjera zemalja koje postepeno sve više daju mjesta proporcionalnom sistemu u svojoj poreskoj strukturi je da vremenom približe iznose jedinstvenih stopa poreza na dohodak fizičkih i pravnih lica, te na taj način daju podstrek ponudi rada, investicijama, smanjenju sive ekonomije, što sve zajedno doprinosi povećanju stope ekonomskog rasta.

Tabela 15. Proporcionalne stope poreza na dohodak fizičkih lica i godine uvođenja¹⁴

Zemlja	Stopa	Godina uvođenja
Estonija	24	1994
Litvanija	33	1994
Latvija	25	1995
Rusija	13	2001
Srbija	14	2003
Ukrajina	13	2004
Slovačka	19	2004
Gruzija	12	2005
Rumunija	16	2005

Izvor: Greco (2004), INEKO

6.1 Estonija

Baltičke zemlje Estonija (1994), Litvanija (1994) i Latvija (1995) su pioniri u uvođenju proporcionalnih stopa poreza na dohodak fizičkih lica. Estonija je 1994. godine ignorisala preporuku MMF-a da poveća tadašnje poreske stope i uvela je jedinstvenu stopu od 26%, koja je u značajnoj mjeri dala energiju tada stagnantnoj ekonomiji. Od 1994. do 2004. godine poreska stopa iznosila je 26%. Od 1. januara 2005. godine, poreska stopa iznosi 24% i biće postepeno smanjivana na 20% do 2009. godine (n.pr. poreska stopa iznosiće 23% u 2006, 22% u 2007, 21% u 2008 i 20% u 2009. godini). Progresivne stope poreza u Estoniji prije 1994. godine iznosile su 16%, 24% i 33%. U Estoniji po novom sistemu sva tri tipa dohotka-zarade, dobit i kapitalni dobitak oporezovani su po jedinstvenoj stopi od 24% nezavisno od toga koliko osoba zarađuje. Poreski odbitak iznosi 20400 krona (oko 1302 eura)¹⁵. Porodice sa djecom ispod 17 godina imaju pravo na dodatni poreski odbitak

¹⁴ Hong Kong i Kanarska ostrva primjenjuju proporcionalnu stopu i mnogi ekonomisti smatraju da je ovakav poreski sistem jedan od faktora koji je pomogao Hong Kongu da postane najbrže rastuća ekonomija na svijetu. U SAD, iako je oporezivanje dohotka generalno posmatrano progresivno, u pet država - Illinois, Indiana, Masačusets, Mičigen i Pensilvanija primjenjuje se jedinstvena stopa u rasponu od 3% u Illinoisu do 5,3% u Masačusetsu (Pensilvanija primjenjuje "čisti" proporcionalni sistem bez stope od 0%). Trenutno se u SAD-u progresivno oporezuju: kamate, dividende i kapitalni dobitci kao dohodak, dok su neki od predloga da se definicija dohotka primjenjuje samo na plate zaposlenih.

¹⁵ Od 1. januara 2006. godine, poreski odbitak iznosiće 24000 krona (oko 1532 eura).

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

za treće i svako naredno dijete¹⁶. Usljed postojanja ličnih odbitaka (tj. dohotka koji se izuzuma iz oporezivanja), određena progresija je i dalje zadržana u sistema u vidu progresivne skale od dvije stope: 0% i 24%. Uz to pojedine državne penzije i penzije iz obaveznih penzijskih šema su predmet dodatnog odbijanja od 36000 krona na godišnjem nivou (2298 eura). Najznačajniji prihodi koji se izuzumaju iz oporezivog dohotka su: hipotekarne kamate, rashodi na obrazovanje, pokloni i donacije i uplate u dobrovoljne penzijske fondove.

Prelazak sa progresivnog na proporcionalno oporezivanje nije imalo negativan uticaj na državni budžet u Estoniji (isti zaključak važi i za naredne godine kada je došlo do daljeg smanjivanja jedinstvene stope). Jedan od razloga za to je činjenica da je generalna poreska baza ostala nepromijenjena. Naime, kada je poreska stopa smanjena, eliminisanje različitih podsticaja je simultano proširilo poresku bazu. Ovo prikazuje naredna tabela.

