

Working Paper:

Poreska reforma u zemljama u tranziciji

Autori:

Jadranka Kaluđerović

Institut za strateške studije i prognoze, Podgorica (ISSP)

Jelena Jokanović

Institut za strateške studije i prognoze, Podgorica (ISSP)

- 2002 -



Institut za strateške studije i prognoze, Podgorica
Biblioteka: *Working papers*

Glavni urednik biblioteke:
Prof. dr Veselin Vukotić

Urednik izdanja:
mr Petar Ivanović

Tehnička obrada:
Institut za strateške studije i prognoze, Podgorica

Dizajn korica:
Nebojša Klačar

Štampa:
Institut za strateške studije i prognoze, Podgorica

Tiraž:
200 primjeraka

© Institut za strateške studije i prognoze, 2002.

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

Sadržaj:

1. Uvod	6
2. Proces poreskih reformi	6
3. Direktni porezi	7
4. VAT i drugi indirektni porezi	13
5. Poreska administracija	16
6. Reforma poreskog sistema i ekonomi	20
7. Preporuke	22
8. Literatura	25

Uvod

Zemlje u tranziciji na svom putu od planske ka tržišnoj ekonomiji imaju za zadatak da reformišu mnoge institucije ekonomskog sistema. Jedan od ovih zadataka, koji je neminovan, je i reforma poreskog sistema. Neka iskustva zemalja u tranziciji šak pokazuju da je ovo jedna od najkompleksnijih i najzahtjevnijih reformi, jer se promjene u sferi poreza reflektuju na skoro sve oblasti ekonomskog sistema jedne zemlje.

Stanje prije otpočinjanja procesa tranzicije kao i sam proces poreskih reformi, koji se razlikuje od zemlje do zemlje, uslovljava izbor poreskog sistem. To je slučaj i sa razvijenim zapadnim zemljama, pa prema tome ni zemlje u tranziciji nisu izuzetak. U ovom radu napravićemo pregled loših strana procesa poreske reforme u zemljama u tranziciji, opisati opšte crte poreske strukture koja je do sada usvojena u ovim zemljama i pregledaćemo postojeći status poreske administracije i mjera sprovođenja.

Proces poreskih reformi

Pored zaostavštine planskog socijalizma, nekoliko dodatnih faktora je komplikovalo proces poreskih reformi u zemljama u tranziciji. Poreske reforme u zemljama u tranziciji su sprečavane zbog nemogućnosti ministarstava da izlože svoje stavove. Ovaj je problem lagano riješen kako su ministarstva finansija postajala dominantni protagonisti fiskalnih politika. Medjutim u najvećem broju slučajeva građani i preduzeća nisu

mogli janso da vide kosristi koje će oni imati od novog poreskog sistema. Ovo je učinilo težim za Vladu da dobije političku podršku za poreske reforme. Osim toga, usvajanje nove legislative i njena implementacija je postala izuzetno teška zbog novostvorene konfrontacije izmedju Vlade i državnih preduzeća, koja su ranije imala ulogu partnera, kao i zbog nesigurnosti koja postoji medju državnim institucijama koje su imale pravo ili pravno vlasništvo nad izvorima prihoda, kao što su prirodni resursi.

Direktni porezi

U sadašnje vrijeme, sve zemlje u tranziciji imaju tri stuba modernog sistema direktnog oporezivanja: porez na profit preduzeća, porez na prihod gradjana, i platne liste ili socijalno osiguranje.

Porez na profit preduzeća

Madjarska i Poljska su prve dvije zemlje koje su reformisale porez na profit preduzeća, inspirisane Sovjetskim iskustvom. Proces reformi za ovaj porez u zemljama u tranziciji je bio spor, mučan i najčešće nije davao poželjne rezultate, o čemu je sudjeno na osnovu standardnih principa politike poreza. Rezultati takodje pokazuju činjenicu da oporezivanje profita preduzeća iznosi na dnevni red niz kompleksnih pitanja, za koja ne postoje najbolji ili standardni odgovori. U tom mnoštvu pristupa, najbitnija

razlika u odnosu na postojeći zapadni poreski sistem je bio preduslov koji su morale ispuniti zemlje u tranziciji, u periodu rane tranzicije, a to je da koriste poreske šifre da bi promovisali ili vodili određene tipove investicionih aktivnosti ili kroz poreske inicijative i praznike ili kroz diferencirane poreske stope, iako je ovaj trend bio moderiran u skorije vrijeme (OECD, 1995b).