Tabela 16. Poreski prihodi i prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u Estoniji

	Poreski prihodi kao % BDP-a	Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica kao % BDP-a	Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica
1993	34,8	8,0	1 832,1
1994	36,4	7,6	2 388,2
1995	35,4	8,3	3 593,1
1996	34,0	7,8	4 353,7
1997	34,9	7,6	5 240,0
1998	34,2	8,0	6 239,1
1999	32,8	8,0	6 531,8
2000	31,6	7,1	6 594,4
2001	30,7	6,8	7 099,1
2002	31,9	6,7	7 806,4
2003	32,9	6,9	8 818,2
2004	32,5	6,7	9 416,9
2005 ¹⁷	33,5	6,1	9 525,0

Izvor: Ministarstvo finansija Estonije, novembar 2005. godine

6.2 Rusija

Od 1. januara 2001. godine proporcionalno oporezivanje dohotka počelo je da se primjenjuje i u Rusiji po stopi od 13%. Na taj način zamijenjen je progresivni sistem koji se sastojao od tri stope (12%, 20% i 30%). U 2001. godini prihod po ovom osnovu zabilježio je najveći rast u odnosu na ostale poreske prihode.

Tabela 17. Konsolidovani državni prihodi i prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica kao % BDP-a u Rusiji

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ukupni poreski prihodi	34.6	36.8	35.8	39.3	34.4	33.6	36.9	37.4	37.6	36.6
prihod od poreza na dohodak fizičkih lica	2.9	2.6	2.8	3.2	2.7	2.4	2.4	2.9	3.3	3.4

Izvor: Ministarstvo finansija Rusije

Četiri godine nakon implementacije jedinstvene poreske stope, ukupni prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica više su se nego udvostručili. Istovremeno, ukupni poreski prihodi u 2001. godini kao % BDP-a porasli su za 1/5. Ovo prikazuje naredna tabela:

¹⁶ Od 1. januara 2006. godine, odbitak se proširuje na drugo i svako naredno dijete.

¹⁷ prognoza

PROPORCIONALNI POREZ
akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

Tabela 18. Stopa rasta budžetskih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica u Rusiji

	2001	2002	2003	2004
stopa rasta budžetskih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica	25.2	24.6	15.2	16

Izvor: Adam Smith Institute, London, 2004

Isto kao i u slučaju Estonije, i u Rusiji porez na dohodak nije bio “stopostotno” proporcionalan, jer su neke vrste prihoda (igre na sreću, premije osiguranja, neke bankarske kamate i sl.) oporezovane po stopi od 35%, kao i dividende po stopi od 15%.

Tabela 19. Struktura poreza na dohodak fizičkih lica u Rusiji prije i poslije reforme

Marginalna stopa prije reforme (2000)		Marginalna stopa poslije reforme (2001)	
dohodak (rublje)	stopa	dohodak (rublje)	stopa
ispod 3168	0	ispod 4800	0
3168-50000	12	preko 4800	13
50000-150000	20		
preko 150000	30		

Izvor: Russian tax code, Part II

Slično, BDP u Rusiji je konstantno rastao od uvođenja jedinstvene stope i to 5,1% (2001), 4,7% (2002) i 7,3% (2003).

6.3 Slovačka

Slovačka je 1. januara 2004. godine uvela jedinstvenu stopu od 19%, što je u toj zemlji uticalo na rast prihoda po ovom osnovu od 10% u odnosu na projektovane, kao i na povećanje broja registrovanih firmi za 12% u odnosu na prethodnu godinu kada je na snazi bilo progresivno oporezivanje. Na taj način, u Slovačkoj je bitno pojednostavljen poreski sistem, jer je novo zakonodavstvo eliminisalo pet različitih stopa koje su do tada bile na snazi (10%, 20%, 28%, 35% i 38%). U potrazi za najboljom stopom (tj. stopom koja neće smanjiti budžetske prihode), primijenjena je ista stopa kao i u slučaju poreza na dobit pravnih lica i poreza na dodatu vrijednost. Novim Zakonom povećan je prag neoporezovanog dohotka i to sa SKK 38,760 ili 968 eura godišnje u 2003. godini na SKK 80,832 ili 2,021 eura godišnje u 2004. godini.