Opšte stope poreza na profit preduzeća su uskladjene i najčešće su ispod onih koje važe u zapadnim sistemima. Od 25 zemalja u tranziciji, 5 ima stopu od 25%, dok ostalih 5 ima poresku stopu od 30%. Maksimalna stopa je 50% u Tadžikistanu, dok je Ruska opšta stopa sada 35%. Ovo predstavlja značajnu promjenu od poreza na profit preduzeća u CPE koje su imale veliki broj višestrukih stopa koje idu do 85%. Trend tokom nekoliko posljednjih godina u većini zemalja u tranziciji je bio ka nižim poreskim stopama.

Kalkulacija poreske baze u zemljama u tranziciji je prošla kroz duboke promjene. Rano u tranziciji, situacija je bila ista u mnogim zemljama, stavke koje su se oduzimale iz prihoda su bile limitirane, kako bi osnovica za obračun poreza bila veća (uključujući plate, amortizaciju i kamatu). Iz ovih razloga porez je bio poznat u zemljama kao što je Rusija, kao *porez na prihod* (a ne na profit). Većina zemalja u tranziciji sada dozvoljava oduzimanje troškova koji su uključeni u stvaranje oporezivog prihoda.

Kakogod, neke od zemalja u tranziciji još uvijek ne dozvoljavaju ili oduzimaju konvencionalne troškove u zapadnim poreskim sistemima kao što u kamate na dugoročne zajmove, neke troškove rada, troškove za razvoj i istraživanja, troškove za zaštitu prirodne sredine i reklamu.

Normativa među zemljama u tranziciji je da dozvole prenošenje gubitaka za period od 3 do 5 godina, ali nijedna od kompanija u zemljama u tranziciji, ne dozvoljava retroaktivno uključivanje gubitaka, kod računanja poreza na dobit preduzeća. Najčešće korišćeni metodi amortizacije koji su dozvoljeni u zemljama u tranziciji su pravolinijski i degresivno opadajući, na istorijske troškove bez uskladjivanja za stopu inflacije.

Veliki broj poreza na prihod preduzeća u zemljama u tranziciji ostaju opterećeni poreskim podsticajima i takozvanim praznicima i posebnim tretmanima u pogledu provizija čime se favorizuju inostrana preduzeća. Širok broj podsticaja koji su dodijeljeni svim preduzećima uključuje dodatke za reinvestiranje kao dio profita (ponekad ide do 100% , investicije u pojedine sektore (najčešće poljoprivredni projekti, ali takodje i u gradjevinarstvu i ekstrakciji minerala), kao i investicije u specijalne geografske regione. Najčešće se o ovim podsticajima dosta raspravlja i dodijeljuju se u tajnosti od poreskih i ekonomskih autoriteta Tokom poslednjih godina u nekoliko zemalja u tranziciji, desilo se značajno sniženje nivoa poreskih podsticaja, koje su dodijeljene kroz porez na profit

preduzeća, dok neke od zemalja u tranziciji su eliminisale sve specijalne podsticaje koje su isključivo dizajnirane za strane investitore ¹.

Porezi na plate

Prekomjerni porezi na plate u različitim formama su bili uobičajena situacija za zemlje u tranziciji. Oni su bili uvedeni zbog velikog broja razloga, kao što je sprečavanje menadžera od dekapitalizacije firme kroz plaćanje prekomjernih plata, ili ograničavanje platnih dispariteta.

Sve u svemu, prekomjerni porezi na plate su slabo rješenje za ključne strukturne probleme eliminisanja upravljanja radom i uvođenje strožijih budžetskih ograničenja na preduzeća, i oni imaju tendenciju da obeshrabre inovacije i rast produktivnosti. Na "plus" strani, prekomjerne poreze na plate je lako administrirati i ovo može proizvesti značajne prihode kroz širenje baze za standardne poreze na prihode preduzeća². Zemlje koje još uvijek koriste gore navedeni porez, u najvećem broju slučajeva nisu značajno napredovale u procesu privatizacije državnog sektora.

Porezi na prihod fizičkih lica

Prvi u ovoj reformi bile su Mađarska, 1988 i Poljska 1992. Najveći broj zemalja u tranziciji reformisao je ovaj porez 1993 i 1994 godine. Kao što je

¹ Ukrajina, Latvija, Slovačka Republika, Bugarska, Češka Republika

² Tanzi, IMF Working Paper

slučaj i sa zemljama na zapadu i zemlje u tranziciji nisu usvojile kao osnovicu samo lični prihod ili samo potrošnju, već kombinaciju. Cilj većine zemalja u tranziciji bio je da usvoje globalni porez na lična primanja sličan porezima u drugim zemljama u tranziciji. Međutim, nepostojanje razvijene poreske administracije u zemljama u tranziciji dovelo je do toga da uvođenje poreza nije bilo planirano na dovoljno viskom nivou već je veliki broj stvari urađjen provizorno.

Uobičajeno je bilo da osnovica poreza na lični prihod u zemljama u tranziciji uključuje sve vrste prihoda od rada i zaposlenostiž. Međutim tendencija u procesu reformi je bila da se u osnovicu uključe i beneficije, bonusi i druge forme ne gotovinskog prihoda. Ove forme prihoda su čak i prisutnije u zemljama u tranziciji nego u zemljama sa razvijenom tržišnom ekonomijom. Može se reći da najveći broj zemalja u tranziciji nije uključio penzije u osnovicu za obračun poreza na lična primanja, nekoliko je izuzelo iz osnovice prihod po osnovu kamatnih stopa a veoma mali broj njih je izuzeo dividende ili kapitalne dobitke po osnovu privatne svojine. Najveći broj zemalja u tranziciji dozvoljava lične i zavisne odbitke. Najveći broj zemalja ima progresivne stope poreza na lična primanja. Međutim postoji razlika u broju intervala , koji se kreće od 15 u Rumuniji do 8 u Bugarskoj. Broj stopa je takođe različit. Na primjer postoji jedna stopa u Estoniji a dvije u Hrvatskoj i Latviji. U najvećem broju zemalja najveća

stopa iznosi 40% ali se u nekim zemljama kao na primjer u Rumuniji kreće se i do 60%.

Potreba koja je pretočena u pravilo da treba da postoji tjesna veza između najveće stope kod poreza na prihod fizičkih lica i poreza na prihod pravnih lica nije ispoštovana u najvećem broju zemalja.

Porez na plate i drugi socijalni porezi

Porezi na plate i druga socijalna davanja su veoma visoki u zemljama u tranziciji, čak i u poredjenju sa najvećim stopama u OECD zemljama. Ovako visoke stope mogu da stvore anti radnu neravnotežu u izboru tehnologije i da štete u velikoj mjeri kompetitivnosti ovih zemalja na međunarodnom tržištu. Reforme koje se trenutno sprovode u ovim zemljama a koje se odnose na reforme u zdravstvu, obrazovanju, penzionom sistemu i sistemu socijalnog osiguranja sprovode se sa ciljem smanjenja poreskog opterećenja.

Danas najveći broj zemalja u tranziciji ima socijalni sistem koji je 100% ili skoro 100% finansiran od strane poslodavaca. Međutim najveći broj zemalja u tranziciji u Centralnoj Evropi uveli su i socijalne doprinose koje plaća zaposleni. Ovaj pristup je mnogo bolji jer čini da zaposleni bivaju mnogo više zainteresovani za cjelokupni menadžment socijalnog fonda, a

takođe nudi i mogućnosti vođenja i upravljanja doprinosima u zavisnosti od pojedinačnog slučaja.

VAT i drugi indirektni porezi

Najveći i najzahtjevniji zadatak u najvećem broju zemalja u tranziciji bio je da zamjeni složen porez na promet indirektnim porezom na dodatu vrijednost. Mnoge zemlje u tranziciji su se opredjelile za uvođenje VAT-a na samom početku procesa. Neke su pak tek sada u procesu uvođenja VAT-a. Što se tiče pristupa kod nekih je on bio postepen, prelazilo se postepeno sa poreza na promet na VAT, dok su neke zemlje to uradile veoma drastično, može se reći preko noći ukinule porez na promet i odmah uvele VAT. Takođe najveći broj zemalja je uveo akcize i takse na međunarodnu trgovinu.