Tabela 20. Poreski prihodi i prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica u 2003. i 2004. godini u Slovačkoj (ESA 95¹⁸)

	2003 (prije reforme)		2004 (poslije reforme)	
	iznos	učešće	iznos	učešće
Poreski prihodi	217.6	100.0%	233.5	100.0%
Prihod od poreza na dohodak fizičkih lica	39.9	18.3%	34.1	14.6%

Izvor: Ministarstvo finansija Slovačke Republike

Može se zaključiti da je poreska reforma zajedno sa ulaskom u EU imala najznačajniju ulogu u brzom oporavku slovačke ekonomije u 2004. godini.

Gore navedeni primjeri: Estonije, Rusije i Slovačke, ukazuju na značajne efekte koje je proporcionalno oporezivanje dohotka fizičkih lica (zajedno sa proporcionalnim oporezivanjem dobiti) imalo za njihove ekonomije. Markoekonomski efekti odnose se na

¹⁸ European System of Accounts 1995

PROPORCIONALNI POREZ

akcelerator ekonomskog razvoja Crne Gore

povećanje budžetskih prihoda po ovom osnovu, dok su mikroekonomski efekti najvidljiviji na tržištu rada u smislu povećanja njegove fleksibilnosti i mobilnosti preko povećanja ponude radne snage na njemu i simultanog smanjenja obima sive ekonomije. Uz to, ohrabruje i činjenica da je stepen razvijenosti ovih ekonomija u periodu uvođenja proporcionalne stope bio sličan onome na kome se danas nalazi Crna Gora.

VII PREPORUKE I ARGUMENTI ZA UVOĐENJE PROPORCIONALNE STOPE

Analiza je imala za cilj pružanje argumenata za uvođenje proporcionalne poreske stope na dohodak fizičkih lica. Ona je pokazala da bi primjena sistema oporezivanja uz stope od 0 i 15% dovela do ispunjavanja osnovnog cilja poreske reforme. Uvođenja stope veće od 15% implicira veće poreske prihode. Ipak, na osnovu makroekonomskog modela za Crnu Goru procijenjeno je da se Crna Gora trenutno nalazi na dijelu Laferove krive koji je prilično blizu prelomne tačke¹⁹, nakon čijeg dostizanja dalje povećanje poreske stope utiče na smanjenje poreskih prihoda²⁰. Dodatno, da bi neka poreska šema bila efikasna, pored generisanja potrebnog iznosa prihoda treba da bude i dovoljno podsticajna u smislu povećanja obima privredne aktivnosti, smanjenja sive ekonomije, podsticanja poreskih obveznika da redovno izmiruju svoje poreske obaveze (stvaranje tzv. poreske kulture) i sl.

Pored kvantitativnih argumenata prikazanih u analizi, argumenti za uvođenje proporcionalne stope poreza na dohodak fizičkih lica, uz zadržavanje najnižeg praga oporezivanja, su slijedeći:

- proporcionalno oporezivanje dohotka fizičkih lica ima manje nepovoljan uticaj na veličinu radnog napora,
- otpor plaćanju poreza je manji,
- troškovi utvrđivanja i naplate su relativno mali,
- kako Crna Gora nema visoku stopu inflacije, slab dezinflatorni potencijal²¹ proporcionalnog poreza ne bi bio izražen.

Značajan aspekt promjene sistema oporezivanja jeste sistem obračuna, tj. način utvrđivanja poreske osnove/bruto plate. Sistem određivanja bruto plate, koji trenutno postoji u Crnoj Gori u velikoj mjeri komplikuje promjenu u sistemu oporezivanja i od odabranog sistema u velikoj mjeri zavise efekti promjene sistema oporezivanja.

Takođe, bitnu prepreku za izmjenu sistema obračuna i eventualnog smanjenja poreskog opterećenja plata čini i odredba kolektivnog ugovora po kojoj se svako smanjenje u stopama poreza na dohodak fizičkih lica prelijeva na neto plate u smislu povećanja neto plate. (*Opšti kolektivni ugovor, član 28, stav 3: "Ukoliko, izmjenom zakonskih propisa, dođe do smanjenja poreskih stopa na lična primanja zaposlenih, poslodavac je dužan da efekte takvog smanjenja usmjeri na zarade, odnosno naknade zaposlenih u skladu sa zakonom"*). Efekti ove odredbe kao i njena primjena u eventualnom redizajniranju sistema oporezivanja mora biti pažljivo razmotrena.