VAT (Porez na dodatu vrijednost)

Skoro sve zemlje u tranziciji su uvele porez na dodatu vrijednost (VAT). U primjeni i implementaciji VAT-a primjenjivana su dva osnovna pristupa. Prvi je Sovjetski model, koji je uveden u Decembru 1991 godine i koji je usvojen u svim bivšim Sovjetskim republikama. Drugi je Evropski ili EU model koji je usvojen od ostalih zemalja u tranziciji. Međutim u posljednje vrijeme veliki broj zemalja koji je prvobitno uveo Sovjetski model preorjentiše se i takođe uvodi EU model.

Osim toga Sovjetski model je imao jedinstvenu stopu i veoma široku bazu koja je uključivala veliki broj roba i usluga. Ove karakteristike su svakako pozitivne karakteristike Sovjetskog modela. Međutim ono što nije bilo dobro u Sovjetskom modelu i što je zadavalo velike probleme je:

- Računovodstvo poreskih obaveza bilo je na bazi gotovine i nije bilo u saglasnosti sa računsko kreditnim sistemom
- Računsko kreditni sistem je bio korišten samo prilikom računjanja poreza na proizvodnom nivou
- Ovaj sistem nije priznavao kredit za VAT plaćen na kapitalne impute što je na neki način uništilo oporesku osnovicu za VAT
- Zemlje koje su usvojile ovaj model su bivše Sovjetske republike i primjenjivale su metod porijekla prilikom međusobne trgovine. Izvoz medju ovim zemljama tretiran je kao domaća prodaja i zbog toga oporezovan dok je uvoz bio izuzet od plaćanja poreza na dodatnu vrijednost

Mnoge od pomenutih stvari su postepeno popravljane i ispravljane. Jedino ništa nije mjenjano u pogledu tretiranja trgovine medju ovim zemljama. Ipak i ovaj proces reformi je bio neuravnotežen, nije bio isti u svim zemljama. Reforme koje su se dogodile u posljednje vrijeme pokazale su da

postoji veliki broj izuzetaka i oslobađanja od VAT-a u zemljama bivšim republikama Sovjetskog Saveza. Ono što se može istaći kao pozitivno je da su ove zemlje ipak zadržale jedinstvenu poresku stopu, izuzev Rusije koja ima i nižu stopu od 10% koju primjenjuje na lijekove i osnovne prehrambene namirnice.

Ostale zemlje u tranziciji kao što smo i rekli, usvojile su Evropski model. Želja da se pristupi Evropskoj Uniji, igrala je veoma važnu ulogu u uvođenju VAT-a 1998. godine. Nakon toga su Poljska i Rumunija uvele na sličan način VAT i sa sličnim poreskim stopama. Najveći broj ovih zemalja, za razliku od zemalja bivšeg SSSR-a, uvele su dvije stope, dok je manji broj njih uveo jednu stopu. Izuzetak je jedino Poljska koja ima tri stope. Najveća stopa u ovim zemljama je veća nego u zemljama bivšim republikama SSSR-a.

Pošto određen broj zemalja Centralne Evrope ima manju poresku stopu na određene proizvode, kao što su hrana ili lijekovi, lista izuzetaka i oslobodađanja od poreza je manja nego u bivšim Sovjetskim zemljama. Trend u zemljama Centralne Evrope je da se proširi poreska baza smanjenjem broja oslobodađanja, naročito za usluge. Najveći broj zemalja koriste nultu stopu za oporezovanje izvoza. Naravno sve zemlje u tranziciji u Centralnoj Evropi imaju tačno utvrđen limit poslovne aktivnosti ispod koje firma nije obveznik plaćanja poreza na dodatnu vrijednost.

Poreska administracija

Najveći broj vlada zemalja u tranziciji je prihvatio zapadni stil, relativno vrlo lako, ali se ipak i dan danas bore sa veoma malom stopom naplate poreza i povećanjem stope evazije poreza. Polako je postalo jasno da će uspjeh promjena koje su izvršene u poreskim sistemima zemalja u tranziciji zavisiti od reformi koje su izvršene u poreskoj administraciji. Slaba i nerazvijena, odnosno ne reformisana, poreska administracija djelimični je krivac za eventualne neuspjehe u poreskim reformama i nisku stopu sakupljanja poreza. Prihodi od poreza opali su nakon poreskih reformi sprovedenih u prvim godinama tranzicije u zemljama u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Balitičke zemlje, Rusija i neke druge zemlje koje su bile Sovjetske republike takođe su osjetile pad prihoda po osnovu poraz bilo u realnim kategorijama bilo da su ti prihodi izražavani kao procenat GDP-a.

Medjutim, za pad ovih prihoda mogu se okriviti i neki drugi ekonomski faktori, kao što su kolaps osnovnih ekonomskih sektora u privredi kao i promjena strukture poreza same po sebi. Specifičnosti ekonomije u zemljama u tranziciji, visoke stope inflacije i veći značaj u ekonomiji roba koje su tradicionalno izuzete od plaćanja poreza takođe imaju uticaja na slab priliv sredstava po osnovu poreza.

Praksa reformi poreskog sistema imala je takođe negativan uticaj na rezultat. Ono što je pretrpjelo najviše kritike u procesu reformi poreskih sistema je naglost i nestabilnost. Rapidne projene bilo koje vrste stvaraju veliku zabunu, posebno ukoliko nisu dobro organizovane i veliki broj rešenja i situacija se prepušta slučaju. Tako je bilo u nekim zemljama i u slučaju poreske reforme. Iznenađna reforma dovela je do konfuzije poreske administracije na jednoj strani i poreskih obveznika na drugoj. Da bi se izbjegla ova situacija bilo je potrebno edukovati na vrijeme i na kvalitetan način i građane i državne činovnike. Neke zemlje su jednostavno zaboravile na ovaj dio procesa prilikom sprovođenja reformi. Posebno se ova situacija ne bi smjela dogoditi prilikom uvođenja sasvim novih porza i poreskih riješenja, kao što je na primjer porez na dodatu vrijednost.

Ono što je karakteristično za sve zemlje u tranziciji, je velika stopa evazije poreza. Mali je broj studija ili možemo komotno reći čak i da ih nema koje se bave proučavanjem nivoa evazije od poreza u zemljama u tranziciji. Medjutim veliki broj neformalnih procjena pokazuje da je ovaj nivo veoma značajan. Evazija poreza je zabilježena kao pojava i u nekim anketama koje su radjene medju poreskim obveznicima u ovim zemljama. Kroz ova istraživanja identifikovano je nekoliko razloga koji su prouzrokovali ovakvo stanje:

- troškovi ispunjavanja poreskih obazaveza su mnogo veći u zemljama u tranziciji nego u zapadnim zemljama. Ovi troškovi

imaju nekoliko pojavnih oblika: čekanje u redovima čak i po nekoliko sati, teško se dolazi do savjeta i instrukcija recimo o popunjavanju formulara, zakoni su veoma komplikovani i teško ih je razumjeti.

- Korupcija i mito su razvijeni u ovim zemljama, i vjeruje se da oni predstavljaju faktor koji će sve više uticati na evaziju poreza
- Nepovjerenje prema državi (koje je jednim djelom uslovljeno i razvojem korupcije).

Problemi poreske administracije su tehničke prirode takođe. Pored međunarodne tehničke pomoći da se modernizuje poreska administracija, postoji još uvijek mnogo problema u ovom domenu u zemljama u tranziciji. Postoji čitav spektar raznih problema u ovoj oblasti ali njihov značaj varira od zemlje do zemlje. Na primjer u bivšim Sovjetskim republikama poreska administracija je veoma slaba i organizovana je po određenim vrstama poreskih obveznika a ne po funkcijama, što se nije pokazalo kao efikasno.