¹⁹ Rast poreske stope još uvijek znači povećanje poreskih prihoda, ali je to povećanje iz godine u godinu sve manje.

²⁰ Posmatrano po godinama, prosječna efektivna poreska stopa iz godine u godinu raste. Tako u 2000. godini prosječna efektivna poreska iznosila je 9,85%; u 2001. godini 7,61%; u 2002. godini 8,03%; u 2003. godini 13,42% i u 2004. godini 14,59%.

²¹ Zbog proporcionalnih poreskih stopa, svaki poreski obveznik, bez obzira koliko iznosi njegov nominalni dohodak, snosi srazmjerno isti porez.

Praktična primjena eventualne odluke o proporcionalnom oporezivanju je kritična. Naime, iz dosadašnjeg iskustva i inputa privatnog sektora može se zaključiti da ma koliko da je neko zakonsko rješenje bilo dobro i povoljno za biznise, problemi nastaju prilikom primjene (porez na dobit, porez na promet nepokretnosti) zbog različitog, ponekad proizvoljnog tumačenja propisa. Ukoliko bi Ministarstvo finansija donijelo odluku o promjeni sistema oporezivanja, način primjene novog sistema oporezivanja kao i objašnjenje kako takvu promjenu primijeniti u praksi bi trebali takođe biti uključeni u odluku ili eventualne izmjene i dopune zakona. Na taj način bi se smanjila mogućnost za proizvoljno tumačenje zakonskih propisa i u velikoj mjeri bi smanjili transakcioni troškovi biznisa.

Budući da je efektivna poreska stopa po postojećem sistemu neznatno niža od predložene stope proporcionalnog oporezivanja, i imajući u vidu nalaze predstavljene analize, jedna od preporuka za izmjenu sistema oporezivanja i smanjenje poreskog opterećenja plata bila bi primjena niže stope od 15%, npr. 12%, ili možda čak izjednačavanje stope poreza na dohodak fizičkih lica sa stopom poreza na dobit od 9%.

Cilj poreske reforme u Crnoj Gori trebalo bi da bude postepeno približavanje jedinstvenih stopa poreza na dohodak fizičkih i pravnih lica (9%), a sve u cilju podsticanja mobilnosti na tržištu rada, povećanja ponude radne snage, povećanja investicija, smanjenja sive ekonomije, što sve zajedno utiče na povećanje stope ekonomskog rasta.

Svaka promjena poreskog sistema otvara i pitanje broja poreskih izuzeća. Ovdje je bitno imati u vidu da samo ograničeni broj izuzeća čini neki poreski sistem pravičnijim i manje vulnerabilnim na moguće manipulacije poreskih obveznika. Svako dodatno izuzeće unosi distorzije u sistem, stvara dodatne troškove za administraciju i može da stvori nejednakost ukoliko se pogrešno primjenjuje. Neka od izuzeća koja bi bila podsticajna za crnogorsku ekonomiju (uzimajući u obzir obavezni neoporezivi iznos dohotka) odnose se na: velike porodice, penzije, uloge u privatne penzijske fondove, premije osiguranja, pokolne, donacije i sl.

Dodatno, treba imati u vidu i činjenicu da crnogorska poreska administracija, kao i poreski obveznici nemaju dovoljno iskustva u svim pitanjima koja se tiču oporezivanja, tako da je potrebno da izgrađeni sistem bude usklađen sa administrativnim mogućnostima. Očekivanja su da bi usljed svoje jednostavnosti, proporcionalni sistem trebalo da skрати vrijeme koje je poreskim obveznicima potrebno za popunjavanje poreske prijave, kao i za razumijevanje same sadržine iste. Kompjuterizacija poreskog sistema bi umnogome olakšala njegovu operacionalizaciju i smanjila transakcione troškove (primjer Estonije gdje je u 2004. godini 75% poreskih obveznika podnijelo prijave za povraćaj poreza preko Interneta).

Prilikom donošenja odluke o smanjenju stopa poreza i eventualnom prelasku na proporcionalno oporezivanje potrebno je pažljivo razmotriti sve moguće efekte takve odluke na budžet, zaposlene i poslodavce. Smanjenje poreskog opterećenja uz veliko smanjenje plata zaposlenih kao i smanjenje prihoda budžeta po ovom osnovu, uz skromno smanjenje troška rada ne bi bio poželjan ishod promjene sistema oporezivanja.