Madjutim postoji nekoliko problema u poreskoj administraciji koji se se izdvojili kao najznačajniji u poslednjih šest godina. To su slijedeći problemi:

- Troškovi koji su konstantni ili čak rastu su konstantan problem u skoro svim zemljama u tranziciji. Postoje različiti uzroci ovog

problema, uključujući postojanje vladinih dugova kao i stanje u kojima se nalazi veliki broj preduzeća, to jest veliki broj preduzeća je u stanju bakrotstva

- Poreska administracija nema mogućnost da koristi informacije nekih trećih strana, dok su programi provjere i kontrole dosta rijetki
- Usluge koje se pružaju poreskim obveznicima su veoma rijetke a u nekim slučajevima i ne postoje
- Poreska administracije u najvećem broju slučajeva ima neadekvatne izvore finansiranja, što se odražava na njihovu nesposobnost da se organizuju određeni treninzi i da se sagradi adekvatan informacioni sistem

Osim toga poresku administraciju u zemljama u tranziciji muče i neki dodatni probemi i dileme.

- prvi je da li treba organizovati odvojene regionalne i lokalne poreske organe. U najvećem broju zemalja poreski organi su funkcionisali i na lokalnom i na regionalnom nivou. U početnom stadijumu tranzicije najveći broj zemalja je centralizovao poreski sistem.
- Postalo je veoma uobičajeno da se poreska politika organizuje u organizacijama koje paralelno funkcionišu sa poreskom administracijom. Iako postoji potreba za

poboljšanjem primjene poreskih zakona, poreska politika duplira mnoge od regularnih funkcija poreske administracije.

- Treća dilema odnosi se na to da li je potrebno uvesti poresku administraciju prilikom prikupljanja socijalnih doprinosa. Ovo pitanje se postavlja iz razloga što najveći broj zemalja u tranziciji ima probleme sa opadanjem stope plaćanja socijalnih doprinosa ili poreza na plate. Argument za eventualnu konsolidaciju dvije službe poreske administracije je u potencijalnoj štednji izvora koji su potrebi za trening i činjenicom da obje poreske službe rade sa istim poreskim obveznicima. Argument protiv je da poreske službe neće uvijek imati jednak podstrek da prikupljaju socijalne doprinose, što čine jedni, i poreze, što čine drugi.

Reforma poreškog sistema i ekonomija

Sam poreski sistem ima veoma veliki uticaj ne cjelokupnu ekonomiju jedne zemlje. To pokazuje veleiki broj istraživanja kako u zemljama u tranziciji tako i u razvijenim zemljama. Tako na primjer nagle promjene u poreskom sistemu i velike poreske stope dovešće do smanjenja kako domaćih tako i stranih investicija.

Nekoliko elemenata u poreskoj reformi imaju veliki značaj ne cjelokupnu ekonomiju u zemlji. To su slijedeći elementi:

- Vrijeme sprovođenja poreske reforme
- Priprema poreske reforme
- Stabilnost poreskog sistema
- Visina poreskih stopa
- Broj poreskih praznika i oslobođenja
- Složenost poreskog sistema

Pod vremenom sprovođenja poreskih reformi možemo podrazumjevati period od kada je počeo proces tranzicije poreskog sistema do vremena kada je uveden VAT. Prosječan period vremena koji je potreban za pripremu zakonodavstva i pripreme za implementaciju smatramo periodom potrebnim za pripremu poreske reforme. Stabilnost se mjeri brojem promjena koje su nastale u zakonu od početka inicijalnog programa. Prilikom ocjene o visini poreske stope vrši se poređenje sa prosječnom stopom poreza u zemljama u tranziciji. Ukoliko je broj poreskih praznika odnosno olakšica i specijalnih tretmana veći to je situacija negativnija za zemlju. Sistem je složen ukoliko postoji veliki broj stopa ili veliki broj nivoa kod stopa koje su progresivne.

Istraživanja koja su obavljena do sada pokazuju da je brzo sprovođenje poreskih reformi mnogo bolje od sporijeg pristupa. Ovo ilustruju pokazatelji kao što su učešće direktnih investicija u GDP-u koje je veće kod zemalja koje su imale brže uvođenje poreskih reformi. Takođe brže reforme imaju više efekta u smanjenju javnog sektora i njenog prisustva u ekonomiji. Prosječna stopa pada proizvodnje i rast stope inflacije karakterističniji su za zemlje koje su sprovele poresku reformu postepeno i sporo. Još jedan pokazatelj koji se može koristiti je učešće deficita javnog sektora u GDP-u. Istraživanja i u ovom slučaju pokazuju manji deficit kod zemalja koje su sprovele brzu i radikalnu reformu, dok je veći deficit prisutan kod zemalja koje su imale sporiji pristup.

Preporuke

Poslednjih godina poreske reforme su bile prisutne u skoro svim zemljama u tranziciji. Ove promjene predstavljaju pravu riznicu iskustava, podataka i pokazatelja o poreskoj reformi. Naravno, iskustva zemalja u tranziciji se razlikuju od zemlje do zemlje. Ali upravo ta različitost na neki način predstavlja bogastvo različitih ideja i rešenja.

Medjutim, na osnovu svega možemo definisati nekoliko lekcija odnosno zaključaka procesa poreske reforme u zemljama u tranziciji.

Prvo, centralizovana poreka administracija, kakva je bila prisutna u mnogim zemljama prije otpočinjanja reformi se pokazala kao neefikasna. Osim toga poreska administracija je u većini situacija imala veliku moć pri donošenju odluka od kojih su neke bile apsolutno nedopustive sa aspekta tržišne ekonomije, kao što je na primjer povećanje poreskih stopa i njihova retroaktivna primjena. Ovi i neki slični razlozi činili su neminovnim promjenu poreskog sistema i reformu poreske administracije.

Drugo, poreski sistemi su onoliko dobri koliko je dobra njihova primjena. Efikasna poreska reforma se ne može sprovesti i postići bez mijenjanja navika poreskih obveznika i kapaciteta poreske administracije. Greška koja je napravljena u određenom broju zemalja je bila u preusmjeravanju pažnje prvenstveno na modernizaciju i mijenjanje politike odnosno zakona dok je reforma poreske administracije i pitanje poreskih obveznika i njihove edukacije bilo na drugom mjestu.

Treće, poreska reforma treba da ima pažljiv pristup različitim opcijama ukoliko se želi postići poreska stabilnost. Ukoliko se ne posveti dovoljno pažnje određenom pitanju dolazi se u situaciju stalnih promjena koje povećavaju troškove kako administrativne tako i svake

druge u ovom procesu, a osim toga imaju negativnog uticaja na cjelokupnu ekonomiju jer negativno utiču prvenstveno na investicije.

Četvrto, prilikom poreske reforme mora se voditi računa i o troškovima poreskih obveznika. Oni se mogu smanjiti ukoliko su poreski zakoni jednostavni i ukoliko se proces prijave, računanja i druge obaveze koje imaju poreski obveznici pojednostave i učine efikasnim.

Peto, prilikom poreske reforme posebna pažnja se treba posvetiti edukaciji kako poreske administracije tako i poreskih obveznika, bez obzira na to koliko je novi poreski sistem jednostavan ili komplikovan. Jedino na ovaj način moguće se izboriti sa kulturom i navikama koje su naslijedjene iz prethodnog sistema a koje su prisutne i kod poreskih službenika i kod poreskih obveznika.

Šesto, svaki proces reforme poreskog sistema mora biti praćen institucionalnim i strukturnim reformama. Praksa je pokazala da ekonomije koje su uspjele relativno brzo da stvore efikasne nove institucije imaju mnogo više uspjeha u sprovođenju poreskih reformi. Ovo takođe znači da reforma u poreskoj oblasti mora biti sinhronizovana sa reformama u drugim oblastima ekonomskog i političkog sistema zemlje. Bez toga ona je osuđena na neuspjeh.

Literatura

1. Bogetić i Hillman “The tax Base in Transition: The case of Bulgaria”, The World Bank Policy Research Paper, 1267
2. Martinez-Vazquez “Taxation Systems in Transition Economies”, Working Paper, Georgia State University
3. McLure “Tax Policy for Economies In Transition from Socialism”, Tax Notes International 3
4. Tait “Value Added Tax, International Practice and Problems”, Washington D.C., IMF
5. Tanzi “Fiscal Policies in Economies of Transition: A Brief Introduction to Main Issues”, IMF Working Paper